

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza
il 4 luglio 1994*

VOLUME II
TOMO III

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



CORTE DEI CONTI

— SEZIONI RIUNITE —

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicate alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica il 4 luglio 1994 (documento XIV n. 1)*

VOLUME II

TOMO III

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, si articola nei seguenti volumi e tomi:

VOLUME I - Tomo I: *Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1993 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1993 (M. Falucci, G. Bellisario) - Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti (G. Caianiello); Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni (F. Serino); Gestioni fuori bilancio (C. Astraldi); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Attività dei comitati interministeriali (G. Cogliandro); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni, per la parte generale e, per la parte speciale, C. Astraldi, G. Bellisario, V. Rizzo, A.M. Carbone, E. Schlitzer); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. De Franciscis); L'unione europea (C. Geraci); Finanza locale (C. Astraldi).*

Appendice statistica al Tomo I

Tomo II: *La gestione del patrimonio (A. Buscema) - Le occupazioni senza titolo di beni immobili (A. Buscema); Gestione dei magazzini della difesa (G. Caianiello).*

Tomo III: *Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle regioni per l'esercizio 1993 (R. Arrigoni, correlatori A. Libano, P. Silvestri, P. Della Ventura, A. Lupi).*

VOLUME II - I capitoli relativi ai Ministeri vengono suddivisi, per finalità pratiche, in cinque tomi contraddistinti dalle aggregazioni che seguono; in ogni singolo tomo l'ordine dei ministeri fa riferimento all'elencazione adottata nella legge di approvazione del bilancio di previsione:

Tomo I: *Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:*

Presidenza del Consiglio dei ministri (M. Meloni); Ministero di grazia e giustizia (V. Rizzo); Ministero degli affari esteri (F. De Filippis); Ministero dell'interno (E. Schlitzer); Ministero della difesa (F. De Filippis).

Tomo II: *Ministeri finanziari:*

Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (G. Bellisario); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

Tomo III: *Politica sociale:*

Ministero della pubblica istruzione (G. Aurisicchio); Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. Guarino); Ministero della sanità (G. Guarino); Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (F. Turina).

Tomo IV: *Settori produttivi:*

Azienda dei monopoli di Stato (M. Santoro); Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (R. Arrigoni); Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (F. De Filippis); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pala); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (A.M. Carbone); Ministero del commercio estero (M. Pala); Ministero del turismo e spettacolo (G. Aurisicchio).

Tomo V: *Assetto del territorio:*

Ministero dei lavori pubblici - Stato di attuazione delle leggi 18/5/89, n. 183 e 7/8/90, n. 253 (Riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) (C. Astraldi); Azienda nazionale autonoma delle strade (C. Astraldi); Ministero dei trasporti (C. Astraldi); Ministero della marina mercantile (C. Astraldi) - Programma quadriennale di potenziamento delle capitanerie di porto (M. Santoro); Ministero per i beni culturali ed ambientali - Programma triennale per la valorizzazione dei beni culturali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente - Programma triennale 1989-1991 per la tutela dell'ambiente (M. Santoro).

VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali*

La spesa sanitaria (C. Chiappinelli); Previdenza (G. Guarino); Le aree depresse (C. Chiappinelli); Le erogazioni alle imprese nel 1992 e nel 1993 a carico del bilancio statale (A.M. Carbone); Fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'amministrazione dello Stato (A.M. Carbone); Programma straordinario di edilizia penitenziaria (P. De Franciscis); Istituti penitenziari di Asinara e Pianosa (F. Turina).

Tomo II: *Cooperazione allo sviluppo* (F. Balsamo).

VOLUME IV - *Relazione annuale sui profili finanziari della riforma della scuola elementare* (A. Buscema).

VOLUME V - *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale* (Trentino-Alto Adige - C. Chiappinelli; Friuli V.G. - F. Turina), *e delle Province autonome di Trento* (E. Schlitzer) *e Bolzano* (G. Guarino).

VOLUME VI - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1993 al maggio 1994* - Documentazione di rilievo.

L'analisi gestoria è accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo integrato Corte dei conti - R.G.S., nonché dal C.E.D. del Servizio Relazioni al Parlamento.

L'attività di documentazione e di «editing» è stata coordinata dalla dott.ssa Luigia Privitera Recanatesi.

AVVERTENZA

Il testo di ogni capitolo dei Ministeri è preceduto da un prospetto relativo ai dati essenziali della gestione di competenza, quali risultano all'atto della definitiva chiusura del conto consuntivo.

Alla fine di ogni capitolo sono allegate, altresì, tavole illustrative che consentono un'analisi dinamica della gestione finanziaria dei singoli ministeri secondo la classificazione economica.

L'analisi per riga configura una sequenza di dati e indicatori utili per la valutazione delle capacità di spesa dell'amministrazione, distintamente per la competenza e per la cassa.

In termini di competenza di particolare rilevanza sono i dati relativi alla massa impegnabile (sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui totali di stanziamento relativi all'esercizio precedente), nonché gli impegni totali sulla stessa «massa» (calcolati sommando gli impegni effettivi su competenza agli impegni su residui di stanziamento). Un indicatore sintetico della gestione è fornito dal rapporto tra impegni totali e massa impegnabile.

In termini di cassa è di primaria importanza il valore della massa spendibile, ottenuto come sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali sia propri che di stanziamento. Significativi indicatori della capacità gestoria si rinvengono nel rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa, nonché tra pagamenti totali e massa spendibile.

L'analisi per colonna prende in considerazione la classificazione economica della spesa a livello di categorie, di titoli e di spesa finale. Tra le categorie prese in esame nella prospettazione, assumono speciale rilievo le seguenti: II (Personale in attività di servizio), IV (Acquisto di beni e servizi), V (Trasferimenti di parte corrente), XII (Trasferimenti in conto capitale).

INDICE

Ministero della pubblica istruzione

1. — Premessa	<i>Pag.</i>	9
2. — Considerazioni di carattere generale	»	9
3. — Rassegna dei principali atti normativi	»	11
4. — Aspetti della gestione finanziaria	»	14
5. — Organizzazione dei servizi ed attività	»	18
6. — Personale	»	19
7. — Osservazioni emergenti dall'attività di controllo	»	22
8. — Conclusioni e linee evolutive	»	23

Ministero del lavoro

1. — Considerazioni generali	<i>Pag.</i>	39
2. — Aspetti finanziari della gestione	»	50
3. — Le gestioni fuori bilancio	»	57
4. — L'attività contrattuale	»	58
5. — La vigilanza ministeriale nei confronti degli enti previdenziali	»	58

Ministero della sanità

1. — Considerazioni generali	<i>Pag.</i>	65
2. — Gli assetti organizzativi conseguenti ai provvedimenti di riordinamento	»	67
3. — I principali aspetti della gestione finanziaria per l'esercizio 1993	»	71
4. — L'Istituto superiore di sanità	»	78
5. — L'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro	»	80

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

1. — Considerazioni generali e aspetti metodologici: Premessa	<i>Pag.</i>	87
2. — La gestione	»	89
3. — I risultati della gestione alla luce del quadro istituzionale	»	97
4. — La struttura	»	111

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Sommario. — 1. **Premessa.**
2. **Considerazioni di carattere generale.**
3. **Rassegna dei principali atti normativi.**
4. **Aspetti della gestione finanziaria.**
5. **Organizzazione dei servizi ed attività.**
6. **Personale.**
7. **Osservazioni emergenti dall'attività di controllo.**
8. **Conclusioni e linee evolutive.**

(In milioni)

Stanziamenti definitivi	44.975.977
Impegni lordi (*)	44.717.379
Impegni effettivi	44.717.303
Pagamenti	42.073.714
Residui totali	2.643.664
Economie	258.598

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento

1. Premessa

Le relazioni degli anni precedenti offrono una puntuale descrizione della situazione del sistema scolastico italiano e un insieme di osservazioni, principalmente di ordine finanziario formulate nell'esame del rendiconto della spesa del Ministero della pubblica istruzione. La trattazione non tocca il segmento della formazione superiore o universitaria né i primi livelli della formazione professionale affidati ad altri apparati: Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e Università, da una parte, e Regioni e istituzioni ad esse collegate, dall'altra.

L'anno 1993 e il passaggio verso il 1994 si caratterizzano come periodi di svolta per il complesso delle pubbliche amministrazioni.

Ci si riferisce alle misure di riorganizzazione contenute nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, al processo che è stato avviato e alle vicende inerenti la disciplina delle funzioni di controllo della Corte dei conti durante l'anno 1993. Queste ultime hanno trovato definizione legislativa solo nel gennaio 1994 e sul piano applicativo avranno bisogno di tempi più lunghi.

Questi processi costituiscono evenienze incidenti anche nel settore scolastico e sul tenore del controllo esercitato durante l'anno 1993, in attesa che le nuove modalità e forme di controllo possano essere messe a punto e sperimentate negli anni futuri.

2. Considerazioni di carattere generale

Il sistema scolastico italiano è finanziato pressoché integralmente dallo Stato attraverso le risorse allocate nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione. Cosicché riferire sui risultati del controllo esercitato diventa necessariamente occasione per dar conto delle condizioni del sistema scolastico e dei principali problemi emergenti dalla sua gestione.

Una prima necessità è quella di rapportare le specificità del referto della Corte dei conti alle caratteristiche del sistema scolastico, contemperando le esigenze informative e descrittive con l'apporto valutativo e di controllo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altro aspetto di ordine generale, sul quale è ormai necessario pervenire ad una definitiva riflessione, concerne l'applicazione al sistema scolastico delle nozioni di spesa corrente e in conto capitale. Appaiono infatti legittime le perplessità circa la correttezza e significatività delle classificazioni della spesa attualmente utilizzate.

Fin d'ora possono essere segnalate alcune carenze di ordine generale che contribuiscono a determinare la non elevata qualità dei servizi resi:

- assenza dell'analisi di fattibilità amministrativa delle iniziative legislative di riforma;
- assenza della valutazione preventiva della capacità (idoneità) delle soluzioni proposte di incidere sui problemi e sulle condizioni del sistema scolastico;
- assenza del monitoraggio degli esiti delle iniziative legislative.

Nell'esperienza fin qui maturata la gestione del sistema scolastico si è espressa in un assetto organizzativo caratterizzato da un accentuato centralismo e ormai da notevolissime difficoltà di funzionamento connesse al numero degli addetti (centinaia di migliaia - personale docente e di supporto) e di utenti (allievi - una decina di milioni). Questa scelta si è tradotta nella concentrazione nell'apparato del Ministero della pubblica istruzione, nelle sue articolazioni centrali e periferiche, delle funzioni di normazione e di direttiva nonché di gestione in termini sotto il profilo quantitativo tuttora notevoli nonostante da alcuni anni sia stato avviato a carico dei provveditori agli studi un ampio decentramento amministrativo senza peraltro preoccuparsi delle precarie condizioni organizzative in cui versano questi ultimi.

Le difficoltà di governo e di gestione sottese ad una tale scelta sono note. Di qui i problemi con i quali il Ministero è costretto a confrontarsi: le loro dimensioni e complessità, riferentesi all'intero territorio, l'entità numerica degli utenti ed addetti (si consideri, ad esempio, il fenomeno delle supplenze, in particolare dei docenti, il governo del flusso di rinnovo - turn over - del personale).

Questa situazione costringe le funzioni di guida del Ministero a concentrarsi, nel tentativo di dominare i problemi, in un'abnorme attività di produzione normativa che a sua volta provoca lo stallo amministrativo per il continuo sovrapporsi di nuove disposizioni e per il coacervo di adempimenti e di attività gestorie da essa implicati.

Ciò comporta un'estrema complessità nella distribuzione delle competenze amministrative e di gestione tra le diverse articolazioni costituenti l'apparato organizzativo del sistema scolastico:

- Ministero - struttura centrale - costituita da Direzioni Generali competenti per gradi e ordini di scuole;
- strutture periferiche - Provveditorati e Sovrintendenze;
- rete degli istituti scolastici;
- Istituti regionali per la ricerca, lo studio e l'aggiornamento educativo (IRRSAE), Biblioteca di documentazione pedagogica, Centro europeo di documentazione educativa (CEDE).

Le condizioni di operatività degli uffici dell'amministrazione periferica si son fatte molto pesanti. Le delegazioni regionali della Corte, che hanno sinora seguito da vicino l'attività di quegli uffici, ne offrono documentate attestazioni. Continua a mancare una qualsiasi analisi organizzativa relativa ai Provveditorati che metta a raffronto un'attenta ricognizione dei compiti ad essi affidati con il tenore delle strutture (entità e capacità professionali del personale, risorse finanziarie e strumentali, moduli procedurali).

Di qui le difficoltà che l'azione amministrativa incontra nel porsi a regime data la continua evoluzione e stratificazione della normativa primaria ed i ritardi nella diramazione della regolamentazione secondaria (ordinanze e circolari), che troppo spesso configura procedimenti amministrativi farraginosi e laboriose sequenze procedurali.

La conseguenza è una scarsa attenzione per le funzioni di governo del sistema e di valutazione della qualità del servizio formativo fornito alla collettività, e per la formazione e l'aggiornamento del personale.

Altrettanto deve dirsi circa la capacità di seguire mediante attendibili previsioni l'evoluzione nel tempo delle componenti del sistema scolastico e i problemi posti dalle emergenze. Le soluzioni che si scelgono risultano di poco respiro e quindi produttive di ulteriori negativi condizionamenti. Specie in materia di personale le misure adottate si rivelano spesso incoerenti con le linee evolutive del sistema, tanto da determinare un circuito perverso. Le esigenze di occupazione, in particolare del personale docente, troppo spesso sono state considerate *in se e per se*.

Le proposte per un nuovo assetto hanno trovato accoglienza nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 4, fondato sul riconoscimento di spazi di autonomia per le istituzioni scolastiche. Una tale scelta, comportando una riduzione della scala dimensionale delle componenti del sistema, dovrebbe determinare semplificazioni procedurali e la possibilità di procedere per progetti volti all'innovazione formativa. Ciò dovrebbe anche rendere possibile, in sede di controllo, la valutazione dei costi sostenuti e della qualità del servizio erogato.

La nuova prospettiva di riordinamento dà al sistema scolastico l'opportunità di acquisire flessibilità organizzativa onde rispondere con più elevata capacità di adattamento all'evoluzione delle esigenze formative conseguenti ai mutamenti sociali e del mondo della produzione.

3. Rassegna dei principali atti normativi

Appare utile fornire una sia pur rapida rassegna dei principali atti normativi che nel breve volgere di un anno sono stati prodotti. Il loro numero e la complessità degli adempimenti da essi sottesi devono costituire motivo di riflessione al fine di mettere a fuoco le reali ragioni delle non soddisfacenti condizioni del sistema scolastico.

1) Circolare ministeriale n. 18 del 22 gennaio 1993.

Con tale provvedimento è stato reso noto il piano pluriennale di definizione del rapporto alunni/classi da autorizzare annualmente per i diversi ordini di scuola.

Notevoli disguidi e disfunzioni sono stati determinati dal ritardo con il quale l'Amministrazione ha dato attuazione all'obbligo di predisporre detto piano, che avrebbe dovuto essere definito entro il 30 aprile 1992 (cfr., infra, legge n. 537/1993).

2) Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35 (1).

Il decreto, adottato sulla base della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, contiene disposizioni concernenti:

– la sistemazione del personale docente soprannumerario, – i passaggi di cattedra e di ruolo, – i corsi di riconversione professionale, – gli accordi contrattuali per la mobilità professionale, adempimento che deve precedere le immissioni in ruolo consentite unicamente sui posti residui, – gli inquadramenti del personale docente e non docente della scuola in profili professionali amministrativi, – la riduzione delle dotazioni organiche aggiuntive, – l'utilizzazione del personale direttivo e docente in compiti connessi con la scuola, – le supplenze, – lo snellimento delle procedure per i concorsi, – i parametri di valutazione della produttività del sistema scolastico. In chiusura il provvedimento contiene l'impegno alla presentazione al Parlamento di una proposta organica sulla scuola, cosa che di fatto è avvenuta e che ha portato alle disposizioni contenute nell'articolo 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (cfr. infra).

1) Per più puntuali osservazioni sulla normativa riguardante il personale docente cfr. paragrafo 6.

3) Decreto legge 20 maggio 1993, n. 148 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

L'articolo 9 del provvedimento — che concerne gli interventi urgenti a sostegno dell'occupazione — contiene disposizioni che disciplinano i corsi post secondari e l'alternanza scuola-lavoro.

4) Decreto legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243.

L'articolo 5 del provvedimento — concernente «Misure urgenti per la finanza pubblica» — dispone:

— il divieto di assunzioni in ruolo su posti rimasti vacanti e disponibili per collocamenti a riposo aventi effetto dal 1 settembre 1993;

— il congelamento dei prepensionamenti per il 1993, sia pure con deroghe rigorosamente limitate al personale soprannumerario, nonché la decorrenza dell'attribuzione del trattamento pensionistico;

— il limite del 15 per cento (calcolato sulle dotazioni organiche aggiuntive — D.O.A.) per eventuali nomine di docenti per il sostegno di alunni handicappati nelle scuole secondarie superiori;

— l'ulteriore proroga di un anno delle graduatorie dei concorsi per titoli ed esami relative al personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado, già prorogate dall'articolo 4, comma 3, della legge 23 dicembre 1992, n. 498. Tale proroga è stata, poi, estesa anche agli anni successivi al 1994/95 dall'articolo 3, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, limitatamente alle graduatorie approvate in data successiva al 31 agosto 1992 e con riferimento ai posti già accantonati.

5) Decreto legge 1° ottobre 1993, n. 391 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 1993, n. 484.

Il provvedimento, che concerne l'adozione di interventi contro la dispersione scolastica, contiene disposizioni per una migliore utilizzazione del personale scolastico e previsioni specifiche relative all'edilizia scolastica nella città di Napoli.

6) Legge 24 dicembre 1993, n. 537.

La legge, che concerne più generalmente gli «Interventi correttivi di finanza pubblica», connessi alla legge finanziaria 1994, contiene all'articolo 4 una serie di disposizioni specifiche per il sistema scolastico, soprattutto a valenza organizzativa, tendenti a conseguire un effetto complessivo di riduzione della spesa.

Si tratta di misure destinate ad incidere nel campo della riorganizzazione amministrativa, in un campo cioè, nel quale la percezione degli effetti è possibile in tempi di varia entità. Ciò soprattutto, quando lo strumento operativo prescelto è il conferimento della delega legislativa al Governo o l'adozione di regolamenti. In tal modo infatti l'effetto di riduzione della spesa può prodursi solo dopo l'attuazione delle misure di riorganizzazione dei servizi introdotte dai decreti legislativi e/o dai regolamenti.

Ne consegue che le economie debbono essere valutate in rapporto ad un processo di realizzazione graduale, espressione di un indirizzo politico, legislativo e amministrativo che esige il mantenimento nel tempo di linee di azione coerenti e i cui effetti emergeranno solo gradualmente in termini quantitativi crescenti di risparmio.

Quanto ora affermato trova puntuale riferimento nelle disposizioni di cui ai commi:

1, 2, 3, 4 e 5.

Attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia organizzativa, finanziaria, didattica e di ricerca e sviluppo agli Istituti e scuole, alle accademie di belle arti, alle accademie di arte drammatica e di danza e ai conservatori di musica nei limiti, con la gradualità e le procedure previste nell'articolo.

6, 7 e 8.

Conferimento della delega legislativa al Governo (da esercitarsi entro il 30 settembre 1994) per l'attuazione dell'autonomia scolastica e il riassetto degli organi collegiali delle scuole.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Saranno determinati:

i tempi di attuazione dell'autonomia in relazione alla definizione di un piano di razionalizzazione e di ridimensionamento degli istituti;

le modalità di esercizio delle diverse forme di autonomia, in particolare in ordine alla definizione degli organici di istituto, alla razionale gestione del personale alla attribuzione ai capi di istituto di poteri e responsabilità dirigenziali (ad esempio in ordine ai risultati).

9.

Affidamento dal 1° gennaio 1994 all'Ente poste italiane del servizio di cassa di tutte le istituzioni scolastiche;

10, 11, 12, 13, 14 e 15.

Anticipazione all'anno scolastico 1993/94 del piano di rideterminazione del rapporto alunni/classi (art. 5, comma 6, legge 30 dicembre 1991, n. 412);

criteri per gli anni scolastici 1994, 1995 e 1996; rideterminazione degli organici del personale;

17, 18 e 19.

Le spese per le supplenze annuali e temporanee sono poste a carico dei bilanci degli istituti scolastici e pagate entro il limite delle risorse disponibili - dai capi degli istituti e dei consigli di circolo e di istituto;

20 e 21.

Utilizzazione per supplenze di breve durata del personale docente fuori ruolo o assegnato a compiti diversi da quelli di istituto;

22 e 23.

A decorrere dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 6 le tasse di iscrizione, di frequenza, di esame e di diploma sono annualmente determinate e i relativi introiti acquisiti nei bilanci degli istituti.

Altrettanto deve dirsi per l'affidamento del servizio di cassa degli istituti all'Ente poste italiane (comma 9), la cui efficacia risulta condizionata dall'adozione di una convenzione e di un regolamento.

Di più immediata efficacia dovrebbero dimostrarsi l'anticipazione all'anno scolastico 1993/1994 del piano di rideterminazione del rapporto di alunni/classi (commi 10 e ss.) e le norme sulle supplenze annuali e temporanee (commi 17 e ss. e 24).

La rideterminazione del rapporto alunno/classi, prevista dall'articolo 5, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, era stata in precedenza oggetto dei decreti legge 9 agosto 1993, n. 288, e 9 ottobre 1993, n. 406 non convertiti in legge.

Una valutazione di sintesi del complesso di queste misure, non può non essere positiva, anche se gli effetti più rilevanti dovrebbero prodursi negli anni futuri e la riduzione di spesa per l'anno 1994 appaia sovrastimata.

7) Legge 5 gennaio 1994, n. 24.

Il provvedimento contiene previsioni circa la cadenza dei concorsi per i ruoli direttivi delle scuole e la validità delle relative graduatorie contiene altresì altre disposizioni circa il reclutamento dello stesso personale.

8) Decreto legge 11 gennaio 1994, n. 18 convertito, con modificazioni, nella legge 1° marzo 1994, n. 152.

9) Ordinanza 25 gennaio 1994, n. 21 - Razionalizzazione rete scolastica. Dà attuazione all'articolo 22 del decreto-legge 6 dicembre 1989 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, che prescrive il graduale ridimensionamento delle unità scolastiche secondo parametri prefissati.

10) Legge 31 gennaio 1994, n. 97.

La legge, concernente: «Nuove disposizioni per le zone montane», contiene, all'articolo 21, disposizioni per l'accorpamento di scuole (materna, elementare e secondaria di 1° grado) nei comuni montani con meno di 5.000 abitanti.

11) Decreto legge 13 aprile 1994, n. 230 – Prevenzione e rimozione fenomeni di dispersione scolastica.

12) Decreto legge 29 aprile 1994, n. 257 – Differimento termini (articolo 73).

Da ricordare infine la redazione del Testo Unico delle leggi sulla pubblica istruzione (decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297) che costituisce un importantissimo lavoro di raccordo tra le innumerevoli disposizioni vigenti nella materia nonché un indispensabile strumento di conoscenza e di azione per gli operatori del settore nonché per i semplici utenti-fruitori dello stesso.

Si ricordano, infine, alcuni importanti provvedimenti già all'esame del Parlamento ma non giunti a definizione nel corso dell'XI legislatura:

- ordinamento della scuola secondaria superiore (approvato dal Senato il 22 settembre 1993);
- riordinamento esami di maturità;
- abolizione esami di maturità.

4. Aspetti della gestione finanziaria

Gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 45.167 miliardi di lire, tutti di parte corrente, sono diminuiti con l'assestamento a complessivi 44.976 miliardi (44.975 correnti e 0,726 in conto capitale, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari complessivamente a circa 191 miliardi).

Per una più analitica comprensione degli eventi più significativi della gestione si rinvia ai prospetti che espongono la formazione e utilizzo, rispettivamente, della massa impegnabile e della massa spendibile.

La lettura del rendiconto fa emergere in ordine ad alcuni capitoli di bilancio, soprattutto per la gestione dei residui, ma anche per la competenza, alcune difficoltà nella determinazione dei fabbisogni finanziari e nei procedimenti amministrativi di erogazione della spesa. Essi possono essere desunti dai dati esposti nel prospetto allegato. A dire il vero il raffronto che è possibile fare tra gestione dei residui e gestione della competenza consente di evidenziare un miglioramento della situazione circa l'affidabilità dei dati previsionali a favore di quelli inerenti la competenza 1993.

Nel prospetto sono evidenziati i casi di maggior rilievo nei quali si sono verificate economie sia per somme che erano state mantenute in bilancio come residui sia per somme pertinenti alla competenza.

Per la prima circostanza si veda il capitolo 1013, relativo alle retribuzioni del personale dell'amministrazione scolastica, per il quale non è dato comprendere le ragioni della conservazione dei residui provenienti dagli anni precedenti il 1993 (12,7 mld) se poi ben 10,8 miliardi hanno costituito economie.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALCUNI ASPETTI SIGNIFICATIVI DELLA GESTIONE FINANZIARIA 1993

(miliardi di lire)

CAPITOLO	RESIDUI			COMPETENZA			
	entità	pagamenti	somme rimaste da pagare	disponibilità	pagamenti	somme rimaste da pagare	economie
<u>Categoria II</u> <u>(personale in attività di servizio)</u>							
Cap. 1013 (retribuzioni del personale dell'istruzione scolastica centrale e periferica)	12,7	1,9		276,7	257,6	4,3	14,8
Cap. 1021 (indennità missione componenti comuni di concorso personale direttivo e docente)	18,1	5,5	7,3				
Cap. 1031 (compensi lavoro straordinario personale ispettivo, direttivo, docente, educativo e non docente)	81,2	42,1	32,1	73,0		73,0	
Cap. 1032 (supplenze brevi)	192,9	110,2	79,6	1.074,6	944,7	129,9	
Cap. 1034 (supplenze annuali)	294,2	172,0	113,0	1.736,0	1.439,1	296,8	0,1

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(miliardi di lire)

CAPITOLO	RESIDUI				COMPETENZA			
	entità	pagamenti	somme rimaste da pagare	economie	disponibilità	pagamenti	somme rimaste da pagare	economie
Cap. 1042 (retribuzioni personale ammin. tecnico-auxiliario delle scuole)	88,0	171,0	0,1	*82,0	2.853,0	2.758,0	95,0	
Cap. 1401 (retribuzioni personale docente scuole materne)	161,4	127,0	0,06	33,8	1.787,0	1.633,0	154	
Cap. 1495 (retribuzioni personale direttivo scuola elementare)	16,6	7,6	0,0	9,0	180,7	159,5	15,2	6,0
Cap. 1498 (retribuzioni personale docente scuola elementare)	5,7	5,7			6.509,0	6.503,0	6,0	
Cap. 2001 (retribuzioni personale direttivo e docente scuola secondaria I grado)	337,0	316,0	2,0	19,0	6.036,8	5.581,6	348,6	106,6
Cap. 2401 (retribuzioni personale docente istruzione professionale)	70,0	62,7	1,3	6,0	2.166,0	2.143,0	19,0	4,0
Cap. 2594 (retribuzioni personale non docente istruzione artistica)	1.3484	0,2716	0,0061	1,0707	27,2	26,1	1,1	

* maggiore spesa

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(miliardi di lire)

CAPITOLO	RESIDUI				COMPETENZA			
	entità	pagamenti	somme rimaste da pagare	economiche	disponibilità	pagamenti	somme rimaste da pagare	economiche
Cap. 2597 (retribuzioni personale direttivo e docente istruzione artistica)	25,7	5,3		20,4	271,6	257,0	14,6	
Cap. 3001 (retribuzioni personale docente educazione fisica)	57,8	36,4	0,1		824,9	770,0	54,9	
Categoria IV - acquisto di beni e servizi								
Cap. 1121 (spese per la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale)	170,0	72,0	77,0	21,0	84,6	5,6	77,0	2,0
Cap. 1122 (spese per studi e attività di ricerca in campo pedagogico)					3,9	0,9	0,8	2,2
Cap. 1129 (spese per l'automazione dei servizi)	75,4	33,0	12,9	29,5	182,9	119,4	63,5	

Per lo stesso capitolo – nella gestione di competenza – ben 14,8 mld costituiscono economie a fronte di una disponibilità di 276,7 mld. Ciò denota un notevole scostamento nella valutazione della effettiva entità del fabbisogno finanziario.

Altrettanto può dirsi per gli altri capitoli evidenziati nel prospetto: cfr. capitoli 1401, 1495, 2594, 2597, 3001. Nei casi in cui risulta la conservazione di somme di notevole entità l'Amministrazione è chiamata a fornire ragguagli circa l'affidabilità della valutazione operata in ordine alla consistenza dei residui (si veda il capitolo 1034 – supplenze annuali – dove su una disponibilità di 1736 mld ben 296,8 sono mantenuti tra i residui). Ciò denota, come già rilevato nella Relazione 1992, difetti di programmazione nell'organizzazione del servizio scolastico e di valutazione circa i tempi di erogazione della spesa.

Parimenti l'Amministrazione dovrà fornire elementi atti a spiegare i tempi di erogazione della spesa e le ragioni che ne hanno impedito l'effettuazione entro l'esercizio di competenza.

Le retribuzioni del personale amministrativo e tecnico ausiliario (cap. 1042) hanno determinato addirittura una maggiore spesa (82 mld) rispetto ai residui mantenuti in bilancio (88 mld) che richiederà un'apposita disposizione di sanatoria nella legge di approvazione del rendiconto.

Tutte queste evenienze hanno interessato spese comprese nella categoria II – personale in attività di servizio. Nell'ambito della categoria IV – acquisto di beni e servizi – debbono essere segnalati tre capitoli per i quali rispetto all'entità dei residui somme rilevanti hanno costituito economie: 1121, 1222, 1129.

Gli impegni assunti sono stati nel complesso pari a 44.717 miliardi, interamente afferenti al titolo I. Rispetto alla gestione 1992 non appaiono eccedenze rispetto alle autorizzazioni di cassa, ad eccezione del caso riguardante il capitolo 1042, già segnalato.

Come si è potuto vedere analizzando i dati riportati in precedenza, diversamente da quanto si era avuto di evidenziare nel referto relativo all'anno 1992, la gestione dei residui riguardanti le spese per il personale docente dimostra per gli anni precedenti il 1993 difficoltà nella determinazione delle dotazioni finanziarie effettivamente necessarie. Le cause che potevano ricollegarsi al ritardato prodursi degli effetti di applicazione del contratto del personale della scuola e al numero delle classi sono in via di superamento. Infatti la gran parte degli adempimenti amministrativi riguardanti il contratto – come attestano le relazioni delle Delegazioni regionali – che è stata portata a compimento, e il calo demografico, che comporta una riduzione nel numero delle classi, hanno prodotto una complessiva stabilizzazione delle dimensioni del sistema scolastico. Si vedano, ad esempio, i dati concernenti il capitolo 1498 – retribuzioni personale docente scuola elementare.

I pagamenti complessivi sono ammontati a 44.060 miliardi (45.616 miliardi nel 1992; 42.919 miliardi nel 1991; 40.911 miliardi nel 1990) con 42.064 miliardi sulla competenza e 1.986 miliardi sui residui (42.882 e 2.734 nel 1992; 41.487 e 1.430 nel 1991, 38.592 e 2.319 nel 1990).

La consistenza dei residui si è incrementata rispetto al 1992: complessivamente si sono avuti 3.214 miliardi (2.698 nel 1992) dei quali 2.643 provenienti dalla competenza (2.220 miliardi nel 1992) e 570 miliardi per residui di precedenti esercizi, di essi 75 miliardi costituiscono residui di stanziamento provenienti dalla competenza 1993.

Le poste più rilevanti dei residui di competenza sono costituite da circa 426 miliardi di spesa per supplenze (capitoli 1032 e 1034) e 348 miliardi relativi alle retribuzioni del personale direttivo e docente di ruolo della scuola secondaria di primo grado (capitolo 2001).

Lo smaltimento dei residui provenienti da esercizi precedenti ne ha ridotto la consistenza al 1° gennaio 1993, pari – come si è già detto – a 2.698 miliardi, a 570 miliardi a fine esercizio, esprimendo un tasso del 73,61%. I dati corrispondenti erano 3.122 e 478 miliardi per il 1992. I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 1.986 e a 141 miliardi.

5. Organizzazione dei servizi ed attività

L'assetto organizzativo dell'Amministrazione non ha subito modifiche in applicazione del decreto legislativo n. 29/1993 in quanto si è ritenuto che interventi di ampio respiro sulla struttura del Ministero da realizzarsi con regolamento governativo o ministeriale fossero strettamente collegati ad altri interventi di revisione dell'intero sistema scolastico.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questa è infatti l'ottica assunta a base dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Tale articolo reca un'ampia delega per la ristrutturazione del sistema scolastico, cui si unisce la previsione dell'articolo 1 che dispone parimenti per il Ministero, come si è già detto nel paragrafo 3. Ciò non esclude la necessità di procedere ad effettuare almeno i più immediati interventi di razionalizzazione organizzativa.

Presso l'Amministrazione Centrale è stato attivato l'Ufficio Relazioni con il pubblico in applicazione dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

La distribuzione del personale per uffici è esposta nell'unito prospetto, essa è la risultante dell'applicazione del comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 537/1993, che ha fissato le dotazioni organiche provvisorie al numero di unità di personale in servizio al 31 agosto 1993.

In attuazione del decreto legislativo n. 35/1993:

– articolo 2, comma 5, è stato predisposto il decreto per la disciplina dei corsi di riconversione professionale del personale docente, attualmente sottoposto alle organizzazioni sindacali;

– articolo 7, comma 5, è stato elaborato il provvedimento per la revisione delle classi di concorso, attualmente all'esame del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

Circa i servizi d'ordine generale occorre segnalare che l'Amministrazione ha proseguito nell'azione di potenziamento e di manutenzione del Centro Elaborazione dati mediante l'acquisizione di nuove apparecchiature. In proposito è stata effettuata una gara internazionale e gli schemi di contratto cui essa ha dato seguito sono stati sottoposti al parere del Consiglio di Stato. Per l'acquisizione del sistema di rilevazione delle presenze del personale e delle conseguenti elaborazioni si è proceduto mediante appalto concorso.

L'attuazione data alla legge 7 agosto 1990, n. 241 si presenta soddisfacente. Infatti sono stati individuati i procedimenti amministrativi e i termini per la loro conclusione, nonché le unità organizzative responsabili. Del relativo D.M. 11-7-1991, n. 212 si sta curando il rifacimento.

Sono stati determinati i criteri e le modalità per la concessione di sussidi e contributi ed adottate misure organizzative per garantire il diritto di accesso ai documenti amministrativi. È stato inoltre predisposto uno schema di regolamento per determinare le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso.

A seguito del D.M. n. 274 del 12-9-1991 il D.M. 9-6-1993 definisce sia a livello centrale che regionale l'assetto territoriale del Corpo ispettivo tecnico assegnando a ciascun ispettore la sede di servizio (cfr. articolo 4 D.P.R. n. 417/1974).

Notevole una relazione dell'Ispettorato Pensioni che dimostra come la situazione di stallo determinatasi nella definizione delle posizioni pensionistiche sia da addebitarsi alla complessità del sistema amministrativo creato. Le graduatorie del personale non definite impediscono le ricostruzioni di carriera e quindi la definizione delle posizioni pensionistiche:

addetti	845
pratiche di riscatto inavase ai fini della pensione	993.758
pratiche inavase ai fini liquidazione	297.743
pratiche di pensione definitive inavase	254.785

6. Personale

Relativamente al fenomeno del precariato vanno preliminarmente ribadite alcune considerazioni svolte anche in occasione del precedente referto 1992.

La provvista di nuovo personale docente, ivi compreso, l'eventuale reclutamento di personale precario, avviene in ragione del differenziale numerico, distinto per classe di concorso di titolarità, tra unità, di ruolo in servizio e posti disponibili complessivamente esistenti.

Tale disponibilità complessiva di cattedre e posti nel comparto della scuola, a differenza di quanto avviene in generale nel pubblico impiego (ove sono previste piante organiche tendenzialmente stabilite); assume dimensioni variabili di anno in anno, in ragione del numero degli alunni iscritti e delle classi da formare all'inizio di ciascun anno scolastico.

Accanto all'organico cosiddetto «sede» (corrispondente al numero delle cattedre e posti di insegnamento o di sostegno attivati) è previsto l'organico aggiuntivo D.O.A. di cui all'articolo 13 della legge 20 maggio 1982, n. 270, determinato in proporzione percentuale media (5 per cento) rispetto all'organico-sede. Tale organico supplementare, è dimensionato per ciascun settore di istruzione (esclusa l'istruzione elementare per la quale esiste il contingente provvisorio) e per ciascuna classe di concorso anche in ragione delle eventuali situazioni di soprannumerarietà.

Il personale docente che fa parte dell'organico aggiuntivo, sin quando permane nella condizione giuridica di titolare su D.O.A. e, cioè, sin quando non viene riassorbito nell'organico-sede, è suscettibile di varie forme di utilizzazione previste dall'articolo 14 della stessa legge n. 270/1982.

Se quello descritto è l'assetto ordinamentale degli organici e dell'impiego del personale docente, si comprende come i meccanismi potenzialmente incidenti sulla formazione di precariato possono in linea di massima suddividersi in due grandi tipologie:

- meccanismi che scattano nell'area della determinazione degli organici (organico-sede o aggiuntivo) e delle corrispondenti disponibilità;
- meccanismi che attengono alle forme di reclutamento di nuovo personale e di utilizzazione del personale già in servizio titolare su D.O.A. o comunque soprannumerario.

Gli organici del personale docente sono soggetti alla ricorrente discrasia tra previsioni di organico (effettuate al 31 marzo di ciascun anno, sulla base delle prescrizioni degli alunni, c.d. «organico di diritto») ed organico effettivamente attivato ad inizio dell'anno scolastico (in base al numero degli alunni effettivamente frequentanti, al c.d. «organico di fatto»).

Tale discrasia si accentua tutte le volte in cui vengano adottati provvedimenti (es. autorizzazioni di sperimentazioni ex D.P.R. 419/1974) che comportano incrementi del personale docente, autorizzazioni di posti di sostegno in deroga al rapporto medio 1 docente/4 alunni con handicap) non assunti in organico di diritto, ma operanti solo sull'organico di fatto.

Sul versante del reclutamento ed impiego del personale gli aspetti critici che quasi fisiologicamente provocano fenomeni di precariato, sono riconducibili a quattro situazioni:

- a) ritardi nell'espletamento di procedure concorsuali;
- b) cattiva utilizzazione nell'impiego di personale D.O.A. o in soprannumero;
- c) eccessiva parcellizzazione delle classi di concorso, con limitazioni normative e connesse difficoltà di reimpiego, nelle classi di concorso che espongono carenze di titolari, di personale appartenente a classi di concorso con esuberi;
- d) titolarità attestata sulla singola scuola, con forti limitazioni nella mobilità anche a livello provinciale o addirittura comunale.

Il ritardo nello svolgimento e conclusione delle procedure concorsuali (lettera a) determina l'impossibilità di nominare personale di ruolo su cattedre e posti vacanti e disponibili sin dall'inizio dell'anno scolastico, con conseguente necessità di far fronte alle vacanze mediante il conferimento di supplenze annuali o temporanee.

In tale prospettiva, non appare ancora messo a corretto regime il congegno introdotto dalla legge n. 417/1989 con il cosiddetto «doppio canale di reclutamento» (concorsi per soli titoli e concorsi per titoli ed esami, banditi e svolti con frequenza triennale). I ritardi con i quali talora si attivano le graduatorie definitive dei concorsi per soli titoli (dalle quali si potrebbe attingere immediatamente per le occorrenti necessità) non consentono di avere costantemente a disposizione un «bacino» di docenti aventi titolo per la copertura dei posti, in attesa della conclusione delle più lente e complesse procedure concorsuali ordinarie.

Solo in tempi più recenti sono state emanate disposizioni legislative che, prorogando transitoriamente la validità delle graduatorie di concorsi già espletati (legge 11 febbraio 1992, n. 151; articolo 4, comma 3, legge 24 dicembre 1993, n. 537), favoriscono l'immediata copertura di eventuali vacanze.

Quanto ai punti b), c) e d) le considerazioni da farsi sono tutte convergenti verso un unico dato: quello di una gestione ancora scarsamente ottimizzata in termine di efficienza ed economicità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, e con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35, sono state ipotizzate alcune misure di effettiva razionalizzazione, anche ordinamentale.

Numerose sono le disposizioni normative finalizzate all'accordo e razionale impiego del personale di ruolo delle D.O.A. e di quello di ruolo soprannumerario, impiego che può senz'altro contenere il fenomeno di precariato (cioè la nomina di supplenti).

In tale quadro normativo di riferimento appaiono porsi:

– l'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270, che dispone l'utilizzazione prioritaria, per la copertura di posti vacanti o in sostituzione di docenti assenti, dei docenti D.O.A., consentendone l'impiego solo residuale (cfr. sesto comma del medesimo articolo) in progetti formativi o attività diverse;

– il settimo e undicesimo comma dell'articolo 18 del D.P.R. n. 299/1988, che prevedono l'utilizzazione in supplenze brevi, ai sensi del comma 12 dell'articolo 24 della legge 11-3-1988, n. 67 (finanziaria 1987) dei docenti D.O.A. ed in soprannumero;

– l'articolo 23 del D.L. 6-11-1989, n. 357, convertito dalla legge 27 dicembre 1989¹, n. 417, che consente l'utilizzazione del personale della scuola secondaria superiore in posizione di soprannumero in istituti e scuole di altro ordine e grado, per insegnamenti diversi da quello di titolarità per i quali sia fornito del titolo di studio prescritto;

– le procedure di utilizzazione del personale in soprannumero disegnate dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35, nonché le più restrittive disposizioni in materia di conferimento di supplenze previste all'articolo 6 del medesimo decreto 35;

– i meccanismi di riconversione e mobilità professionale (tra classi di concorso diverse, anche appartenenti a gradi istruzione diversi), nonché la revisione complessiva delle classi di concorso per titolarità, previste dal decreto n. 35;

– l'articolo 4, comma 7, lettera e) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che, nel contesto della delega attribuita al Governo per l'attuazione ed il potenziamento dell'autonomia delle scuole di ogni ordine e grado, consente di prevedere l'impiego di personale su «reti di scuole», così rompendo il rigido incardinamento della titolarità del docente sulla singola scuola (e le conseguenti difficoltà nella mobilità a livello comunale o provinciale).

La concreta applicazione della citata normativa primaria, però, è rimessa ad una serie numerosa e complessa di disposizioni di rango secondario emanate o emanande dal Ministero – di frequente a seguito di contrattazione o di intese informali con le organizzazioni sindacali – e di fatto è finora sfuggita in fase di controllo, ad ogni possibile verifica.

Diversamente dovrà ora avvenire in applicazione dei procedimenti di controllo disciplinati dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Conclusivamente, non può non essere tenuta presente la circostanza che il fenomeno del precariato si manifesta tanto più grave ove si consideri che esso continua a convivere, in contemporanea, con un diverso fenomeno di consistente soprannumerarietà o esubero di personale di ruolo da mettersi in rapporto con il calo demografico denunciato dalle leve scolastiche.

Tale abnorme situazione di soprannumerarietà era stato in passato rilevata dal Dipartimento della funzione pubblica, al fine dell'attivazione dei meccanismi di mobilità intercompartimentale di cui al D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 ed alla legge 29-12-1988, n. 554 e successivi atti applicativi (D.P.C.M. 1-3-89, n. 96, D.P.C.M. 22 luglio 1989, n. 428) nonché dei susseguenti meccanismi di messa a disposizione.

Alla reale attivazione di tali meccanismi sarebbe dovuto restare rigorosamente subordinato ogni nuovo reclutamento, come misura minimale per contenere l'evidente, connesso spreco di risorse finanziarie.

Va, tuttavia, notato il diverso orientamento assunto più recentemente dal legislatore (articolo 3, comma 16, legge 24 dicembre 1993, n. 537, che esclude il personale della scuola dalle procedure di messa a disposizione per esubero).

L'esclusione, invero, può giustificarsi in rapporto alla attivazione di un diverso e speciale sistema di utilizzazione del personale soprannumerario (disegnato dal decreto legislativo n. 35/1993 citato).

Soltanto l'applicazione rigorosa e puntuale di tale diverso sistema speciale di reimpiego del personale in esubero potrà assicurare, anche nel comparto scolastico, quelle economie di risorse finanziarie che dovranno essere garantite, negli altri comparti, dalle ordinarie procedure di mobilità.

Anche in questo caso, però, l'inesistenza di competenze di controllo esterno sui provvedimenti in materia di organici e reclutamento impedisce un riscontro oggettivo - sia pure in via indiretta - della reale attuazione data alla normativa primaria.

7. Osservazioni emergenti dall'attività di controllo

La Corte ha incontrato notevoli difficoltà nell'esercizio delle sue funzioni da ricollegarsi alle già richiamate vicende dei decreti legge succedutisi nel corso del 1993. Solo dal maggio 1994, stabilizzatosi il quadro normativo con le leggi n. 19 e 20 del 1994, l'Amministrazione ha iniziato a inoltrare con regolarità gli atti da sottoporre a controllo in attuazione delle disposizioni recate dalla nuova disciplina.

Cosicché - ad esempio - è avvenuto che il D.M. 21-1-1994, recante norme per lo svolgimento degli esami di maturità nelle classi sperimentali e l'O.M. 25-1-1994 norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole di ogni ordine e grado - sono stati adottati e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale senza essere stati inviati alla Corte ai fini del controllo preventivo di legittimità.

Il Ministero ha giustificato l'accaduto facendo riferimento all'incertezza del quadro normativo e alla necessità che i provvedimenti avessero corso sollecitamente in relazione ai tempi ristretti implicati dall'organizzazione degli esami. Nel contempo i due provvedimenti sono stati trasmessi per il controllo.

Da parte sua il Ministero ha fatto presente l'incertezza determinatasi circa le modalità di svolgimento del controllo e ha chiesto di conoscere l'orientamento della Corte circa la sottoposizione al visto preventivo degli atti di programmazione e le modalità del controllo successivo sulla gestione del bilancio.

Su sollecitazione dell'Ufficio di controllo l'Amministrazione ha riferito che:

- i programmi annuali di attività e i criteri di riferimento non sono ancora stati definiti;
- sono stati invece definiti gli ambiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa spettanti ai dirigenti. Essi presuppongono gli indirizzi politico-amministrativi del Ministro e, per l'appunto, i programmi di attività;
- l'assetto organizzativo complessivo non ha subito modifiche, come anche la prevista revisione degli uffici dirigenziali è tuttora oggetto di valutazione. Ciò è da mettersi in rapporto con l'esercizio delle deleghe legislative di cui all'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537;
- è allo studio l'istituzione del Servizio di controllo interno sulla scorta delle indicazioni fornite dal Dipartimento della funzione pubblica, nel frattempo sono stati attivati appositi nuclei di valutazione;
- la dotazione organica provvisoria fissata in base alle presenze in servizio al 31 agosto 1993 in applicazione del comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 537/1993 non è compatibile con la soglia minima di funzionalità dei servizi, in specie nei Provveditorati agli studi del centro-nord (in alcuni casi le dotazioni organiche risultano ridotte al 50 per cento di quelle originariamente previste).

Particolare attenzione l'Ufficio di Controllo ha raccomandato per il contenimento degli oneri connessi al funzionamento delle commissioni per gli esami di maturità. L'Amministrazione, ha assicurato di aver avviato specifiche ed incisive iniziative, tra le quali la stipula di apposite convenzioni con esercizi alberghieri volti ad ottenere significative riduzioni dei costi.

L'attività di vigilanza svolta dal Ministero ha evidenziato difficoltà nella gestione di alcuni IRSSAE e del CEDE e del Museo nazionale della scienza e della tecnica, che più pertinentemente dovrebbe essere svolta dal Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Il Ministero dovrà riferire sull'esito dei suoi interventi.

8. Conclusioni e linee evolutive

Quanto detto nei precedenti paragrafi ha consentito di porre l'attenzione su alcuni dei principali problemi.

È ormai necessario por mano alle innovazioni del modello organizzativo delle istituzioni scolastiche ed educative.

Il processo avviato dai decreti delegati del 1974 ha sin qui consentito la sperimentazione di modelli organizzativi e curricolari - ora dopo venti anni la legge n. 537/1993 apre più ampi spazi in ordine ai seguenti temi:

- assetti curriculari dei diversi indirizzi formativi, cui è attribuita una quota di flessibilità entro parametri nazionali;
- responsabilizzazione delle singole unità scolastiche nei progetti formativi secondo la proposta organica sulla scuola elaborata dal Ministero ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35;
- superamento del modello organizzativo, centralistico, burocratizzato e verticale verso un sistema nazionale costituito da un reticolo di comunità educative dove si fa istruzione, formazione e ricerca;
- promozione dell'identità dell'offerta formativa propria di ciascun istituto in collegamento con la domanda del contesto sociale e produttivo;
- riconoscimento dei rispettivi ruoli dei soggetti (docenti-discenti-genitori-personale di supporto).

Più volte le relazioni degli anni precedenti hanno evidenziato difficoltà di funzionamento dell'apparato amministrativo servente il sistema scolastico, ad esempio in ordine alla gestione dei concorsi di reclutamento - delle carriere del personale docente e amministrativo - alla quantità e complessità degli adempimenti cui i provveditorati debbono far fronte per il funzionamento degli istituti scolastici - alla gestione degli organici di diritto e di fatto delle scuole - e quindi del personale precario (supplenze). La Corte ha chiesto chiarimenti e stimolato l'Amministrazione per superare le difficoltà. La situazione si trascina sostanzialmente immutata con pressoché nulle prospettive di miglioramento.

Qui si vuole esprimere la convinzione che di fronte alle dimensioni del sistema scolastico, nel complesso e nelle sue singole componenti (allievi - docenti - personale di supporto), e alla permanente pretesa di gestione centralizzata, solo attenuata da espedienti, non c'è soluzione. L'Amministrazione è costretta ad operare secondo procedure amministrative macchinose che non riescono ad essere alleviate neppure dalle tecnologie automatizzate più sofisticate. Spesso infatti si opera senza preventiva verifica della compatibilità della procedura prevista, con la tecnologia disponibile in ordine al prodotto amministrativo atteso.

La via da seguire sembra essere quella della eliminazione della gestione centralizzata e della scomposizione del sistema scolastico in unità educative nelle quali le varie forme di autonomia possano espandersi al massimo delle potenzialità.

Occorre distinguere tra posizione degli obiettivi, e posizione degli indirizzi e attività di programmazione da riservare all'autorità politica centrale supporto del relativo apparato servente e attività di erogazione del servizio formativo e connesse attività di supporto da affidare agli istituti scolastici e agli uffici periferici.

Gli interventi dell'azione riorganizzativa produrranno effetti, solo se sostenuti nel tempo, con gradualità. Le operazioni di riordino e di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali esplicano la loro reale incidenza in tempi non brevi. L'effetto riduttivo di spesa esige il rispetto delle condizioni di continuità e coerenza di azione e, dati i tempi tecnici di concretizzazione della fase riorganizzativa, potrà essere rilevato solo entro alcuni anni, dimostrando come il nesso esistente tra le innovazioni organizzative e la conseguente razionalizzazione delle istituzioni scolastiche produca una più elevata qualità del Servizio pubblico e il contenimento della spesa.

In questa prospettiva risulta decisivo l'avvio a realizzazione del programma triennale di valutazione della produttività del sistema scolastico previsto dal decreto legislativo n. 35 del 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA CENTRALE E PERIFERICA

Riepilogo Generale	Dirigenti Generali		Dirigenti Superiori		Primi Dirigenti		Dirigenti Superiori Regionali		Primi Dirigenti Regionali		Ispettori Tecnici		Qualifiche ad Esaur.						
	Org.	Pres.	Org.	Pres.	Org.	Pres.	Org.	Pres.	Org.	Pres.	Org.	Pres.	I.G.	D.D.	I.G.R.	I.C.R.			
Sovv. Scelti	0	0	18	17	15	12	0	0	1	1	248	5	5	1			1		
Prov. Studi	0	0	93	89	102	93	0	0	2	2	208	49	49	2			18		
Amm. Centr.	10	10	52	55	82	76	1	1	3	3	46	22	8	8			3		
TOTALI	10	10	163	141	188	171	1	1	4	3	6	5	25	22	502	76	28	55	22

Nota: L'Organico nazionale degli Ispettori Tecnici è di 698 unità

Riepilogo Generale	Dir. Amm.va		Dir. Reg.le		Conc. Amm.		Conc. Reg.le		Esecutiva		Ausiliaria					
	ORG. (*)	presenze	ORG. (*)	presenze	ORG. (*)	presenze	ORG. (*)	presenze	ORG. (*)	presenze	ORG. (*)	presenze				
Sovv. Scelti	44	26	0	30	3	237	148	12	43	2	242	171	65	33	28	5
Prov. Studi	477	227	25	297	19	2564	2009	102	454	0	3370	3239	116	736	690	36
Amm. Centr.	118	104	14	67	15	678	667	4	101	0	749	695	51	180	166	12
TOTALI	639	357	39	394	37	3479	2824	118	598	2	4361	4105	232	949	884	53

(*) Organico determinato ai sensi del D.L.vo n° 29/93

RIEPILOGO GENERALE	DIRIGENTI E QUALIFICHE EQUIPARATE	QUALIFICHE FUNZIONALI	TOTALI
Organico	1.004	10.420	11.424
Presenze	1.036 *	9.488	10.524

* l'eccedenza rispetto all'organico è dovuta al personale delle qualifiche ad esaurimento.

Elaborazione a cura dell'Ufficio Ruolo - Div. IV - D.G.A.G. - M.P.I.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto I

Ministero della Pubblica Istruzione
Unità scolastiche ed alunni - Scuole statali
Anni scolastici 1991 - 1992 - 1993

TIPO D'ISTRUZIONE	1991		1992		1993		Aumento e decremento '93 rispetto '92	
	Unità scolastiche	Alunni	Unità scolastiche	Alunni	Unità scolastiche	Alunni	Unità scolastiche	Alunni
Scuola materna	13.816	816.012	13.732	820.692	13.754	833.949	22	13.257
Scuola elementare	22.075	2.809.412	20.366	2.741.819	20.510	2.716.439	144	-25.380
Scuola media I grado	9.062	2.170.090	9.008	2.053.541	9.098	1.993.339	90	-60.202
Istruzione classica	531	202.654	534	204.061	539	205.678	5	1.617
Istruzione scientifica	833	425.949	837	439.316	835	438.067	-2	-1.249
Istruzione magistrale	333	132.467	330	130.780	331	130.406	1	-374
Scuole magistrali	23	8.537	22	8.126	22	8.124	0	-2
Istruzione tecnica	2.268	1.211.944	2.287	1.193.582	2.283	1.184.144	-4	-9.438
Istruzione professionale	1.586	526.754	1.574	525.233	1.580	521.899	6	-3.334
Licei artistici	96	31.964	97	32.067	97	32.360	0	293
Istituti d'arte	152	59.183	155	60.566	155	59.772	0	-794
TOTALE	50.775	8.394.966	48.942	8.209.783	49.204	8.124.177	262	-85.606

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della Pubblica Istruzione

Prospetto 2

Spesa per supplenze

Cap. 1032

(in milioni)

Supplenze brevi del personale docente e non docente di tutte le scuole al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali

	1990	1991	1992	1993
Previsioni iniziali				
RS	270.863	226.209	347.508	192.856
CP	821.000	1.296.500	1.256.500	1.235.000
CS	821.000	1.296.500	1.256.500	1.235.000
Leggi di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	-	-	13.361	-
CS	270.863	226.208	360.869	192.856
Decreti di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	479.747	-	139	-160.400
CS	479.747	-	139	-160.400
Stanziamenti definitivi				
RS	270.863	226.209	347.508	192.856
CP	1.300.747	1.296.500	1.270.000	1.074.600
CS	1.571.610	1.522.708	1.617.508	1.267.456
Impegni				
RS	345.368	219.464	341.362	189.777
CP	1.229.975	1.296.500	1.269.972	1.074.600
CS	1.330.418	1.168.456	1.418.477	1.054.903
Pagamenti				
RS	245.057	60.792	308.140	110.202
CP	1.085.361	1.107.664	1.110.338	944.700
CS	1.330.418	1.168.456	1.418.477	1.054.903
Residui al 31 dicembre				
RS	10.823	158.672	33.222	79.575
CP	144.614	188.836	159.634	129.900
CS	155.437	347.507	192.856	209.474

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della Pubblica Istruzione
Spesa per supplenze
Cap. 1034

Prospetto 2a

(in milioni)

Supplenze annuali del personale docente e non docente di tutte le scuole al netto
delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali

	1990	1991	1992	1993
Previsioni iniziali				
RS	427.137	217.592	481.153	294.286
CP	1.322.000	1.150.000	1.650.000	1.850.000
CS	1.322.000	1.150.000	1.650.000	1.850.000
Leggi di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	-134.000	500.000	200.000	-109.000
CS	293.137	717.592	706.653	185.286
Decreti di variazioni				
RS	-	-6.000	-	-
CP	450.197	-	15.733	-5.000
CS	450.197	-	-9.767	-5.000
Stanziamenti definitivi				
RS	427.137	217.593	481.153	294.286
CP	1.638.197	1.650.000	1.865.733	1.736.000
CS	2.065.334	1.861.592	2.346.866	2.030.286
Impegni				
RS	560.760	208.701	469.019	285.058
CP	1.571.077	1.648.872	1.865.669	1.735.931
CS	1.812.928	1.376.420	2.040.402	1.611.238
Pagamenti				
RS	364.984	73.451	401.152	172.041
CP	1.447.944	1.302.969	1.639.250	1.439.197
CS	1.812.928	1.376.420	2.040.402	1.611.238
Residui al 31 dicembre				
RS	40.339	135.251	67.867	113.017
CP	123.133	345.903	226.419	296.735
CS	163.472	481.153	294.286	409.751

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della Pubblica Istruzione
Spesa per supplenze
Cap. 1035

Prospetto 2b

(in milioni)

Contributi previdenziali ed assistenziali per il personale docente e non docente di
tutte le scuole

	1990	1991	1992	1993
Previsioni iniziali				
RS	105.251	21.824	26.932	11.960
CP	780.000	776.300	776.300	877.000
CS	780.000	776.300	776.300	877.000
Leggi di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	-136.000	-	123.700	-39.000
CS	-30.749	21.824	150.632	-27.040
Decreti di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	137.829	-	4.385	-60.200
CS	137.829	-	4.385	-60.200
Stanziamenti definitivi				
RS	105.521	21.824	26.932	11.960
CP	781.829	776.300	904.385	777.800
CS	887.080	798.124	931.317	789.760
Impegni				
RS	86.284	17.368	26.916	11.798
CP	764.893	774.005	904.385	777.800
CS	829.353	764.441	919.342	735.815
Pagamenti				
RS	81.005	1.123	26.755	10.491
CP	748.348	763.318	892.587	725.324
CS	829.353	764.441	919.342	735.815
Residui al 31 dicembre				
RS	5.279	16.245	162	1.307
CP	16.545	10.687	11.798	52.476
CS	21.824	26.932	11.960	53.783

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della Pubblica Istruzione
Spese per supplenze
Cap. 1036

Prospetto 2c

(in milioni)

Ritenute erariali per il personale supplente docente e non docente di tutte le scuole

	1990	1991	1992	1993
Previsioni iniziali				
RS	74.965	56.152	4.696	35.258
CP	341.380	390.200	390.200	381.200
CS	341.380	390.200	390.200	381.200
Leggi di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	-36.000	-	-	-43.000
CS	38.965	56.152	4.696	-7.742
Decreti di variazioni				
RS	-	-	-	-
CP	130.858	-	2.882	-42.000
CS	130.858	-	2.882	-42.000
Stanziamenti definitivi				
RS	74.965	56.152	4.696	35.258
CP	436.238	390.200	393.082	296.200
CS	511.203	446.352	397.778	331.458
Impegni				
RS	61.121	10.935	4.634	34.274
CP	383.247	364.485	392.775	291.269
CS	430.717	370.723	362.151	318.705
Pagamenti				
RS	57.563	10.433	3.029	29.413
CP	373.154	360.290	359.122	289.292
CS	430.717	370.723	362.151	318.705
Residui al 31 dicembre				
RS	3.558	502	1.605	4.861
CP	10.094	4.195	33.653	1.977
CS	13.652	4.696	35.258	6.838

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 3
(in milioni)

Ministero della Pubblica Istruzione
Riepilogo spesa per supplenze

CAPITOLI	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cap. 1032						
<i>Stanziamiento :</i>	1.080.154	1.129.000	1.300.747	1.296.500	1.270.000	1.074.600
Pagamenti diretti scuole	605.450	634.310	0	590.064	577.185	572.180
Finanz. II.AA. con pers. giur.	182.518	197.929	325.522	250.007	267.073	116.955
Contabilità speciali	292.761	296.761	366.071	456.430	425.742	385.465
TOTALE	1.080.729	1.129.000	691.594	1.296.500	1.270.000	1.074.600
Cap. 1034						
<i>Stanziamiento :</i>	1.596.284	1.583.000	1.638.198	1.650.000	1.865.733	1.736.000
Pagamenti diretti scuole	811.130	902.484	814.393	771.333	763.066	808.142
Finanz. II.AA. con pers. giur.	653.591	594.010	790.754	668.605	915.944	708.804
Contabilità speciali	83.822	83.720	121.450	208.934	170.989	218.985
TOTALE	1.548.543	1.580.214	1.636.598	1.648.872	1.850.000	1.735.931
Cap. 1035						
<i>Stanziamiento :</i>	823.360	952.200	781.829	776.300	904.385	777.800
Pagamenti diretti scuole	149.242	112.018	170.391	42.342	63.293	173.109
Finanz. II.AA. con pers. giur.	282.251	244.863	240.879	189.640	358.867	338.657
Contabilità speciali	49.089	22.470	24.345	21.928	34.680	75.065
Ord. diretti A.C.	0	0	0	522.310	443.150	190.969
TOTALE	480.583	379.352	435.615	776.220	899.990	777.800
Cap. 1036						
<i>Stanziamiento :</i>	402.902	407.000	436.237	390.200	393.082	296.200
Pagamenti diretti scuole	152.895	181.091	172.948	149.211	140.613	126.156
Finanz. II.AA. con pers. giur.	133.533	175.416	220.684	159.534	224.110	108.485
Contabilità speciali	33.328	18.134	42.605	70.930	25.470	56.628
TOTALE	319.756	394.611	436.237	379.675	390.193	291.269

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 4

Ministero della Pubblica Istruzione
 Spese impegnate per retribuzione personale docente di ruolo e non di ruolo

(in miliardi)

TIPO D'ISTRUZIONE	1990	1991	% Incr.	1992	% Incr.	1993	% Incr.
Scuola materna	2.121,9	2.660,6	25,4	2.807,2	5,5	2.819,0	0,4
Scuola elementare	9.162,4	10.215,0	11,5	10.452,7	2,3	10.383,6	-0,7
Scuola media	9.015,5	9.447,2	4,8	9.520,1	0,8	9.483,5	-0,4
Istruz. classica, scient., magistrale	1.899,5	2.296,7	20,9	2.319,0	1,0	2.417,8	4,3
Istruz. tecnica professionale	5.697,2	6.179,2	8,5	6.578,0	6,5	6.744,5	2,5
Istruz. artistica	648,0	715,0	10,3	730,6	2,2	753,6	3,1
Educazione fisica	1.170,8	1.359,6	16,1	1.312,6	-3,5	1.309,3	-0,3
Istituti di educazione	35,4	41,3	16,7	41,8	1,2	39,9	-4,5
Istituti sordomuti e ciechi	3,2	2,6	-18,8	2,2	-15,4	2,1	-4,5
Supplenze scolastiche	4.116,6	4.083,9	-0,8	4.432,8	8,5	3.879,6	-12,5
TOTALI	33.870,5	37.001,1	9,2	38.197,0	3,2	37.832,9	-1,0
Incidenza % delle supplenze sul totale	12,15	11,04	-	11,61	-	10,25	-

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 5

Ministero della Pubblica Istruzione
Docenti di ruolo e non di ruolo - Scuole statali
Anni scolastici 1991 - 1992 - 1993

TIPO DISTRUZIONE	1991		1992		1993		Aumento e decremento 93 rispetto al '92	
	Docenti di ruolo	Docenti non di ruolo	Docenti di ruolo	Docenti non di ruolo	Docenti di ruolo	Docenti non di ruolo	Docenti di ruolo	Docenti non di ruolo
Scuola materna	73.839	2.131	75.735	2.410	75.601	2.750	-134	340
Scuola elementare	244.953	16.180	261.528	14.135	264.615	16.629	3.087	2.494
Scuola media I grado	241.327	22.692	235.320	21.544	233.034	17.007	-2.286	-4.537
Istruzione classica, scientifica, magistrale e scuole magistrali	51.382	11.797	54.100	11.815	57.370	10.502	3.270	-1.313
Convitti	856	112	856	136	795	104		-32
Fiducandati	199	14	187	30	108	41	-79	11
Istruzione tecnica	102.567	24.331	106.579	21.266	111.334	16.088	4.755	-5.178
Istruzione professionale	46.456	18.191	49.066	17.348	51.852	13.661	2.786	-3.687
Licei artistici	3.267	891	3.372	767	3.458	476	86	-291
Istituti d'arte	6.288	1.761	6.546	1.728	6.662	1.635	116	-93
Accademia belle arti, conservatori di musica e accademie nazionali	5.545	649	5.475	756	5.844	522	369	-234
Dotazione organica aggiuntiva	5.146	-	4.821	-	5.452	-	631	-
Supplenti annuali	-	115.716	-	104.111	-	40.292	-	-63.819
Insegnanti religione cattolica	-	15.101	-	25.554	-	25.815	-	261
TOTALE	781.825	229.566	803.585	221.610	816.125	145.522	12.540	-76.078

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della pubblica istruzione
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II					TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Titolo I + II		
											Cat. II	
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE												
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.1 (2)											
2	Stanziamenti definitivi di competenza	43.828.955	365.585	760.033	20.677	44.975.251	18	708	726	44.975.977		
3	Massa impegnabile (1+2)	43.828.955	365.585	760.033	20.677	44.975.251	18	708	726	44.975.977		
4	Impegni effettivi su competenza	43.585.361	359.095	751.470	20.671	44.716.577	18	708	726	44.717.305		
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	243.615	6.415	8.563	5	258.598				258.598		
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		76			76				76		76
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)											
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)											
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	43.585.361	359.095	751.470	20.671	44.716.577	18	708	726	44.717.305		
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)		76			76				76		76
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	99,44	98,22	98,87	99,97	99,42	100,00	100,00	100,00	99,42		99,42

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F+C" al 1.1	2.154.712	354.154	182.524	3.487	2.694.877		3.323		3.323	2.698.200
13 Stanziamenti definitivi di competenza	43.828.955	365.585	740.033	20.677	44.975.251	18	708		726	44.975.977
14 Massa spendibile (12+13)	45.983.668	719.739	942.558	24.164	47.670.128	18	4.031		4.050	47.674.177
15 Autorizzazioni di cassa	45.847.536	549.492	917.563	24.163	47.338.755	18	2.279		2.298	47.341.052
16 Pagamenti su competenza	41.280.621	164.196	609.320	19.313	42.073.450	18	246		264	42.073.714
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	2.304.719	194.899	142.150	1.359	2.643.126		463		463	2.643.589
18 Residui totali da competenza (6+17)	2.304.719	194.974	142.150	1.359	2.643.202		463		463	2.643.644
19 Pagamenti su residui	1.668.528	152.635	160.971	2.612	1.984.746		1.331		1.331	1.986.077
20 Pagamenti totali (16+19)	42.949.149	316.831	770.292	21.925	44.058.197	18	1.577		1.595	44.059.791
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	322.862	65.496	10.494	96	398.948		812		812	399.761
22 Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	2.711.656	337.411	161.772	2.143	3.212.983		1.643		1.643	3.214.625
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,70	76,35	97,35	100,00	99,30	100,00	56,54		56,74	99,30
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	93,40	44,02	81,72	90,73	92,42	100,00	39,11		39,38	92,42
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	93,68	57,66	83,95	90,74	95,07	100,00	69,16		69,41	93,07

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F+C" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F+C" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		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) %		
1980	10.948	100	-	14.154	100	-	15.094	100	-	14.107	100	-	3.807	100	-	0	100
1981	14.720	134	34,5+	17.471	123	23,4+	18.220	121	20,7+	16.238	115	15,1+	3.251	86	14,3-	0	-
1982	18.244	167	23,9+	19.510	138	17,7+	20.059	133	10,0+	19.202	136	18,3+	1.959	51	39,9-	0	-
1983	21.584	197	18,3+	23.587	167	20,9+	23.644	157	18,0+	23.818	169	24,0+	2.136	56	9,0+	0	-
1984	23.264	213	7,8+	25.972	183	10,1+	26.239	174	11,0+	25.560	181	7,3+	2.394	63	12,1+	0	-
1985	27.588	252	7,8+	28.459	201	9,6+	28.619	191	9,8+	27.445	195	7,4+	2.300	60	3,9-	0	-
1986	29.753	272	7,9+	30.346	214	6,6+	30.346	211	10,5+	29.869	212	8,9+	1.714	45	25,5-	0	-
1987	31.503	286	5,9+	34.289	242	13,0+	36.539	242	14,9+	33.819	240	13,1+	1.954	51	14,0+	0	-
1988	37.092	339	17,7+	39.937	275	13,5+	40.973	271	12,0+	38.995	276	15,3+	1.937	51	0,9-	0	-
1989	42.423	386	14,4+	43.088	304	10,7+	44.780	297	9,3+	42.650	302	9,4+	3.244	85	6,9+	284	-
1990	39.997	365	5,7-	40.588	287	5,8-	40.010	285	3,8-	40.625	288	4,7-	2.268	60	29,5-	0	-
1991	43.113	394	7,8+	43.954	311	9,3+	43.141	304	6,6+	43.822	311	7,9+	3.123	82	36,5+	0	-
1992	45.365	414	5,2+	45.506	322	3,5+	45.442	320	5,0+	45.100	320	2,9+	2.695	71	13,7-	0	-
1993	45.167	413	0,4-	44.975	318	1,2-	45.269	314	1,9-	44.717	317	0,9-	3.213	84	19,2+	0	-

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	143	100	-	248	100	-	238	100	-	248	100	-	476	100	-	13	100
1981	248	173	73,4+	265	107	6,8+	264	89	11,3-	265	107	6,8+	495	104	4,0+	75	576
1982	256	179	3,2+	121	49	54,2-	395	129	45,6+	121	49	54,2-	268	56	45,8-	18	135
1983	293	206	14,5+	309	124	15,8+	467	157	21,3+	309	124	15,8+	168	35	37,3-	19	147
1984	276	193	5,8-	367	148	18,6+	506	170	8,5+	367	148	18,6+	178	37	5,8+	22	170
1985	327	229	18,5+	655	264	78,7+	782	263	54,5+	655	264	78,7+	260	55	46,1+	92	704
1986	867	606	165,2+	964	386	47,0+	1.147	385	46,7+	964	386	47,0+	391	82	50,2+	18	140
1987	992	894	14,4+	1.236	487	29,2+	1.106	467	34,3+	1.236	487	29,2+	491	105	27,3+	46	354
1988	1.239	867	24,9+	1.358	547	10,0+	1.314	505	2,5-	1.358	547	10,0+	814	171	63,6+	6	48
1989	915	640	26,2-	1.259	507	7,3-	1.210	630	24,9+	1.259	507	7,3-	854	180	49,9+	158	1187
1990	2	1	99,8-	4	2	99,7-	6	2	96,7-	4	2	99,7-	7	2	99,1-	2	16
1991	0	0	100,0-	12	5	178,6+	16	5	159,0+	12	5	178,6+	5	1	36,8-	0	0
1992	1	1	-	2	1	85,2-	4	3	10,0+	2	1	85,2-	3	1	29,3-	0	0
1993	0	0	100,0-	1	0	59,4-	1	1	72,7-	1	0	59,4-	2	0	50,6-	0	0

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.-RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.	
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice
1980	11.091	100	14.402	100	11.253	100	15.392	100	14.356	100	12.950	100	4.282	100	13	100	4.282	100	13	100
1981	14.968	135	17.736	123	15.489	138	18.485	120	16.504	115	16.520	128	3.756	88	75	576	3.756	88	75	476,3+
1982	18.500	167	19.632	136	18.791	167	20.423	133	19.324	135	19.731	152	2.227	52	18	135	2.227	52	18	135
1983	21.877	197	23.896	166	22.079	196	24.111	157	24.128	168	23.537	182	2.304	54	19	147	2.304	54	19	147
1984	23.540	212	26.338	183	23.696	211	26.746	174	25.927	181	25.438	196	2.572	60	22	170	2.572	60	22	170
1985	27.915	252	29.114	202	27.596	249	29.601	192	28.100	196	27.775	214	2.580	60	22	170	2.580	60	22	170
1986	30.621	276	31.309	217	30.853	274	33.000	214	30.852	215	31.135	240	2.104	49	18	140	2.104	49	18	140
1987	32.495	293	35.535	247	32.875	290	36.139	248	35.065	244	35.492	274	2.451	57	16	119	2.451	57	16	119
1988	36.331	346	40.295	280	38.467	342	42.476	276	40.354	281	39.996	309	2.751	64	21	154	2.751	64	21	154
1989	43.338	391	44.347	308	43.658	388	46.657	303	43.909	396	43.159	333	4.098	96	30	222	4.098	96	30	222
1990	39.959	361	40.593	282	40.016	356	43.065	280	40.629	283	40.971	316	2.296	54	16	119	2.296	54	16	119
1991	43.113	389	43.966	305	43.145	383	45.966	299	43.834	305	42.919	331	3.127	73	22	165	3.127	73	22	165
1992	45.366	409	45.508	316	45.447	404	48.265	314	45.102	314	45.616	352	2.698	63	19	140	2.698	63	19	140
1993	45.167	407	44.976	312	45.270	402	47.341	308	44.717	311	44.060	340	3.215	75	22	165	3.215	75	22	165

TOTALE COMPLESSIVO

Anni	PREVISIONI		PREVISIONI DI CASSA		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP.-RES)		RESIDUI	
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice
1980	11.091	100	11.253	100	14.356	100	12.950	100	4.282	100
1981	14.968	135	15.489	138	16.504	115	16.520	128	3.756	88
1982	18.500	167	18.791	167	19.324	135	19.731	152	2.227	52
1983	21.877	197	22.079	196	24.128	168	23.537	182	2.304	54
1984	23.540	212	23.696	211	25.927	181	25.438	196	2.572	60
1985	27.915	252	27.596	249	28.100	196	27.775	214	2.580	60
1986	30.621	276	30.853	274	30.852	215	31.135	240	2.104	49
1987	32.495	293	32.875	290	35.065	244	35.492	274	2.451	57
1988	36.331	346	38.467	342	40.354	281	39.996	309	2.751	64
1989	43.338	391	43.658	388	43.909	396	43.159	333	4.098	96
1990	39.959	361	40.016	356	40.629	283	40.971	316	2.296	54
1991	43.113	389	43.145	383	43.834	305	42.919	331	3.127	73
1992	45.366	409	45.447	404	45.102	314	45.616	352	2.698	63
1993	45.167	407	45.270	402	44.717	311	44.060	340	3.215	75

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1988 - 1993

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	40.295.222	94,00	4,04	0,08	0,00	0,00	0,00	39.538.345	98,12	325.272	0,81	431.605	1,07
1989	44.347.007	91,89	91,89	5,00	0,03	0,00	0,00	42.891.556	96,72	1.172.205	2,64	283.246	0,64
1990	40.593.121			94,82	3,28	0,19	0,00	39.901.105	98,30	363.816	0,90	328.200	0,81
1991	43.966.322				94,28	5,58	0,03	43.916.173	99,89	-241.615	-0,55	291.764	0,66
1992	45.507.795				94,23	4,15	4,15	44.770.672	98,38	272.398	0,60	464.724	1,02
1993	44.975.977				93,50	93,50	93,50	42.054.022	93,50	2.684.088	5,97	237.867	0,53
TITOLO 1													
1988	38.936.741	95,33	2,47	0,08	0,00	0,00	0,00	38.112.537	97,88	393.896	1,01	430.308	1,11
1989	43.087.952	92,81	92,81	5,15	0,03	0,00	0,00	42.220.248	97,89	584.457	1,36	283.246	0,66
1990	40.588.869			94,83	3,28	0,19	0,00	39.897.428	98,30	363.787	0,90	327.653	0,81
1991	43.954.478				94,27	5,57	0,03	43.903.051	99,88	-240.337	-0,55	291.764	0,66
1992	45.506.047				94,23	4,15	4,15	44.767.962	98,38	273.361	0,60	464.724	1,02
1993	44.975.251				93,50	93,50	93,50	42.053.758	93,50	2.683.625	5,97	237.867	0,53
TITOLO 2													
1988	1.358.481	55,88	49,08	0,00	0,00	0,00	0,00	1.425.809	104,96	-68.624	-5,05	1.298	0,10
1989	1.259.055		53,22	0,10	0,00	0,00	0,00	671.308	53,32	587.747	46,68	0	0,00
1990	4.252			48,81	37,66	0,00	0,00	3.677	86,47	28	0,67	547	12,86
1991	11.845				99,66	11,12	0,00	13.122	110,78	-1.277	-10,78	0	0,00
1992	1.748				78,94	76,13	76,13	2.711	155,07	-963	-55,07	0	0,00
1993	726				36,32	36,32	36,32	264	36,32	463	63,68	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

MINISTERO DEL LAVORO

Sommario: — 1. **Considerazioni generali:** 1.1 *L'incidenza del fenomeno*; 1.2 *L'incremento della spesa pubblica di protezione sociale*; 1.3 *I riflessi negativi conseguenziali*; 1.4 *Le misure legislative*; 1.5 *L'utilizzo del Fondo per l'occupazione*; 1.6 *Alcuni significativi indicatori*.
2. **Aspetti finanziari della gestione:** 2.1 *La gestione di competenza*; 2.2 *La gestione di cassa*; 2.3 *La gestione dei residui*; 2.4 *Le spese per il personale in attività di servizio*; 2.5 *Le spese per l'acquisto di beni e servizi*; 2.6 *Le spese per trasferimenti correnti*.
3. **Le gestioni fuori bilancio.**
4. **L'attività contrattuale.**
5. **La vigilanza ministeriale nei confronti degli enti previdenziali.**

	<i>(in milioni)</i>
Stanziamenti definitivi	43.924.099
Impegni lordi (*)	43.866.068
Impegni effettivi	43.556.955
Pagamenti	40.752.666
Residui totali	3.113.401
Economie	58.031

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento

1. Considerazioni generali

Il 1993 è stato caratterizzato in Italia, come del resto negli altri paesi europei, dall'acuirsi del fenomeno della disoccupazione, dovuto all'aggravarsi della situazione di recessione, in atto fin dall'inizio degli anni '90.

1.1 *L'incidenza del fenomeno*

La perdita di posti di lavoro nel predetto anno è stata nel nostro paese pari a circa 800.000 unità (1) di cui circa 290 mila unità di lavoro indipendente e 510 mila unità circa di lavoro dipendente, corrispondenti al 2,8 per cento degli occupati del '92.

Il tasso di disoccupazione è conseguentemente passato dal 9,7 all'11,3 per cento ed anche il numero delle persone in cerca di occupazione si è elevato notevolmente, sia che si tratti di persone che abbiano perduto una precedente occupazione, sia che si tratti di giovani in cerca di prima occupazione, oppure di persone che, pur senza una specifica posizione professionale (casalinghe, studenti, ecc...), sono in cerca di lavoro.

La riduzione dei posti di lavoro ha interessato tutti i settori produttivi, coinvolgendo pesantemente pure il terziario, non più in grado di assolvere alla funzione di compensazione svolta negli anni precedenti, in quanto anch'esso colpito dalla crisi.

In particolare, il calo è stato del 6,9% nel settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, con una perdita di circa 183 mila unità, di cui 76 mila dipendenti e 107 mila indipendenti.

1) Elaborazioni su dati Istat.

Nel settore industriale la flessione è risultata, invece, pari al 4,1%, con una diminuzione di 343 mila unità.

Nel settore dei servizi destinabili alla vendita, infine, si è registrata una perdita di 274 mila unità, pari al 2,2%, mentre l'occupazione nella pubblica amministrazione è rimasta sostanzialmente stabile (2).

L'azione del Governo per contrastare l'allarmante crescita della disoccupazione è risultata improntata fondamentalmente all'accrescimento delle risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali, più che al rilancio degli investimenti, per la necessità di contenere il disavanzo di bilancio ed evitare spinte inflazionistiche e stante il permanere di un clima di incertezza abbastanza diffuso, complicato da una prolungata fase di stallo nel settore delle opere pubbliche legata al fenomeno «tangentopoli».

Si è, pertanto, agito per la tutela reddituale dei lavoratori colpiti da crisi occupazionale, nella speranza di una inversione di tendenza del ciclo economico di cui si avvertono solo ora i primi segni.

Vale, peraltro, la pena di sottolineare che, essendo la disoccupazione legata in misura consistente a cause di natura strutturale, resta essenziale una politica di contenimento dei costi del lavoro, diversi da quelli del salario, di incremento della produttività e flessibilità del lavoro, in linea con l'accordo Governo - parti sociali del luglio '93.

1.2 *L'incremento della spesa pubblica di protezione sociale*

In questo contesto, la spesa pubblica di protezione sociale, nelle voci che più direttamente si collegano alla situazione dell'occupazione, ha fatto registrare un'impennata.

Trattasi, in particolare, degli oneri per il trattamento di disoccupazione - che nella parte ordinaria sono a carico della Gestione prestazioni temporanee dell'INPS, mentre nella parte speciale sono anche a carico del bilancio dello Stato -, degli oneri per integrazione salariale ordinaria e straordinaria, quest'ultima coperta da contributi a carico del bilancio dello Stato, nonché degli oneri per prepensionamento, anch'essi gravanti sul bilancio dello Stato. Occorre, altresì, tener conto degli sgravi contributivi e delle agevolazioni contributive concessi in relazione a crisi di determinati settori produttivi, il cui onere è sopportato dallo Stato.

L'entità della spesa per il trattamento di disoccupazione è stata nel 1993, in termini di competenza economica, pari a 3.351 miliardi, con un aumento rispetto al '92 di oltre il 30%, anche per effetto dell'elevazione dell'indennità giornaliera di disoccupazione dal 20 al 25% della retribuzione di riferimento e della proroga al 31.12.1993 del trattamento di disoccupazione spettante ai lavoratori del settore dell'edilizia iscritti alla data del 31.12.1992 nelle liste di mobilità.

Quanto ai trattamenti di cassa integrazione guadagni, l'onere per il 1993 a titolo di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, ha raggiunto la complessiva cifra di 3.493 miliardi (3), che supera di oltre il 10% quella dell'anno precedente.

L'onere per indennità spettanti ai lavoratori in mobilità è stato di 1704 miliardi, mentre quello per prepensionamenti è stato pari a 4028 miliardi, comprensivo, sia dell'onere per pensioni pagate nell'anno 1993, sia di quello per contribuzioni figurative a carico del datore di lavoro e del lavoratore.

2) I dati suesposti sono riportati nella Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1993.

3) Fonte: INPS, dati di preconsuntivo.

Provvedimenti intervenuti nel corso dell'anno di cui si tratta hanno comportato la rideterminazione del numero dei lavoratori ammessi al beneficio del prepensionamento nei settori siderurgico pubblico, dell'amianto e della cantieristica e previsto ex novo la concessione del beneficio in parola ai dipendenti dei partiti politici, in virtù della legge n. 236/1993.

L'onere per sgravi contributivi, in favore principalmente delle imprese operanti nel Mezzogiorno e delle aziende agricole situate in zone montane o svantaggiate è ammontato nel '93 a 8.826 miliardi, mentre le agevolazioni contributive, consistenti in esoneri o riduzioni di aliquote, in favore di particolari settori produttivi e categorie di lavoratori (contratti di formazione e lavoro, apprendisti, lavoratori dipendenti agricoli, contratti a tempo indeterminato derivanti da apprendistato, ecc..) hanno comportato un onere di circa 8.000 miliardi.

In aggiunta a tali spese, va considerato l'onere per la copertura assicurativa dei periodi indennizzati nel 1993 con trattamenti di disoccupazione speciale edile, di indennità di mobilità e di cassa integrazione guadagni valutabile in circa 1500 miliardi.

1.3 I riflessi negativi conseguenziali

Il quadro congiunturale ha influenzato – fra l'altro – la dinamica dei redditi da lavoro dipendente, determinando una riduzione della massa salariale imponibile a fini contributivi e fiscali, con intuibili riflessi negativi sulle gestioni previdenziali interessate e sul versante delle entrate tributarie.

Le iniziative dell'Amministrazione per il sostegno all'occupazione sono consistite nel '93 essenzialmente nell'utilizzazione degli strumenti previsti dalla legge n. 223/91 e dalla legge n. 236/93 di conversione del decreto-legge n. 148/1993.

Con il primo dei citati provvedimenti è stata operata – fra l'altro – una incisiva riforma del trattamento di integrazione salariale e prevista l'istituzione di liste di mobilità della manodopera licenziata per cessazione dell'attività imprenditoriale o per riduzione di organico del personale.

Nelle intenzioni del legislatore, l'istituto della mobilità doveva costituire uno strumento diverso dalla cassa integrazione guadagni – talora impropriamente applicata – destinato ad intervenire nei casi di crisi occupazionale aziendale senza prospettive di riassorbimento (ad esempio, nelle ipotesi sopra ricordate di chiusura dell'impresa o di licenziamento per eccedenza di personale) per i quali è stato previsto un nuovo regime di tutela del reddito ed insieme di ricollocamento.

La CIG veniva, pertanto, riportata alla sua originale finalità di intervento per periodi limitati nel tempo e legati a problemi di crisi congiunturale o di ristrutturazione aziendale (4).

I lavoratori collocati in mobilità hanno diritto in base alla legge citata ad una indennità pari al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria percepito o che sarebbe spettato prima della risoluzione del rapporto di lavoro. Detta indennità è commisurata all'intero per i primi 12 mesi ed è, invece, ridotta all'80% nei successivi 36 mesi.

La durata dell'integrazione varia in relazione all'età del lavoratore, passando dai 12 mesi per chi ha meno di 40 anni, ai 24 mesi per coloro che sono compresi fra i 40 e i 50 anni ed ai 36 mesi per gli ultracinquantenni. L'indennità è prorogata per ulteriori 12 mesi per i lavoratori di aziende situate nel Meridione o in aree in crisi.

4) ISFOL: I lavoratori in mobilità negli anni '90.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il numero degli iscritti nelle liste di mobilità nel periodo gennaio-dicembre 1993 è stato il seguente (5):

REGIONI	GEN.	FEB.	MAR.	APR.	MAG.	GIU.	LUG.	AGO.	SET.	OTT.	NOV.	DIC.
Piemonte	13.462	14.542	14.840	13.985	15.236	15.672	16.889	16.931	18.434	18.773	21.504	21.813
Valle d'Aosta	443	475	488	518	503	487	503	485	479	445	455	444
Lombardia	10.933	12.084	15.453	16.709	17.457	16.727	20.170	20.177	23.186	24.779	26.490	27.272
Trentino	311	413	812	887	903	1.022	1.013	1.202	1.210	1.208	1.225	1.221
Veneto	7.468	8.481	8.887	10.708	11.290	11.887	11.563	11.491	15.455	16.113	18.832	19.693
Friuli	2.538	2.730	2.802	3.151	3.463	2.463	3.463	3.785	4.144	4.294	4.534	4.858
Liguria	1.842	2.024	2.597	2.640	2.488	2.478	3.310	3.280	3.453	3.407	3.809	4.231
Emilia Romagna	3.562	4.070	5.015	5.345	6.139	6.542	7.480	7.997	8.243	9.178	9.898	10.921
Toscana	6.553	7.142	8.456	8.893	9.030	9.240	9.462	9.462	9.769	10.305	10.340	9.931
Umbria	3.778	3.778	4.060	3.954	4.096	4.207	4.466	4.657	4.969	5.101	5.117	5.625
Marche	4.623	4.725	5.167	5.595	6.731	6.379	7.036	7.036	7.160	7.582	8.075	8.667
Lazio	8.772	9.351	11.150	11.319	11.654	12.031	12.343	12.649	15.508	15.996	16.336	16.813
Abruzzo	2.536	2.901	3.347	3.526	3.632	3.632	3.802	3.802	4.471	4.692	5.205	5.873
Molise	351	357	359	359	359	357	356	540	570	570	632	637
Campania	20.223	21.046	21.046	21.046	21.046	21.046	21.046	21.868	32.822	32.822	37.945	39.522
Puglia	13.232	13.454	13.925	14.241	14.508	14.502	15.210	15.113	15.528	16.532	16.702	16.975
Basilicata	1.205	1.464	1.500	1.416	1.786	1.747	1.758	1.899	2.036	1.964	2.190	2.228
Calabria	933	1.060	1.463	1.450	1.643	1.643	1.643	1.869	2.804	2.804	3.153	3.296
Sicilia	0	3.020	4.120	5.171	5.271	5.391	5.391	5.581	5.801	6.006	6.008	6.006
Sardegna	2.529	2.529	2.552	2.583	2.655	2.889	2.889	2.889	4.563	4.563	4.563	4.563
ITALIA	105.294	115.616	128.039	133.396	139.390	143.348	149.893	152.713	180.605	187.140	203.013	210.489
Media mese	5.264,7	5.782,3	5.102	6.669,8	5.996,5	7.167,4	7.489,7	7.635,7	9.030,3	9.357	10.151	10.524

Il numero degli avviati al lavoro, ossia delle persone che hanno trovato comunque una ricollocazione anche temporanea od indipendente nell'arco temporale di vigenza delle liste di mobilità, è stato pari a circa 38.000 unità, con una lieve prevalenza degli avviamenti a tempo indeterminato su quelli a tempo determinato.

I predetti reimpieghi, i quali si sono prevalentemente verificati in attività socialmente utili e nei servizi di pubblica utilità ed hanno riguardato anche lavoratori delle fasce più deboli, sono stati resi possibili dall'azione svolta dalle Agenzie regionali per l'impiego, istituite dalla legge n. 56/1987 per incentivare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e per promuovere iniziative volte ad incrementare l'occupazione ed a facilitare l'impiego dei soggetti più svantaggiati sul mercato del lavoro.

Ad esse la legge n. 223/1991 ha assegnato il compito di compiere studi, ricerche e rilevazioni specifiche, specie in ambito locale, di istituire servizi di consulenza sui possibili sbocchi occupazionali e di attivare corsi di autoimpiego e di rimotivazione al lavoro.

Di fatto, l'attività delle Agenzie per l'impiego durante il 1993 ha risentito dell'ulteriore accentuazione della crisi economica ed occupazionale e subito un'oggettiva limitazione degli spazi di manovra previsti dal disegno normativo.

Il suesposto dato, così come quello degli iscritti, risulta tuttavia alquanto approssimativo, poichè negli anni passati non sono stati compiutamente rilevati e disaggregati gli avviamenti.

5) Fonte: Rilevazioni osservatorio mercato lavoro.

1.4 *Le misure legislative*

Non pare che in un mercato del lavoro difficile come quello attuale i meccanismi a disposizione, nonostante le misure recate dalle legge 236 citata, relative all'obbligo di riservare il 12% delle nuove assunzioni agli iscritti nelle liste di mobilità e alla concessione di incentivi per ogni nuova unità lavorativa occupata a tempo pieno, di cui si dirà più estesamente in seguito, siano sufficienti ad attivare consistenti processi di mobilità da un'occupazione ad un'altra. La stessa legge 223 ha perciò previsto, oltre ad interventi di tipo informativo e di orientamento, specie da parte delle Agenzie regionali per l'impiego, diretti a favorire l'incontro tra datori di lavoro potenziali e lavoratori in mobilità, iniziative mirate alla formazione — riqualificazione dei lavoratori licenziati da imprese in crisi, secondo ben definite tipologie attagliate alle caratteristiche dei posti di lavoro suscettibili di offerta, in relazione all'andamento dei fabbisogni professionali.

Infatti, interventi formativi non finalizzati in maniera puntuale alle caratteristiche dell'offerta ed a quelle della domanda possono dar luogo ad inutili sprechi di risorse e possono, altresì, demotivare i formandi.

L'intervento formativo dovrebbe, perciò, essere rivolto specie ai più giovani, con azioni differenziate a seconda della loro formazione culturale di base e dell'esperienza di lavoro maturata.

Nella situazione italiana, caratterizzata dall'assenza di un sistema di formazione continua, questo tipo di scelta potrà rappresentare un primo efficace banco di prova per l'utilizzo degli stanziamenti comunitari programmati per il periodo 1994-1999.

La legge n. 236/1993 integra le misure di politica attiva del lavoro previste dalla legge 223 intese a sostenere i livelli occupazionali in determinate aree caratterizzate da rilevanti squilibri locali fra domanda ed offerta di lavoro o da gravi crisi territoriali o settoriali strutturali, da situazioni di depressione economica, da processi di ristrutturazione o riconversione o da fenomeni di degrado sociale, ambientale, ecc.

A tale fine, nei casi di promozione di iniziative aventi i caratteri della economicità e della stabilità nel tempo, comprese le dotazioni di opere di pubblica utilità, di servizi terziari e di edilizia abitativa economico-popolare, la legge prevede — come sopra accennato — per una durata non superiore a tre anni, l'erogazione di incentivi ai datori di lavoro, per ogni unità lavorativa aggiuntiva o reimmessa occupata a tempo pieno, secondo modulazioni decrescenti che non possono superare complessivamente una annualità del costo medio pro capite del lavoro.

Della nuova provvidenza possono beneficiare soggetti pubblici e privati, anche organizzati in forma cooperativa, nonchè imprese pubbliche o private incaricate di gestire progetti di pubblica utilità, di durata non inferiore ad un anno. È prevista la stipula di convenzioni per la progettazione di modelli e strumenti di gestione attiva della mobilità e dello sviluppo di nuova occupazione e per la valutazione della fattibilità dei progetti e dei risultati conseguiti.

Per le finalità di cui sopra è stato istituito un fondo per l'occupazione dotato di 550 miliardi per gli anni 1993 e 1994 e di 400 miliardi per l'anno 1995.

La legge prevede che una quota non superiore al 10 per cento del Fondo anzidetto sia riservata allo sviluppo di nuove imprese giovanili in vari settori (beni culturali, turismo, manutenzione di opere e dei servizi socio-assistenziali domiciliari).

Ai fini della realizzazione di nuovi programmi di reindustrializzazione e di creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo, è stato istituito un apposito Fondo per lo sviluppo dotato di 75 miliardi per il 1993 e di 100 miliardi per ciascuno degli anni 1994 e 1995.

È conferita, poi, al Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione di cui all'art. 17 della legge n. 49/1985 l'ulteriore somma di 15 miliardi.

Il provvedimento in esame reca, altresì, modifiche alla legge n. 223/1991, specie per quanto attiene l'iscrizione nelle liste di mobilità di lavoratori licenziati da imprese anche artigiane o cooperative di produzione e lavoro, che occupano anche meno di quindici dipendenti, per motivi connessi a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro, nonchè in materia di contratti di solidarietà e di cassa integrazione guadagni.

In proposito la legge in esame consente l'integrazione ordinaria fino a 24 mesi nel triennio per le piccole imprese operanti in zone in crisi occupazionale e che occupino da cinque a quindici dipendenti. Ha, altresì, svincolato dal limite dei 36 mesi nel quinquennio la concessione dell'integrazione straordinaria per i contratti di solidarietà, elevando al 75% l'ammontare del trattamento per il periodo 1993-95 e concedendo alle imprese un contributo pari al 25% della retribuzione per le ore non lavorate, oltre ad uno sgravio contributivo rapportato alla riduzione dell'orario. Ha, inoltre, esteso l'integrazione salariale a nuovi settori produttivi (giornali periodici e imprese radiotelevisive, imprese commerciali, agenzie di viaggio e turismo ed imprese di spedizione e trasporto con più di 50 addetti), nonché ai lavoratori licenziati dai partiti politici, e previsto la possibilità di una proroga semestrale per le imprese in crisi con meno di 100 unità sospese e la concessione dell'integrazione fino a due anni in favore delle imprese con più di 500 dipendenti che cessino l'attività. Infine, con la recente legge n. 56/1994 di conversione del D.L. n. 478/1993 è stata concessa la possibilità della proroga per 12 mesi del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria nei confronti delle imprese che, pur in presenza dell'apertura della procedura di mobilità, stipulino un accordo collettivo per la definizione di un programma di gestione delle eccedenze di personale.

Nuove norme sono state, altresì, introdotte dal provvedimento in questione in materia di licenziamenti collettivi e di interventi di formazione professionale, disponendo la fusione nel Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo del Fondo per la mobilità della manodopera, istituito con l'art. 28 della legge n. 675/1977, e della Gestione per l'integrazione del finanziamento dei progetti speciali nel Mezzogiorno, istituita a norma dell'art. 26 della legge n. 845/1978; il che dovrebbe consentire, come sottolineato dalla Corte nella relazione al rendiconto 1992, una maggiore capacità programmatica degli interventi nel campo della politica attiva ed un più flessibile utilizzo delle risorse, senza le rigidità lamentate in passato per la pluralità delle gestioni esistenti.

1.5 L'utilizzo del Fondo per l'occupazione

La disponibilità del Fondo per l'occupazione (550 miliardi) è stata ripartita con decreto del Ministro del lavoro in data 23 dicembre 1993, come segue:

- 22 miliardi per la promozione di nuove imprese giovanili nel settore dei servizi;
- 5 miliardi per programmi di intervento in alcune aree delle regioni Campania, Emilia-Romagna e Toscana (art. 2, commi 9 e 9 bis);
- 19 miliardi (1/5 dell'importo di 95 miliardi previsti per il quinquennio 1991-95) per l'intervento straordinario di integrazione salariale di cui all'art. 5, comma 9 della legge;
- 165 miliardi per rimborso all'INPS degli oneri sostenuti per l'elevazione dal 20 al 25% per il secondo semestre 1993 dell'indennità giornaliera di disoccupazione sopra accennata;
- 192,8 miliardi per la copertura degli oneri previdenziali INPS per i dipendenti GEPI e ISSAR;
- 90 miliardi per contributi da concedere a datori di lavoro e lavoratori per riduzione dell'orario di lavoro correlata a contratti di solidarietà, di cui 10 miliardi per le imprese non rientranti nel campo di applicazione della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale;
- 56,2 miliardi per le misure di cui all'art. 1 della legge.

Alla data del 31 dicembre 1993 risultano emessi solo pochi decreti di impegno formale per un totale di mld. 194,8, di cui mld. 192,8 afferiscono alla copertura degli oneri previdenziali per i dipendenti GEPI e ISSAR anzidetti. Le somme pagate ammontano a 2 miliardi circa.

Nessuna utilizzazione risulta fatta del Fondo per lo sviluppo, il cui importo di 75 miliardi figura al cap. 8032, cat. XII trasferimenti in conto capitale.

Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro in data 23 marzo 1994, all'INPS ed all'INPGI è stato riconosciuto il diritto al rimborso, rispettivamente di 76 e 4 miliardi, di cui il 60 per cento attribuito a titolo di acconto ed il restante 40 per cento a saldo, previa presentazione di apposito rendiconto che dovrà comprendere l'utilizzo dell'intera somma a copertura degli oneri per riduzione dell'orario di lavoro.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.6 Alcuni significativi indicatori

La dimensione dei problemi in tema di occupazione è data dagli andamenti delle iscrizioni al collocamento e relativi avviamenti, dal numero dei lavoratori avviati con contratti di formazione ed a tempo parziale, dal rapporto tra occupati e persone in cerca di occupazione, dai tassi di disoccupazione, dal numero di ore autorizzate per trattamenti di integrazione salariale.

Detti elementi vengono di seguito evidenziati in maniera succinta.

Nel periodo dicembre 1992 - dicembre 1993, le iscrizioni nelle liste di collocamento hanno fatto registrare le seguenti variazioni per area geografica e classe di iscrizione:

(in migliaia)

Area Geografica	I CLA			I CLB			TOTALE		
	dic. '92	dic. '93	var. %	dic. '92	dic. '93	var. %	dic. '92	dic. '93	var. %
NORD	668	832	24,6%	302	350	15,9%	970	1.182	21,9%
CENTRO	380	460	21,1%	372	415	11,6%	752	875	16,4%
SUD	1.468	1.543	5,1%	1.417	1.369	-3,4%	2.885	2.912	0,9%
ITALIA . . .	2.516	2.835	12,7%	2.091	2.134	2,1%	4.607	4.969	7,9%

Nella 1° classe A sono compresi gli iscritti con precedenti lavorativi, mentre alla 1° classe B figurano gli iscritti in cerca di prima occupazione. Nello stesso periodo i lavoratori fruitori della disciplina sulle assunzioni obbligatorie ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482, e successive modificazioni sono risultati n. 308.910, mentre gli iscritti negli appositi albi nazionali per il collocamento obbligatorio dei centralinisti e dei massaggiatori e massofisioterapisti non vedenti risultavano al 31.12.1993, rispettivamente, n. 11.782 e n. 1.456.

L'andamento degli avviamenti al lavoro, comprendenti quelli numerici, quelli nominativi e le assunzioni dirette, per area geografica e per sesso e relativi a ciascun trimestre dell'anno 1993 ha fatto segnare i seguenti valori, al lordo di quelli eventualmente non andati a buon fine:

(in migliaia)

TRIM AL	NORD			CENTRO			SUD			ITALIA		
	m	f	t	m	f	t	m	f	t	m	f	t
MAR. 93.	182	151	333	63	49	112	238	157	395	483	357	840
GIU. 93	204	175	379	65	57	122	289	178	467	558	410	968
SET. 93	182	168	350	61	52	113	264	209	473	507	429	936
DIC. 93	153	135	288	51	45	96	216	162	378	420	342	762

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nello stesso periodo si sono avute queste variazioni negli avviamenti al lavoro:

(in migliaia)

Area Geografica	I CLA			I CLB			TOTALE		
	dic. '92	dic. '93	var. %	dic. '92	dic. '93	var. %	dic. '92	dic. '93	var. %
NORD	173	153	-11,6%	139	135	-2,9%	312	288	-7,7%
CENTRO	56	51	-8,9%	48	45	-6,3%	104	96	-7,7%
SUD	241	216	-10,4%	179	162	-9,5%	420	378	-10,0%
ITALIA	470	420	-10,6%	366	342	-6,6%	836	762	-8,9%

Avuto riguardo alle iscrizioni da oltre 12 mesi con riferimento alle risultanze al 30 aprile di ciascun anno nel periodo dal 1988 al 1993 si è passati da 569.679 a 2.949.208 iscritti, con un incremento pari al 518%, come è dimostrato dal seguente prospetto:

REGIONI	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Valle d'Aosta	413	567	1.560	619	1.057	1.348
Piemonte	25.877	43.260	68.114	123.016	129.228	137.170
Lombardia	30.848	47.629	70.752	87.409	102.290	105.481
Trentino	1.056	2.381	3.757	3.708	3.335	4.274
Veneto	12.532	26.755	44.736	54.782	57.027	70.312
Friuli	4.772	9.008	13.244	15.383	19.648	25.111
Liguria	13.847	30.301	44.237	45.240	49.508	55.881
Emilia	14.185	24.812	39.228	49.474	55.206	63.746
Toscana	23.506	46.338	74.261	78.687	78.435	90.866
Umbria	6.674	16.913	27.235	27.275	27.815	42.761
Marche	10.119	16.163	29.299	33.373	41.037	44.748
Lazio	67.171	141.193	298.113	272.138	297.212	332.940
Abruzzo	11.847	26.710	48.551	55.084	55.652	54.593
Molise	4.107	11.275	19.042	19.256	19.421	25.703
Campania	169.383	366.176	670.094	666.935	617.754	672.895
Puglia	38.669	73.322	176.636	200.764	193.679	199.771
Basilicata	9.361	21.835	38.050	46.738	46.557	47.951
Calabria	26.563	69.349	165.500	180.630	183.602	197.006
Sicilia	67.276	155.628	386.180	593.029	553.021	618.820
Sardegna	31.468	66.265	131.782	131.003	158.620	157.831
TOTALE	569.679	1.195.900	2.350.371	2.684.543	2.690.104	2.949.208

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nello stesso periodo il numero degli apprendisti occupati è risultato il seguente (6):

REGIONI	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Valle d'Aosta	1.978	1.736	1.930	1.464	1.735	1.653
Piemonte	49.755	54.593	58.073	40.249	39.682	36.157
Lombardia	88.161	91.432	97.929	95.330	89.107	87.035
Trentino	13.712	14.045	13.512	13.232	14.793	12.322
Veneto	84.329	79.637	81.545	81.212	78.396	65.414
Friuli	10.321	9.391	10.246	10.396	9.357	8.316
Liguria	12.544	13.022	11.017	10.810	10.332	9.882
Emilia	55.260	55.803	60.846	57.417	53.953	49.020
Toscana	53.801	53.616	35.722	56.738	58.926	54.393
Umbria	5.665	6.726	7.148	6.849	6.604	5.769
Marche	21.628	19.813	20.554	20.250	18.930	17.350
Lazio	36.278	35.811	13.637	13.939	14.637	11.410
Abruzzo	14.202	11.515	12.002	12.252	12.504	11.544
Molise	1.423	1.278	1.402	1.262	1.359	1.249
Campania	20.060	21.211	23.522	21.437	20.593	24.133
Puglia	57.683	51.484	51.087	47.644	43.504	27.829
Basilicata	3.639	4.369	3.681	2.903	2.307	2.094
Calabria	4.322	4.613	5.270	5.557	4.531	4.145
Sicilia	15.292	14.921	14.042	15.600	15.326	12.864
Sardegna	5.953	6.428	6.576	9.227	9.156	7.186
TOTALE	556.506	551.444	529.741	523.767	505.734	449.765

mentre i lavoratori avviati con contratti di formazione sono stati complessivamente n. 493.643 nel 1988, 630.099 nel 1989, 469.050 nel 1990, 310.343 nel 1991, 255.715 nel 1992 e 189.317 nel 1993, quest'ultimi ripartiti fra nord, centro e sud in ragione di 103.760, 41.521 e 44.036.

Il numero dei contratti di formazione trasformati a tempo indeterminato nel termine previsto dei due anni va dai 214.109 del 1989, ai 258.104 del 1990, ai 257.438 del 1991, ai 232.261 del 1992 ed ai 143.589 del 1993.

Nel 1993 i lavoratori avviati con contratti a tempo parziale sono stati 253.748, di cui 167.223 al nord, 52.325 al centro e 34.200 al sud, mentre nello stesso anno sono passati dal tempo pieno al tempo parziale 81.550 lavoratori, di cui 58.738 al nord, 16.038 al centro e 6.774 al sud.

Sulla base della rilevazione trimestrale effettuata dall'Istat, l'occupazione totale è scesa, nell'arco di un anno, dal gennaio 1993 al gennaio 1994, da 20.650.000 unità a 19.815.000, di cui 12.893.000 maschi e 6.922.000 femmine.

6) Fonte: Ministero del lavoro e previdenza sociale Osservatorio mercato del lavoro.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le persone in cerca di occupazione, alla data di fine gennaio 1994, erano 3.455.000, di cui 1.614.000 maschi e 1.841.000 femmine (nel gennaio 1993 erano, invece, 3.091.000 di cui 1.380.000 maschi e 1.711.000 femmine) così distinte:

disoccupati:	1.303.000
in cerca di 1 ^a occupazione:	1.427.000
altri	725.000
TOTALE	3.455.000

Il rapporto occupati – persone in cerca di occupazione è stato, pertanto, pari al 17,48%.

Il tasso di disoccupazione al gennaio 1994 era pari all'11,29% (8,74% per i maschi e 15,71% per le femmine), così ripartito per aree geografiche: nord 7,16%; centro 9,50%; Mezzogiorno 18,80%.

Un sintomatico risvolto della grave crisi occupazionale nel 1993 è costituito dalla sensibile crescita del ricorso alla cassa integrazione guadagni. Le ore di integrazione salariale complessivamente autorizzate in tale anno sono, infatti, risultate pari a 549,4 milioni, con un aumento rispetto al '92 del 19,1%.

Il maggior utilizzo della predetta cassa ha riguardato il settore manifatturiero, nel quale il numero delle ore concesse è asceso a 497,2 milioni, mostrando un incremento del 19,75% rispetto al 1992 in cui detto valore è stato pari a 415,2 milioni.

L'incremento maggiore si è avuto negli interventi ordinari, passati da 183 milioni a 240,3 milioni (+ 31,32%), mentre gli interventi straordinari si sono elevati da 232,2 a 256,9 milioni (+ 10,62%).

Nel settore dell'edilizia la crescita è stata più contenuta. Il numero delle ore autorizzate è passato, infatti, dai 46,1 milioni del '92 ai 52,2 milioni del '93 (+ 13,16%).

Il quadro generale degli interventi riguardanti distintamente gli operai e gli impiegati, è dato dal seguente prospetto (7):

Numero di ore autorizzate

TIPI DI INTERVENTO	1992	1993	variazioni % rispetto all'anno precedente
GESTIONE INDUSTRIA			
Interventi ordinari	182.983.716	240.301.503	31,32
Operai	169.186.809	215.197.860	27,20
Impiegati	13.796.907	25.103.643	81,95
Interventi straordinari	232.212.731	256.875.663	10,62
Operai	201.079.425	217.764.841	8,30
Impiegati	31.133.306	39.110.8220	25,62
Totale	415.196.447	497.177.166	19,75
GESTIONE EDILIZIA			
Industria edile	33.672.219	39.924.150	18,57
Operai	33.374.688	38.275.549	14,68
Impiegati	297.531	1.648.601	454,09
Artigianato edile	9.739.764	9.216.708	-5,37
Operai	9.725.683	9.197.080	-5,44
Impiegati	14.081	19.628	39,39
Lapidei	2.735.048	3.078.373	12,55
Operai	2.707.727	3.008.490	11,11
Impiegati	27.321	69.883	155,78
Totale	46.147.031	52.219.231	13,16
Complesso	461.343.478	549.396.397	19,09

7) Fonte: INPS.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La distribuzione degli interventi ordinari e straordinari della Cassa integrazione guadagni per settore di attività risulta invece dal prospetto che segue, sul quale è riportata la serie storica 1986-1993 (8).

Cassa integrazione guadagni nel settore industriale
(Ore autorizzate per gestione e settore di attività industriale)

(in migliaia)

GESTIONE E SETTORI	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
GESTIONE ORDINARIA:								
<i>Interventi ordinari</i>	101.667	88.783	62.576	50.965	76.927	143.645	182.984	240.301
Estrazione di minerali metaliferi e non	607	363	398	211	556	1.156	467	865
Legno	3.998	2.958	1.597	1.227	1.359	2.404	4.047	6.911
Alimentari	3.119	2.301	1.600	1.796	2.609	2.470	2.660	4.310
Metallurgiche	3.348	5.082	3.107	2.043	4.051	9.276	10.643	13.792
Meccaniche	33.008	29.060	19.186	15.866	31.977	70.197	96.530	123.489
Tessili	10.444	8.500	6.860	5.825	8.784	14.892	16.563	18.832
Vestiario, abbigliamento, arredamento	10.574	7.453	6.535	5.859	6.020	8.220	12.735	15.954
Chimiche	5.391	5.355	3.251	2.881	5.431	9.716	9.660	14.628
Pelli e cuoio	15.186	14.254	10.948	8.290	7.118	10.301	9.753	10.830
Trasformazione minerali	8.619	6.304	3.508	2.567	3.218	5.617	7.099	11.168
Carta e poligrafiche	1.646	1.511	1.336	760	1.521	2.382	4.245	5.225
Tabacchicoltura	18	113	168	162	4	126	32	195
Altre e varie	5.711	5.529	4.082	3.478	4.279	6.888	8.550	14.102
<i>Interventi straordinari:</i>								
<i>Operai</i>	430.517	345.365	282.306	228.533	197.177	192.017	201.080	217.765
Estrazione di minerali metaliferi e non	2.805	2.073	1.230	1.025	1.523	958	1.261	1.242
Legno	13.441	10.608	7.778	6.383	3.223	2.444	1.840	1.372
Alimentari	11.586	8.638	9.157	6.739	5.385	5.350	2.222	1.725
Metallurgiche	33.385	22.863	15.299	13.881	18.254	14.037	20.295	19.853
Meccaniche	172.694	133.006	101.574	75.168	62.118	61.087	76.335	86.072
Tessili	39.489	34.163	26.895	19.975	16.286	12.976	18.938	18.435
Vestiario, abbigliamento, arredamento	22.367	17.636	15.531	12.986	7.712	11.406	11.239	11.722
Chimiche	36.842	32.264	23.540	20.394	18.310	17.776	17.014	21.092
Pelli e cuoio	11.757	11.124	12.445	11.946	8.922	9.012	6.000	5.214
Trasformazione minerali	26.299	20.697	16.841	10.985	6.801	5.257	4.636	12.141
Carta e poligrafiche	10.360	9.352	5.873	3.490	2.184	1.963	3.118	3.193
Tabacchicoltura	801	340	761	286	233	1.055	342	1
Altre e varie	48.691	42.826	45.382	45.275	46.226	48.696	37.840	34.703
<i>Impiegati</i>	53.366	42.729	35.270	30.278	25.040	25.519	31.133	39.111
TOTALE	585.550	476.877	380.152	309.776	299.144	361.181	415.197	497.177
GESTIONE EDILIZIA:								
Edilizia, industria e artigianato	61.806	56.970	39.966	35.183	34.550	51.695	46.147	52.219
Lapidei industria	58.241	53.760	37.613	33.206	32.757	48.952	43.412	49.141
Lapidei artigianato	3.099	2.728	1.938	1.629	1.483	2.338	2.376	2.739
	466	482	415	348	310	405	359	339
COMPLESSO	647.356	533.847	420.118	344.959	333.694	412.876	461.344	549.396

8) Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese 1993.

2. Aspetti finanziari della gestione

2.1 La gestione di competenza

Gli stanziamenti definitivi, in termini di competenza, risultanti dal rendiconto 1993 del Ministero del lavoro e previdenza sociale sono risultati pari a 43.924,1 miliardi.

Se confrontati con le assegnazioni definitive del precedente esercizio, ammontanti a 46.571,1 miliardi, essi mostrano una diminuzione di mld. 264,7, pari al 5,69%.

La ripartizione per titoli dell'anzidetto importo complessivo di 43.924,1 miliardi risulta la seguente:

Titolo I Spese correnti	mld.	3.507,4	99,5%
Titolo II Spese in conto capitale		16,7	0,95%
TOTALE	mld.	3.924,1	100

Rispetto al '92, le spese correnti registrano una diminuzione pari a 2.661,1 miliardi (- 5,75%), laddove le spese in conto capitale evidenziano un incremento di mld. 114, pari al 37,66%.

Nell'ambito dei singoli titoli, le spese si suddividono nelle seguenti categorie di bilancio:

Spese correnti

Cat. II Personale in attività di servizio	mld.	712	1,64%
Cat. IV Acquisto di beni e servizi	mld.	168,1	0,39%
Cat. V Trasferimenti		42.623,3	97,97%
Altre categorie		4,-	—
TOTALE		43.507,4	100

Spese in conto capitale

Cat. XI Mobili, macchine, ecc.	mld.	55,5	13,32%
Cat. XII Trasferimenti		361,2	86,68%
TOTALE		416,7	100

I dati suesposti pongono in rilievo che il 99,05% delle risorse poste a disposizione dell'amministrazione sono state assorbite dalle spese correnti. Nell'ambito di queste, circa il 98% è destinato a trasferimenti.

Tale caratteristica, come sottolineato nella precedente relazione, costituisce una costante del bilancio in esame. Infatti, anche negli esercizi 1990, 1991 e 1992 la percentuale delle risorse stanziata per spese correnti è stata, rispettivamente, del 98,17, del 99,17 e del 99,35% del totale complessivo. Il rapporto delle spese per trasferimenti rispetto al totale delle spese correnti è stato, a sua volta, rispettivamente, del 98,17, del 97,65 e del 98,04%.

Siffatta struttura del bilancio riduce la portata dell'analisi economico-finanziaria della gestione del dicastero, considerando - fra l'altro - il fattore di irrigidimento della spesa per trasferimenti totalmente vincolata da disposizioni di legge che prevedono la copertura a carico del bilancio statale di rilevanti oneri di natura socio-previdenziale per i quali si fa rinvio al capitolo riguardante la spesa previdenziale.

Anche per ciò che attiene al titolo II, la netta prevalenza è a favore della categoria XII, concernente trasferimenti, che assorbe l'86,68% delle spese in conto capitale (361,2 su 416,7 mld.), analogamente a quanto registrato negli esercizi precedenti, nei quali detto rapporto fu il seguente: 1990: 91%; 1991: 85,73%; 1992: 85,92%). Nel periodo considerato le risorse riservate alla categoria XI, riguardante l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche, sono state di mld. 27,4 su 300,3, di mld. 46, su 322,4 e di mld. 42,6 su 302,7.

Dello stanziamento di mld. 361,2 per trasferimenti in conto capitale, 255,2 mld. concernono contributi da erogare per attività di formazione professionale, mld. 17,5 riguardano il finanziamento delle medesime attività svolte nelle regioni a statuto speciale, nonché per il finanziamento dell'Isfol, mld. 13,5 attengono a finalità dell'ex fondo per la mobilità della manodopera e mld. 75 si riferiscono al suddetto Fondo per lo sviluppo di cui all'art. 1 ter della legge 19.7.1993, n. 236 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 20.5.1993, n. 148.

A fronte di una massa impegnabile pari a 43.968,7 miliardi, risultante dalla sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza (43.924,1 miliardi), e dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1993, pari a mld. 44,6, gli impegni effettivamente assunti ammontano a complessivi 43.601,6 miliardi - di cui 43.557 sulla competenza e 44,6 in conto residui di stanziamento - pari al 99,16%.

Le economie accertate sulla competenza sono state pari a 58 miliardi.

2.2 *La gestione di cassa*

In termini di cassa, le autorizzazioni definitivamente concesse sono ammontate a 45.689,2 miliardi.

La massa spendibile, risultante dalla sommatoria tra stanziamenti definitivi di competenza (43.924,1 mld.) e residui al 1° gennaio 1993 (2.760,1 mld.), è risultata nell'esercizio di cui si tratta pari a 46.684,2 miliardi.

Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è stato, pertanto, pari al 97,80%.

I pagamenti totali hanno raggiunto la cifra di 43.060,8 miliardi, di cui 40.752,7 in conto della competenza e 2.308,1 in conto resti. Nel complesso essi hanno assorbito il 94,20% degli stanziamenti di cassa. Tale rapporto ha toccato il 94,70% per le spese correnti, mentre è risultato più contenuto (54,50%) per le spese in conto capitale.

2.3 *La gestione dei residui*

I residui, che, all'inizio dell'esercizio, ascendevano, come detto, a 2.760,1 miliardi, si elevano, al termine dell'esercizio stesso, a 3.251,4 miliardi, con un incremento in valore assoluto di 491,3 miliardi, pari al 17,80%, per effetto del saldo algebrico tra pagamenti in conto residui (- 2.308,1 mld.), economie dovute a minori accertamenti (- 314 mld.) e somme rimaste da pagare in conto competenza (+ 3.113,4 mld.).

Del predetto importo dei residui a fine esercizio (3.251,4 mld.), 3.113,4 miliardi provengono dalla gestione di competenza, mentre 138 mld. provengono da precedenti esercizi. Inoltre, 309,1 mld. costituiscono residui di stanziamento. Di essi, mld. 199,1 afferiscono al titolo I (trattasi essenzialmente di somme destinate a trasferimenti correnti), mentre mld. 110 si riferiscono al titolo II.

L'aliquota di smaltimento dei residui è stata nel '93 pari all'83,62%.

2.4 *Le spese per il personale in attività di servizio*

Gli stanziamenti definitivi di competenza per la categoria economica di cui trattasi sono ammontati per il 1993 a 712 miliardi. Gli impegni effettivamente assunti sono stati pari a 678,5 miliardi, corrispondenti al 95,30 per cento della dotazione di bilancio.

Nel 1992 gli impegni risultarono pari a 690,7 miliardi, a fronte di stanziamenti definitivi per 732,5 miliardi, con un rapporto percentuale pari al 94,20 per cento.

Sia in termini di stanziamenti, che di impegni, si è, pertanto, registrata una diminuzione, pari, rispettivamente, a 20,5 e 12,2 miliardi. La percentuale riguardante gli impegni è stata dell'1,77 per cento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le somme impegnate nell'esercizio 1993, opportunamente comparate con le risultanze dell'esercizio precedente, figurano così ripartite:

(in miliardi di lire)

	1993	1992	Differenza
Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi	397,1	412,2	- 15,1
Compensi lavoro straordinario	10,0	10,1	- 0,1
Indennità di missione e trasferimento	13,5	13,7	- 0,2
Incentivi alla produttività	24,7	25,5	- 0,8
Altre indennità	50,8	51,1	- 0,3
Contributi a carico dell'Amministrazione	182,4	178,1	+ 4,3
TOTALE	678,5	690,7	- 12,2

Le somme pagate in conto della competenza sono state pari a 606,5 mld., mentre quelle pagate in conto resti sono ammontate a 94,6 miliardi. Complessivamente, quindi, i pagamenti sono ascisi a 701,1 mld.

Al 31.12.1993 rimanevano da pagare somme per 92,2 mld., di cui 72,1 provenienti dalla competenza e 20,1 provenienti dal precedente esercizio.

Le economie accertate sui capitoli concernenti spese per il personale sono state 43,1 miliardi (nel 1992: mld. 41,7).

I dati relativi alla consistenza del personale in servizio al termine dell'anno 1993 non sono ancora disponibili, essendo tuttora in corso le relative rilevazioni ed elaborazioni a cura del Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato. Ciò non consente, per il momento, valutazioni in ordine alle eventuali variazioni avutesi nel numero e nella composizione del personale, rispetto alle consistenze al 31.12.1992.

Alla predetta data, giusta le risultanze del 1° Conto annuale pubblicato dal predetto Ministero del tesoro, la situazione del personale in servizio presso il Dicastero del lavoro era la seguente:

Dirigenti non contrattualizzati	29
Dirigenti	202
Ruolo ad esaurimento	178
Livelli	14.283
Personale non di ruolo, temporaneo e contrattista	1.977
TOTALE	16.669

Una tematica di rilevante interesse ha riguardato l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 relative al divieto di adibire il personale dipendente a mansioni che non siano proprie del profilo professionale di appartenenza, in quanto esse hanno fatto emergere tali carenze nelle dotazioni organiche, specie degli uffici periferici, da comportare il rischio d'una paralisi degli uffici stessi.

Per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 546/1993, recante modifiche ed integrazioni al predetto decreto n. 29, i termini di applicazione delle precitate disposizioni sono stati spostati al 30 giugno 1994. Lo slittamento del termine lascia, tuttavia, impregiudicato il delicato problema strutturale e organizzativo dell'Amministrazione del lavoro. Occorrerà attendere al riguardo la determinazione degli organici, che rimane, però, subordinata, in base alla legge n.537/93, alla verifica dei carichi di lavoro, la cui rilevazione, secondo quanto riferito dal Dicastero, sarebbe in fase di attuazione.

Devesi ricordare, poi, che la citata legge n. 537/93 ha disposto il riordino degli Uffici periferici del lavoro attraverso l'unificazione, sia a livello regionale, che provinciale, degli Uffici del lavoro e massima occupazione e degli Ispettorati del lavoro, conferendo delega al Ministro per l'adozione delle disposizioni attuative. Il relativo schema di regolamento risulta inoltrato al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È altresì da sottolineare che in virtù della norma di cui all'art. 4 bis della menzionata legge n. 236/93, è stata disposta la prosecuzione dei 2000 rapporti di lavoro di diritto privato instaurati ex lege n. 160/1988 fino alla definizione dei concorsi riservati al personale stesso per la copertura dei posti vacanti nel VI e nel IV livello.

L'attuazione della richiamata norma consentirà l'abolizione di una forma di «precariato stabile» e dovrebbe, altresì, concorrere ad un più appropriato dimensionamento degli organici delle varie strutture.

A tutto il 31.12.1993 non risulta emanato il regolamento previsto dalla legge n. 241/90 sulla trasparenza del procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti.

Nel corso del 1993 l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato ha comunicato le risultanze delle verifiche amministrativo-contabili alle Agenzie regionali per l'impiego del Lazio, dell'Umbria e delle Puglie, all'Ispettorato regionale di Bari, agli Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione di Bari e Trieste, all'Ispettorato provinciale di Lecce, di Salerno, di Parma, di Bergamo e di Milano ed all'Ufficio provinciale del lavoro di Trieste.

2.5 Le spese per acquisto di beni e servizi

A fronte di stanziamenti definitivi previsti in bilancio per le spese della categoria IV per 168,1 miliardi, gli impegni assunti sono risultati pari a 134,7 miliardi, con una differenza in meno di mld. 33,4, corrispondente alla somma delle economie realizzate (mld. 24,5) e della conservazione di residui di stanziamento per mld. 8,9 riguardanti acquisti di servizi meccanografici.

La percentuale delle somme impegnate rispetto agli stanziamenti è stata nel '93 pari all'80%.

L'andamento degli impegni nel triennio precedente è risultato il seguente: 1990: mld. 91,6; 1991: mld. 104,7 (+ 14,30%); 1992: mld. 123,5 (+ 17,95%).

Rispetto al '92 l'aumento è stato, invece, pari al 9,07%.

L'analisi degli impegni per l'esercizio 1993, compresa la quota di mld. 8,9 rinviata a nuovo, riferita alle voci più significative, pone in evidenza la seguente tipologia di spese:

Fitto di locali e spese per manutenzioni e riparazioni	mld.	40,2
Postelegrafoniche	mld.	7,9
Esercizio mezzi trasporto	mld.	0,5
Spese di funzionamento Agenzie per l'impiego	mld.	29,7
Spese d'ufficio	mld.	16,0
Spese di funzionamento del centro elaborazioni dati e sistema informativo	mld.	19,2
Spese per il funzionamento di comitati, commissioni, ecc.	mld.	4,8
Spese per la formazione del personale	mld.	0,3
Spese per studi e ricerche	mld.	3,2
Spese per lo sviluppo della cooperazione	mld.	14,3
Spese per la vigilanza sulle società cooperative e loro consociate	mld.	5,4
Spese diverse	mld.	2,2
TOTALE	mld.	143,7

L'elencazione che precede offre lo spunto per talune notazioni di carattere generale:

— per ciò che attiene alle spese per fitto locali è da segnalare che la pratica del riconoscimento di debito a favore degli enti proprietari degli immobili presi in locazione ha continuato a manifestarsi, nonostante la natura eccezionale dell'istituto ed il suo legame con particolari situazioni di patologia nel procedimento amministrativo rendano censurabile tale frequente ricorso alla procedura indennitaria. La questione ha formato oggetto di ripetuti rilievi, da ultimo (nota n. 13 del 12.11.1993) anche in sede di controllo successivo. In tale sede, fra l'altro, si è fatto notare che la legge n. 241/90 (artt. 16 e 17) consente di superare i ritardi finora lamentati nell'acquisizione di pareri tecnici che rappresentano una delle cause determinanti il ricorso allo strumento contrattuale di cui trattasi;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— per le spese di funzionamento delle Agenzie regionali per l'impiego (cap. 1117: mld. 29,7) e per le cosiddette spese d'ufficio riguardanti gli Uffici del lavoro (cap. 1536: mld. 4,5), le Sezioni circoscrizionali (cap. 2034: mld. 8,4) e l'Ispettorato del lavoro (cap. 2536: mld. 3,2), l'estrema genericità ed ampiezza delle anzidette voci di bilancio non consente alcun grado di conoscenza circa la natura delle spese in esse comprese ed oggetto dell'autorizzazione legislativa. La notazione assume maggiore significatività ai fini dell'esercizio del controllo sulla efficacia e sulla efficienza della spesa e sulla corrispondenza dei risultati rispetto agli obiettivi, in assenza di qualsiasi specificazione, sia nella fase della previsione, sia in quella del rendiconto;

— per quel che concerne le spese di funzionamento del centro elaborazione dati e del sistema informativo, gli impegni a carico del bilancio 1993 hanno riguardato per mld. 7,9 il cap. 1106 per «installazioni e attrezzaggi, locazioni, acquisto e manutenzione delle apparecchiature centrali e periferiche del sistema informativo, progettazione, analisi e programmazione delle procedure, registrazione magnetica dei dati, rete telefonica per trasmissione dati e impianti elettrici speciali, fornitura di supporti magnetici, apparecchiature ed attrezzature ausiliarie, modulistica, schede, carte normali e speciali, oggetti, materiali vari e di consumo», nonché per mld. 11,3 il cap. 1113 concernente «spese di funzionamento per la realizzazione ed il potenziamento del sistema informativo sull'intero territorio nazionale, in relazione all'attuazione delle norme in materia di collocamento, nonché spese per il potenziamento dei servizi statali, centrali e periferici del Ministero del lavoro, ivi compreso l'addestramento del personale da adibire alla gestione dei servizi automatizzati del Ministero stesso». Non è fuor di luogo rammentare che nel titolo II - cat. XI relativa all'acquisizione di «beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato», figurano, altresì, impegnate, a carico del cap. 8021 concernente «spese per l'acquisto e il noleggio di macchine e attrezzature varie per la realizzazione ed il potenziamento del sistema informativo...» anzidetto, spese per 50,1 miliardi. Trattasi di oneri assai consistenti (circa 70 miliardi) che vanno ad aggiungersi a quelli sostenuti nei precedenti esercizi e che di seguito si riportano:

Es.	Cap 1106	Cap 1113	Cap 8021	Totali
1992	6,3	9,6	37,6	53,5
1991	5,2	11,1	40,1	56,4
1990	8,7	12,0	27,0	47,7
1989	8,5	15,9	—	24,4
1988	6,4	5,1	25,2	36,7
1987	5,8	2,3	53,1	61,2
	40,9	56,0	183,0	279,9

Al riguardo torna opportuno riproporre alcune considerazioni contenute nella relazione sul rendiconto per il 1992 (9). In particolare si devono ricordare le valutazioni della Commissione Dadda, istituita nell'ottobre 1991 con il compito di effettuare la ricognizione dell'assetto organizzativo e contrattuale del progetto denominato «teleporto del lavoro» per la informatizzazione degli uffici, specie in materia di occupazione e mercato del lavoro, la quale ha rilevato che la maggior parte delle apparecchiature erano rimaste inutilizzate o destinate a funzioni diverse da quelle inizialmente previste, che la fornitura del software non era stata correlata a prodotti definiti, bensì alle risorse- uomo, e tratta la conclusione che la mancanza di puntuali specifiche nel disegno del sistema e di un progetto esecutivo avevano portato a soluzioni tecniche del tutto inadeguate. Stante il rischio concreto che, a fronte di una criticità del sistema informativo

9) Vedasi cap. XVI, pagg. 578-579.

che non ha consentito neppure un parziale avviamento delle previste procedure, si continuasse in una massiccia dispersione di risorse, la Corte ebbe a segnalare l'urgenza di drastiche decisioni al fine di evitare che incertezze ed inerzie determinino ulteriori danni per l'Erario. La Procura generale ha dal canto suo aperto in merito un'istruttoria. Risulta, altresì, che l'Autorità informatica per la pubblica Amministrazione ha deciso di sottoporre il progetto informatico di cui sopra ad una propria attività di monitoraggio ai sensi dell'art. 13, comma 2 del decreto legislativo n. 39/1993;

— la spesa per il funzionamento di comitati e commissioni si riferisce fondamentalmente alla Commissione centrale ed alle Commissioni regionali, provinciali e circoscrizionali per l'impiego nonché al Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Le Commissioni per l'impiego hanno funzioni consultive e propositive in materia di politica attiva dell'impiego: Quella centrale si articola in varie sottocommissioni; per il collocamento obbligatorio, per l'approvazione dei progetti di formazione e lavoro, per la formazione professionale, per l'approvazione dei progetti socialmente utili ecc. Nel complesso l'onere per le commissioni — in specie per quella centrale — è ammontato a mld. 3,5 (cap. 4536). Il Comitato per le pari opportunità ha funzioni consultive sui progetti di azioni positive. Nel '93 le spese per il funzionamento di detto Comitato (cap. 3033) sono state pari a 854 milioni (su uno stanziamento di 1 miliardo), cifra che si appalesa elevata, tenuto conto del fatto che l'importo destinato dalla legge al finanziamento dei predetti progetti è di 9 miliardi e che l'attività del Comitato in sede di valutazione dei progetti e di verifica della relativa realizzazione è stata ridotta e ha dato luogo a rilievi in sede di esercizio del controllo. Pure la spesa per le Commissioni per l'impiego appare rilevante, anche in considerazione del fatto che il grave momento attraversato dall'occupazione nel 1993 ha comportato una contrazione dell'istituzionale attività;

— per la cooperazione il Ministero del lavoro ha impegnato nell'esercizio 1993 nell'ambito della cat. IV: 76 milioni (cap. 4031) per spese per l'esercizio della vigilanza sulle cooperative e loro consorzi; L. 14.258 milioni (cap. 4032) per iniziative intese a favorire lo sviluppo della cooperazione; L. 5.403 milioni (cap. 4033) per spese anch'esse connesse alla vigilanza sulle società cooperative e loro consorzi; L. 146 milioni (cap. 4034) per la tenuta dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie e loro consorzi. Nella cat. V — trasferimenti, cap. 4101, figurano inoltre impegnate L. 1.490 milioni per iniziative a favore del movimento cooperativo. In disparte l'opportunità della fusione per identità dell'oggetto di spesa, dei capitoli 4031 e 4033 e della verifica della rispondenza degli impegni residui ad obbligazioni giuridiche formalmente assunte, la Corte deve nuovamente ribadire l'esigenza che le funzioni di cui alla legge 8 maggio 1949, n. 285, integrata dalla legge 17 febbraio 1971, n. 127, siano esercitate dall'apposita direzione generale e non già delegate alle associazioni cooperative (confederazione delle cooperative, associazione generale cooperative italiane, lega delle cooperative e unione nazionale cooperative italiane) organismi di natura privatistica operanti secondo moduli gestori non disciplinati da formali convenzioni ed almeno in parte non soggette alla puntuale verifica della legittimità ed economicità delle scelte operate e delle spese sostenute. Sembra alla Corte che tutta la materia della cooperazione sia meritevole di attenta e responsabile riconsiderazione, al fine di conseguire il più proficuo impiego del pubblico denaro, la trasparenza delle procedure e l'eliminazione di eventuali sprechi;

— per quel che riguarda le spese per studi e ricerche, è da notare il sistematico ricorso a soggetti esterni per attività di elaborazione che dovrebbero per definizione essere considerate di natura istituzionale. Valga l'esempio dell'affidamento alla Fondazione Brodolini del rapporto annuale che il Ministro è tenuto a presentare al Parlamento sullo stato dell'occupazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 56/1987 e che per il 1993 ha comportato una spesa di oltre 294 milioni. Altri esempi sono rappresentati dalle ricerche affidate al CENSIS ed al CERIS dal titolo: «Indicatori economico-sociali per l'individuazione selettiva degli ambiti territoriali e/o settoriali previsti da atti normativi nel campo del lavoro» per una spesa di oltre 181 milioni e «Indicatori diretti ed indiretti delle politiche per la promozione della occupazione dipendente ed indipendente» per una spesa di oltre 136 milioni.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.6 Le spese per trasferimenti correnti

Come è stato già accennato al paragrafo 2.1., la quasi totalità (circa il 98 per cento) delle spese correnti del Ministero del lavoro per l'esercizio in disamina è stata assorbita dai trasferimenti, ammontanti a 42.623,3 miliardi, di cui 42.060,7 in favore di enti previdenziali.

Quest'ultima cifra ha avuto le seguenti destinazioni:

a) rimborso all'INAIL di oneri per prestazioni in favore di particolari categorie di lavoratori .	mld.	22,6
b) oneri per la fiscalizzazione di contributi di malattia e sgravi degli oneri di assistenza sanitaria	mld.	2.211,2
c) provvidenze e sgravi contributivi a seguito di calamità naturali, nonchè a favore di imprese operanti in particolari territori e settori produttivi	mld.	8.300,0
d) quote di mensilità di pensioni a carico della gestione interventi assistenziali, dell'INPS . .	mld.	16.923,0
e) oneri derivanti dalle pensioni liquidate dalla gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	mld.	4.450,3
f) oneri derivanti da pensionamenti anticipati	mld.	2.584,1
g) oneri relativi ai trattamenti di famiglia	mld.	851,4
h) oneri per il mantenimento del salario	mld.	1.876,4
i) oneri per le pensioni sociali	mld.	4.766,9
l) oneri diversi	mld.	74,9
TOTALE	mld.	42.060,7

Ove si prescindano dalle voci di cui alle lettere a) e b), il restante importo (circa 40.000 miliardi) degli impegni assunti a carico del bilancio dell'Amministrazione del lavoro risulta attribuito all'INPS e segnatamente alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita in base all'art. 37 della legge di riordinamento del predetto Istituto n. 88/1989.

Tale ingente somma è destinata alla copertura: degli oneri per pensioni sociali agli ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito; di quelli derivanti dalla conferma di miglioramenti pensionistici di cui all'art. 11 del D.L. n. 791/1981, convertito nella legge n. 54/1982 e dalla maggiorazione del trattamento pensionistico in favore degli ex combattenti, di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti e dalle gestioni degli autonomi e dei minatori (art. 4 legge n. 541/1988); degli oneri per la riliquidazione delle pensioni cosiddette d'annata, per pensionamenti anticipati e per l'integrazione dei trattamenti minimi, nonchè di numerosi altri oneri relativi ad erogazioni la cui elencazione è compresa nell'apposito allegato A al rendiconto della gestione INPS di cui si tratta. Altre rilevanti destinazioni dei trasferimenti anzidetti sono costituite dal contributo dello Stato a copertura degli oneri relativi a trattamenti di integrazione salariale straordinaria, analiticamente riportati nell'allegato B al predetto rendiconto, nonchè dal contributo statale per gli assegni al nucleo familiare, per sgravi degli oneri sociali ed altre agevolazioni contributive e per interventi diversi di cui agli allegati C, D ed E del rendiconto medesimo.

Nonostante un così massiccio intervento del bilancio dello Stato, la Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali evidenzia endemici, vistosi disavanzi economici e patrimoniali, dovuti al divario fra spese per prestazioni e risorse acquisite, ai quali l'INPS sopperisce mediante ricorso ad anticipazioni dalla tesoreria statale.

Tale risultato è anche il riflesso della situazione dell'intero sistema previdenziale italiano, sulle cui cause e possibili rimedi si rinvia all'apposito capitolo della relazione.

Il quadro normativo di detto sistema, risultante dalla sovrapposizione nel tempo di varie discipline talvolta contingenti e scarsamente coordinate tra loro, necessita di una sistematica rivisitazione, volta al riequilibrio delle gestioni previdenziali ed al riordinamento degli enti operanti nel settore, secondo le linee tracciate dalla legge n. 537/1993.

3. Le gestioni fuori bilancio

Per effetto degli intervenuti provvedimenti di proroga di dette gestioni (legge 12 marzo 1993, n. 68, e decreti-legge 30.8.1993, n. 330, 29.10.1993, n. 429 e 28.12.1993 n. 542) per tutto il 1993 hanno continuato a svolgersi nelle forme previste dalle relative leggi speciali istitutive, le due gestioni riguardanti il Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza sociale ed il Fondo speciale infortuni.

Dette gestioni fuori bilancio, al pari delle altre operanti nell'ambito delle altre Amministrazioni dello Stato, sono state definitivamente soppresse con legge 23 dicembre 1993, n. 559.

Giova ricordare che al finanziamento degli istituti di patronato si provvede con il prelevamento di un'aliquota percentuale sul gettito dei contributi incassati dagli istituti che gestiscono forme di previdenza sociale, determinata annualmente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro e la cui misura non può annualmente eccedere lo 0,50% dei contributi stessi (nel 1993 essa è stata determinata nello 0,31%).

La ripartizione dell'ammontare complessivo di detto prelievo è per ciascun esercizio effettuata con decreto interministeriale (Lavoro - Tesoro) in base a criteri che tengono conto, oltre che dell'estensione e dell'efficienza dei servizi, dell'organizzazione, della specifica attività di patronato espletata e valutata in rapporto, sia all'entità e complessità tecnica degli interventi svolti, sulla base di rilevazioni soggette al controllo degli Ispettorati provinciali del lavoro, sia all'entità delle prestazioni previdenziali conseguite.

Nel corso dell'esercizio possono essere attribuite anticipazioni fino ad un massimo di sette decimi delle somme affluite.

L'ammontare delle entrate acquisite dal Fondo è risultato nel '93 pari a 397,3 miliardi, mentre le uscite per finanziamenti concessi sono state pari a 277,2 miliardi, donde un avanzo finanziario provvisorio di circa 120 miliardi.

Il fondo cassa complessivo, a fine esercizio 1993, ammontava a 249 miliardi, corrispondenti al residuo da erogare in conto degli anni precedenti, dopo che sarà completato il complesso procedimento di verifica dell'attività svolta dai patronati in Italia e all'Estero.

In merito la Corte deve ribadire l'esigenza che l'entità dell'aliquota di prelievo e le conseguenti erogazioni ai patronati, a carico dei bilanci degli enti previdenziali, siano oggetto di verifica in rapporto alla natura dell'attività svolta ed ai risultati effettivamente conseguiti.

Quanto al Fondo speciale infortuni, costituito ai sensi dell'art. 37 del T.U. sugli infortuni degli operai sul lavoro approvato con R.D. n. 51/1904 e disciplinato dal testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con D.P.R., n. 1124/1965, modificato con legge n. 248/1976, le entrate introitate nel corso del 1993 sono ammontate a 10 miliardi circa, costituite dalle somme riscosse per illeciti amministrativi e relativi interessi. Le somme erogate nello stesso periodo per lo sviluppo ed il perfezionamento degli studi riguardanti discipline infortunistiche e di medicina sociale sono state pari a 0,4 miliardi. Le disponibilità di cassa sono, pertanto, salite da 28,6 miliardi al termine dell'esercizio precedente, a 38,2 miliardi al 31.12.1993.

Risultano, peraltro, impegni da pagare per 15,3 miliardi per quote di contributi per ricerche che hanno avuto svolgimento in anni precedenti al '93.

Alla data dell'11 aprile 1994 non risultavano pervenuti alla competente Ragioneria centrale i rendiconti 1993 delle gestioni fuori bilancio anzidette, nonostante fosse scaduto il termine di presentazione previsto dall'art. 5 del D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689.

Alla stessa data non era pervenuto al predetto organo di controllo il rendiconto 1993 del Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo, nel quale, come sopra accennato, sono confluiti, a norma dell'art. 9 del decreto-legge n. 148/93, convertito con modificazioni, nella ripetuta legge 19 luglio 1993, n. 236, con effetto dall'1.1.1993, il Fondo per l'integrazione del finanziamento dei progetti speciali nelle regioni del Mezzogiorno e quello per la mobilità della manodopera, pur mantenendo separata evidenza delle somme residue al 31.12.1992.

4. L'attività contrattuale

I settori nei quali l'Amministrazione è intervenuta con attività negoziale nel corso del 1993 sono quelli relativi alle locazioni di immobili adibiti ad uffici centrali, a Centri elaborazioni dati regionali, a sedi delle Agenzie regionali per l'impiego e degli Ispettorati regionali e provinciali del lavoro e la fornitura di beni e servizi.

Per gli immobili sedi di Uffici centrali risultano stipulati a trattativa privata n. 7 contratti per una spesa di 4,8 miliardi. Per la occupazione senza titolo di un altro immobile con sede sempre a Roma si è fatto luogo a riconoscimento di debito nei confronti dell'INADEL per un importo di circa 1,9 miliardi.

I contratti riguardanti i CEAD regionali situati nelle regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Molise, Friuli, Marche ed Umbria ed il Centro di formazione di Milano la spesa occorsa è stata di 336 milioni.

Per le sedi delle Agenzie per l'impiego nelle regioni Basilicata, Marche e Toscana l'onere locativo è stato convenuto in 467 milioni, mentre per gli immobili adibiti a sedi delle Agenzie nelle regioni Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Piemonte, Umbria e Veneto l'Amministrazione ha adottato decreti di riconoscimento di debito per 2,2 miliardi circa.

Quanto agli ispettorati del lavoro, si sono registrati n. 6 riconoscimenti di debito per un importo complessivo di 2,5 miliardi circa. Altro riconoscimento di debito per 2,9 miliardi, ha avuto ad oggetto l'integrazione dell'indennità di occupazione dell'immobile adibito a sede degli Ispettorati regionale e provinciale di Milano per il periodo 1988-1993.

Per quel che concerne le forniture ed i servizi, nessuna applicazione hanno avuto le relative Direttive CEE, in quanto i contratti stipulati sono stati d'importo inferiore ai limiti in esse previste.

L'Amministrazione ha soltanto predisposto la fase preliminare d'una gara d'appalto, ai sensi della Direttiva n. 50/92 relativamente al servizio di monitoraggio del progetto «Teleporto del lavoro», i cui atti — come sopra riferito — sono stati da tempo sottoposti al parere dell'Agenzia per l'informatica. La gara è prevista con procedura ristretta ed accelerata, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa in base a vari criteri di valutazione in relazione alla specificità della prestazione.

Nel '93 le gare espletate a licitazione privata sono state 5 ed hanno riguardato servizi di manutenzione di impianti tecnologici, servizi di pulizia locali e forniture diverse, tutti per importi inferiori al valore corrispondente ai 130.000 ECU.

Numerosi sono stati i contratti a trattativa privata stipulati nell'anno in riferimento e relativi, oltre che al fitto degli immobili sopra esaminati, a servizi di locazione, manutenzione ed assistenza tecnica per apparecchiature costruite e fornite dagli stessi contraenti ed alla fornitura di specifici prodotti informatici.

Il loro numero si è tuttavia sensibilmente ridotto rispetto ai precedenti esercizi, in quanto, in seguito a rilievo della Corte (n. 120/93), è stato incentivato per i lavori il ricorso al cottimo fiduciario e per le forniture il ricorso agli acquisti in economia, a norma del regolamento approvato con D.P.R. n. 71/'88, da parte delle varie strutture centrali e periferiche del Ministero.

Infine nell'anno 1993 risultano conferiti 2 incarichi di consulenza per 110,4 milioni, n. 5 incarichi di ricerca per 674 milioni, per tre dei quali si è sopra specificamente riferito, ed un incarico di studio per 25 milioni. È stata, altresì, rinnovata la convenzione con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato per la fornitura di stampati e moduli continui e con l'Hotel Luzzatti per assicurare vitto e alloggio ai lavoratori rimpatriati in transito nella capitale e prorogata la convenzione con la SIP per il noleggio e la manutenzione della rete di trasmissione dati (onere per il '93 di circa 4 miliardi) e con le Ferrovie dello Stato per il trasporto gratuito, nell'ambito del territorio nazionale, dei lavoratori italiani e loro familiari espatriati, rimpatriati e migranti (onere per il '93 mil. 20).

5. La vigilanza ministeriale nei confronti degli enti previdenziali soggetti alla vigilanza del Ministero del lavoro

Nell'ambito delle attribuzioni istituzionali del Dicastero, va ribadita — anche nella presente sede referente — la centralità della funzione di vigilanza sugli enti previdenziali. Ed invero, si rivela alquanto riduttivo un concetto di vigilanza ministeriale che si concreti essenzialmente in provvedimenti riguardanti gli organi e la pronuncia sui bilanci, posto che un adeguato esercizio di tali funzioni dovrebbe, infatti, essere integrato da iniziative di indirizzo, propulsione e coordinamento.

In particolare, per quanto attiene agli enti di cui trattasi, l'imponenza dei flussi finanziari derivanti sia dalla gestione propria degli enti, sia dagli apporti del bilancio statale, con connesse ripercussioni sugli equilibri complessivi della finanza pubblica, depono nettamente per un potenziamento dei compiti della competente direzione generale.

L'anno 1993 è stato, comunque, caratterizzato da talune ispezioni mirate riguardanti l'Istituto nazionale della previdenza sociale, limitatamente ad accertamenti relativi alla regolarità delle missioni per motivi di servizio da parte del personale centrale e periferico, l'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i farmacisti, per accertamenti inerenti la gestione del patrimonio immobiliare, e l'ENASARCO, in ordine a taluni acquisti di complessi immobiliari.

Su altro versante va, infine, segnalata l'attività dell'Ispettorato di finanza concretatasi in ispezioni all'Istituto nazionale infortuni sul lavoro ed alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti, nonché alle sedi provinciali dell'INPS e dell'INAIL di Salerno, di Parma, di Bergamo e di Lecce.

Le verifiche hanno altresì riguardato le sedi provinciali dell'ENPALS di Bologna e Milano e gli Uffici provinciali del Servizio contributi agricoli unificati (S.C.A.U.) di Lecce, Salerno e Bergamo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1
Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

	TITOLO I						TITOLO II				TITOLO I + II	
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale			
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. XI-XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale			
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE												
1	Residui totali di stanziamento "p" al 1.1 (2)			3.125		3.125			41.500		41.500	44.625
2	Stanziamenti definitivi di competenza	711.978	168.135	42.625.329	3.955	43.507.397	55.453	361.249	416.702		43.924.099	
3	Massa impegnabile (1+2)	711.978	168.135	42.626.454	3.955	43.510.522	96.953	361.249	458.202		43.968.724	
4	Impegni effettivi su competenza	678.526	134.651	42.433.105	3.955	43.250.237	20.469	286.249	306.718		43.556.955	
5	Economiche (+) o maggiori spese (-) [2-(4+5)]	33.452	24.533	32		58.017	14		14		58.031	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		8.951	190.192		199.143	34.969	75.000	109.969		309.112	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)			3.125		3.125	41.500		41.500		44.625	
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)											
9	Impegni totali su massa impegnabile (6+7)	678.526	134.651	42.436.230	3.955	43.253.362	61.969	286.249	348.218		43.601.580	
10	Residui totali di stanziamento "p" al 31.XII (6+8)		8.951	190.192		199.143	34.969	75.000	109.969		309.112	
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	95,30	80,09	99,55	99,99	99,41	63,92	79,24	76,00		99,16	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F+C" al 1.1	127.941	77.621	2.293.852	602	2.500.016	103.831	156.285		260.116	2.760.132
13 Stanziamenti definitivi di competenza	711.978	168.135	42.623.329	3.955	43.507.397	55.433	361.249		416.702	43.924.099
14 Massa spendibile (12+13)	839.918	245.756	44.917.181	4.557	46.007.413	159.264	517.534		676.818	46.684.231
15 Autorizzazioni di cassa	814.837	197.811	44.125.020	4.057	45.141.724	100.284	447.154		547.438	45.689.162
16 Pagamenti su competenza	606.460	89.055	39.767.120	2.806	40.465.440	977	286.249		287.226	40.752.666
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	72.066	45.596	2.665.985	1.149	2.784.797	19.492			19.492	2.804.289
18 Residui totali da competenza (6+17)	72.066	54.547	2.856.178	1.149	2.983.940	54.462	75.000		129.462	3.113.401
19 Pagamenti su residui	94.626	45.574	2.155.894	356	2.296.450	4.768	6.868		11.636	2.308.085
20 Pagamenti totali (16+19)	701.086	134.629	41.923.014	3.161	42.761.890	5.745	295.117		298.862	43.060.751
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	46.584	36.595	93.698	175	177.051	46.140	148.921		195.061	372.112
22 Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	92.249	74.532	2.900.470	1.221	3.068.472	107.400	75.496		182.895	3.251.367
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,01	80,49	98,24	89,02	98,12	62,96	86,40		80,86	97,87
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	83,47	54,78	93,33	69,37	92,95	3,61	56,64		44,16	92,24
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	86,04	68,06	95,01	77,92	94,73	5,73	65,55		54,59	94,25

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

(1) Calcolate per differenza
 (2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-BB-SS00
 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
 SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			RESIDUI					
	INIZIALI			DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			(1)			(2)			(1)			(2)		
	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%
1980	4.536	100	-	9.767	100	-	9.987	100	-	9.751	100	-	6.546	100	-	5.486	100	-	0	100	-	0	100	-
1981	6.764	149	48,1+	13.566	139	38,9+	9.195	92	7,9-	13.545	139	38,9+	8.312	127	27,0+	10.507	192	91,5+	0	-	0	0	-	
1982	6.813	150	0,7+	13.283	136	2,1-	13.036	216	134,3+	13.214	136	2,0-	21.240	324	155,5+	2.142	39	79,6-	0	-	0	0	-	
1983	18.181	401	166,8+	19.279	197	45,1+	21.320	213	1,0-	19.182	197	44,5+	16.649	254	21,6-	4.083	74	90,6+	0	-	0	0	-	
1984	10.129	223	44,3-	21.469	220	11,4+	24.596	246	15,4+	21.437	220	11,8+	22.652	346	35,9+	2.898	53	29,0-	0	-	0	0	-	
1985	11.823	261	16,7+	22.947	235	6,9+	24.880	249	1,1+	22.860	234	6,6+	22.754	348	0,5+	2.971	54	2,5+	0	-	0	0	-	
1986	20.141	444	70,4+	26.764	274	16,6+	27.503	275	10,5+	26.718	274	16,9+	24.801	379	9,0+	4.640	85	56,2+	0	-	0	0	-	
1987	29.215	644	45,1+	37.907	388	41,6+	38.728	388	44,5+	37.854	388	41,7+	38.384	586	54,7+	4.014	73	13,5-	0	-	0	0	-	
1988	39.268	865	34,4+	41.792	428	10,2+	39.550	825	40,3+	43.163	432	8,6+	37.926	579	1,1-	6.728	123	67,6+	64	-	64	-	-	
1989	33.847	746	13,8-	41.871	427	0,3-	34.814	727	12,0-	46.472	465	7,7+	31.244	477	1,5+	15.457	282	129,7+	0	-	0	0	-	
1990	37.612	829	11,1+	41.640	426	0,1-	38.944	813	11,9+	55.498	556	19,4+	51.039	780	63,4+	3.145	57	66,7-	0	-	0	0	-	
1991	36.276	800	3,6-	38.702	396	7,1-	36.941	772	5,1-	41.888	419	24,5-	38.594	396	7,0-	20,7-	94	39,2-	0	-	0	0	-	
1992	43.015	946	18,6+	46.288	474	18,5+	43.550	910	17,8+	46.185	473	19,6+	46.751	714	15,6+	2.501	46	20,1-	3	-	3	-	-	
1993	41.338	911	3,9-	43.507	445	6,0-	41.181	860	5,4-	45.142	482	6,8-	42.762	653	8,3-	3.068	56	22,7+	189	-	189	-	-	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	30	100	-	95	100	-	30	100	-	111	100	-	94	100	-	17	100	-	4	100	-	0	100	-
1981	30	100	0,0+	103	108	8,3+	41-	106	96	41-	103	108	8,3+	99	105	5,2+	21	129	27,6+	11	276	176,3+	0	-
1982	32	107	6,7+	100	105	3,3-	33-	116	105	9,6+	100	105	3,3-	94	100	5,1-	27	160	25,7+	12	302	9,2+	0	-
1983	32	107	0,0+	132	138	32,1+	143	129	23,0+	148	134	32,1+	85	91	9,2-	72	428	166,8+	65	1618	435,9+	0	-	
1984	30	100	6,3-	163	171	23,5+	168	148	13,4	168	134	17,1	23,5+	87	93	2,6+	143	832	99,4+	140	3500	116,4+	0	-
1985	30	100	0,0+	195	204	19,6+	208	242	80,6+	208	242	19,6+	236	251	170,3+	99	594	30,3-	85	2131	38,1-	0	-	
1986	30	100	0,0+	362	360	85,9+	386	360	48,6+	365	330	85,9+	324	345	37,4+	133	797	34,1+	106	2638	23,8+	0	-	
1987	90	300	200,0+	304	319	16,0-	108	360	15,1+	365	330	8,4-	267	295	17,6-	167	986	24,9+	136	3398	28,8+	0	-	
1988	149	497	65,8+	856	897	181,2+	180	600	96,9+	496	448	35,9+	296	316	10,9+	721	4307	332,6+	689	-	413,6+	0	-	
1989	72	240	51,8-	191	200	77,7-	543	1809	201,4+	688	622	36,9+	173	184	41,8-	737	4408	2,3+	629	-	100-	0	-	
1990	92	307	28,0+	625	655	228,0+	241	802	55,7-	531	480	22,9-	332	354	92,4+	1.004	6001	36,2+	884	-	40,7+	0	-	
1991	80	267	13,1-	322	338	48,4+	593	1977	146,4+	1.096	981	106,5+	280	298	15,7-	434	2695	56,8-	326	8144	63,1-	0	-	
1992	66	220	17,5-	303	317	6,1-	188	627	66,3-	599	541	45,4-	430	458	53,6+	260	1551	40,2-	42	1037	87,3-	0	-	
1993	66	220	0,0+	417	437	37,7+	183	610	2,7-	547	495	8,6-	299	318	30,5-	183	1083	29,6-	110	2747	165,0+	0	-	

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1990 / ANNO BASE CASSA = 1990
 (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

CC-11-88-SS00

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.FRES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP.FRES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	Imposto	(1) Indice	(2) %	Imposto	(1) Indice	(2) %	Imposto	(1) Indice	(2) %	Imposto	(1) Indice	(2) %	Imposto	(1) Indice	(2) %	Imposto	(1) Indice	(2) %		
1980	4.566	100	-	9.863	100	-	10.097	100	9.846	100	-	6.640	100	-	5.502	100	4	100	-	
1981	6.794	149	48,8+	13.670	139	38,6+	9.301	92	13.648	139	38,6+	8.410	127	26,7+	10.529	191	11	276	176,3+	
1982	6.845	150	0,7+	13.983	136	2,1-	21.657	214	13.374	136	2,0-	21.333	321	153,7+	2.169	39	12	302	9,2+	
1983	16.213	359	106,1+	19.411	197	45,0+	21.463	213	19.314	196	44,4+	16.734	252	21,6-	4.154	75	65	1618	435,9+	
1984	10.159	223	44,2-	21.631	219	11,4+	24.746	245	21.600	219	11,8+	22.719	342	35,8+	3.041	55	140	3500	116,4+	
1985	11.853	260	16,7+	23.142	235	7,0+	25.148	249	23.055	234	6,7+	22.990	346	1,2+	3.070	56	85	2131	38,1-	
1986	20.171	442	70,2+	27.126	275	17,2+	27.901	276	27.080	275	17,5+	25.125	378	9,3+	4.773	87	106	2638	23,8+	
1987	29.305	642	45,3+	38.211	387	40,9+	40.992	397	38.158	388	40,9+	38.631	582	53,8+	4.180	76	147	3660	39,6+	
1988	39.417	863	34,5+	42.647	432	11,6+	43.559	432	41.541	422	8,9+	38.222	576	1,1-	7.448	135	783	-	420,6+	
1989	33.919	743	13,9-	41.861	424	1,8-	47.160	467	41.397	420	0,3-	31.416	473	17,8-	16.194	294	629	-	17,6-	
1990	37.705	826	11,2+	42.266	429	1,0+	56.029	555	42.130	428	1,8+	51.371	774	63,5+	6.149	112	884	-	40,7+	
1991	36.356	796	3,6-	39.025	396	7,7-	42.984	426	38.916	395	7,6-	40.730	613	20,7-	3.564	65	326	8144	63,1-	
1992	43.081	944	18,5+	46.571	472	19,3+	49.023	486	46.468	472	19,4+	47.181	711	15,8+	2.760	50	45	1115	86,3-	
1993	41.404	907	3,9-	43.924	445	5,7-	45.689	452	43.866	446	5,6-	43.061	648	8,7-	3.251	59	309	7722	992,7+	

TOTALE COMPLESSIVO

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1988 — 1993

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	42.647.391	3,67	0,00	0,00	0,00	0,00	37.729.993	88,47	2.646.413	6,21	2.270.986	5,33	
1989	41.861.380	69,50	32,27	0,00	0,02	0,00	42.612.214	101,79	- 1.723.699	- 4,12	972.866	2,32	
1990	42.265.618		89,58	0,00	9,00	0,85	42.025.059	99,43	- 4.676	- 0,01	245.233	0,58	
1991	39.024.655			94,60	6,87	0,02	39.610.215	101,50	- 725.887	- 1,86	140.327	0,36	
1992	46.571.136				94,78	4,94	46.437.515	99,71	- 9.965	- 0,02	143.587	0,31	
1993	43.924.099					92,78	40.751.809	92,78	3.150.746	7,17	21.544	0,05	
TITOLO 1													
1988	41.791.863	85,98	3,63	0,00	0,00	0,00	37.449.107	89,61	2.235.313	5,35	2.107.443	5,04	
1989	41.670.761		69,55	32,25	0,02	0,00	42.431.280	101,83	- 1.733.198	- 4,16	972.679	2,33	
1990	41.640.326			90,29	9,05	0,58	41.609.001	99,92	- 208.566	- 0,50	239.891	0,58	
1991	38.702.297				94,75	6,78	38.305.649	101,56	- 739.791	- 1,91	136.440	0,35	
1992	46.268.436				94,85	4,94	46.172.647	99,79	- 7.607	- 0,02	103.396	0,22	
1993	43.507.397					93,01	40.464.584	93,01	3.021.284	6,94	21.529	0,05	
TITOLO 2													
1988	855.528	27,13	5,70	0,00	0,00	0,00	280.886	32,83	411.700	48,05	163.542	19,12	
1989	190.620		59,26	35,66	0,00	0,00	180.934	94,92	9.498	4,98	187	0,10	
1990	625.290			42,21	5,14	19,19	416.058	66,54	203.890	32,61	5.342	0,85	
1991	322.358				76,87	17,61	304.566	94,48	13.904	4,31	3.887	1,21	
1992	302.700					83,66	284.868	87,50	- 2.358	- 0,78	40.190	13,28	
1993	416.702					68,93	287.226	68,93	129.462	31,07	14	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

MINISTERO DELLA SANITÀ

Sommario: 1. **Considerazioni generali.**

2. **Gli assetti organizzativi conseguenti ai provvedimenti di riordinamento;** 2.1 *Il riordinamento del Ministero della Sanità;* 2.2 *Il riordinamento dell'Istituto superiore di sanità;* 2.3 *Il riordinamento dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro.*

3. **I principali aspetti della gestione finanziaria per l'esercizio 1993;** 3.1 *Le risultanze del rendiconto 1993;* 3.2 *Le spese correnti;* 3.3 *Le spese per il personale in attività di servizio;* 3.4 *Le spese per acquisto di beni e servizi;* 3.5 *I trasferimenti correnti;* 3.6 *Le spese in conto capitale;* 3.7 *L'attività contrattuale.*

4. **L'Istituto superiore di sanità.**

5. **L'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro.**

<i>(in milioni)</i>	
Stanziamenti definitivi	1.657.430
Impegni lordi (*)	1.583.956
Impegni effettivi	1.494.679
Pagamenti	1.064.476
Residui totali	519.479
Economie	73.475

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento

1. Considerazioni generali

L'analisi del bilancio del Ministero della sanità per l'esercizio del 1993 è incentrata principalmente sugli aspetti economico-finanziari della gestione. Ciò nondimeno, si ritiene necessario premettere un breve cenno sui provvedimenti legislativi di maggior rilievo che hanno interessato nell'anno predetto l'attività istituzionale del Ministero ed influito, sia pure marginalmente, sull'esito della gestione stessa.

Devesi, in proposito, sottolineare che il quadro normativo di riferimento ha subito nel '93 radicali mutamenti, sia sul versante del sistema del Servizio sanitario nazionale, sia su quello dell'assetto organizzativo delle strutture ministeriali e degli istituti dipendenti.

Meritano d'essere ricordati, in particolare:

1) il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, emanato in attuazione della delega contenuta all'art. 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421, ed in larga misura modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, in cui sono state definite le linee del piano sanitario nazionale e dei piani sanitari regionali, è stata disegnata l'organizzazione delle unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere di nuova creazione, nonché dei presidi organizzativi di prevenzione, sono stati disciplinati i rapporti tra il servizio sanitario, i medici di medicina generale ed i pediatri per l'erogazione delle prestazioni assistenziali e la sperimentazione di talune forme differenziate di assistenza, è stato modificato il sistema di finanziamento delle istituzioni sanitarie e sono state dettate le norme per la disciplina del personale medico e delle altre professionalità sanitarie;

2) la legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi correttivi di finanza pubblica, con la quale (art. 8), a decorrere dal 1° gennaio 1994: è stato abolito il prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale; è stata disposta la riclassificazione delle specialità medicinali e preparati galenici in tre fasce, fissando

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il tetto di 10.000 miliardi per la spesa farmaceutica; è stato modificato il regime di partecipazione alla spesa farmaceutica ed a quella per prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio da parte dell'assistito, introducendo forme di esenzione in rapporto all'età (1); ed è stata rideterminata la dotazione media dei posti letto ospedalieri e la quota riservata alla riabilitazione e alla lungodegenza post-acuzie;

3) la legge 24 dicembre 1993, n. 538 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1994) che all'art. 5, comma 2 prevede che, a decorrere dall'anno 1994, il fondo comune è ripartito fra le Regioni in proporzione alle somme attribuite a ciascuna Regione per l'anno precedente allo stesso titolo;

4) Il decreto in data 1 marzo 1994 - ammesso al visto e registrazione dalla Corte nell'adunanza della Sezione del controllo del 18 maggio 1994 - a seguito dell'atto d'intesa tra Stato e Regioni pubblicato nella G. U. n. 8 del 12 gennaio 1994 - con il quale è stato approvato il Piano sanitario nazionale per il triennio 1994 - 1996 nel quale sono fissati gli obiettivi in termini di individuazione dei bisogni di prestazioni sanitarie e di impiego razionale delle risorse, di determinazione dei livelli uniformi di assistenza, delle priorità degli interventi, dei principali progetti ed azioni programmate in materia di trattamento di alcune patologie emergenti, e sono tracciati gli indirizzi in materia di ricerca sanitaria, di formazione del personale, di finanziamento delle istituzioni sanitarie e dei livelli di assistenza. Trattasi del primo organico documento di programmazione sanitaria il quale vede la luce a distanza di oltre 15 anni dalla legge n. 833/1978. Sui risultati che saranno conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano, il Ministero della sanità dovrà riferire annualmente con apposita relazione sullo stato sanitario del Paese, nella quale dovranno essere illustrati analiticamente e comparativamente costi, rendimenti e risultati delle unità del Servizio sanitario nazionale e fornite indicazioni per l'ulteriore programmazione. È previsto un sistema di monitoraggio e verifica, basato su indicatori e parametri di riferimento per ciascun livello di assistenza, da attuarsi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con periodicità trimestrale;

5) la legge 4 dicembre 1993, n. 492, di conversione del decreto-legge 2 ottobre 1993, n. 396, che trasferisce alle Regioni le competenze in materia di realizzazione degli interventi per le strutture immobiliari sanitarie che l'art. 5 del decreto legislativo n. 502/1992, come sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo n. 517 del 1993, attribuisce al patrimonio delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, definite aziende dotate di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica;

6) i decreti legislativi nn. 266, 267, 268, 269, 270 in data 3 giugno 1993 recanti norme per il riordinamento, rispettivamente, del Ministero della sanità, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

1) Il provvedimento, adottato il 30 dicembre 1993 dalla Commissione unica del farmaco, a firma del Ministro della sanità, nella qualità di presidente della Commissione stessa, per la riclassificazione delle specialità medicinali e preparati galenici sulla base dei criteri indicati nel citato art. 8, comma 10 della legge n. 537/93, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Supplemento ordinario del 31 dicembre 1993, n. 306, senza essere stato sottoposto al preventivo visto di legittimità e conseguente registrazione della Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, riprodotto dall'art. 3, comma 1, lett. c) della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Al riguardo, la Sezione del controllo nell'adunanza del 17 marzo 1994 ha ritenuto che detto provvedimento rientri nella tipologia degli atti normativi a rilevanza esterna nelle parti in cui innova l'ordinamento preesistente e ribadito formalmente l'obbligo da parte dell'Amministrazione di sottoporre, per il futuro, a registrazione atti di tale natura, a prescindere dall'immediata esecutività riconosciuta alle decisioni della predetta Commissione dal comma 13 del ripetuto art. 8 della legge n. 537/1993.

2. Gli assetti organizzativi conseguenti ai provvedimenti di riordinamento

2.1 Il decreto legislativo n. 266 citato così ridetermina le funzioni del Ministero della sanità:

- 1) funzioni amministrative in materia sanitaria non delegate alle Regioni ai sensi dell'art. 7 della legge di riforma sanitaria n. 833/1978;
- 2) partecipazione alla elaborazione ed all'attuazione delle politiche comunitarie;
- 3) programmazione sanitaria, predisposizione del Piano sanitario nazionale, definizione degli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione, indirizzo del Servizio sanitario nazionale, determinazione dei livelli delle prestazioni da assicurare uniformemente sul territorio nazionale;
- 4) vigilanza sulla conformità delle specialità medicinali alle norme nazionali e comunitarie e regolamentazione della materia farmaceutica;
- 5) sanità pubblica, anche veterinaria, nutrizione ed igiene degli alimenti;
- 6) ricerca e sperimentazione in materia sanitaria;
- 7) professioni e attività sanitarie.

Lo stesso decreto delegato, all'art. 5, ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, ente dotato di personalità giuridica sottoposto alla vigilanza del ministero, con compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini, di segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse personali e materiali e nelle forniture di trasferimento agli organi sanitari interessati dell'innovazione e dei risultati delle sperimentazioni in materia sanitaria.

Le funzioni dalla legge attribuite all'Agenzia sono state ritenute conformi ai principi costituzionali con sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 7 aprile 1994, la quale ha sancito che dette funzioni, pur se presentano un contenuto di valutazione dell'attività regionale, non comportano un riesame di tale attività in vista dell'adozione di specifiche misure destinate a incidere, anche con effetti paralizzanti, sulla sfera dell'ente regionale, bensì la raccolta di elementi informativi e di comparazione in grado di orientare lo Stato ed in particolare il Ministero della sanità ai fini della determinazione delle scelte di politica sanitaria nazionale funzionale al miglioramento della qualità dell'assistenza.

La Corte costituzionale ha - fra l'altro - sottolineato lo stretto nesso funzionale esistente tra gli anzidetti compiti demandati all'Agenzia ed allo stesso Ministero della sanità ed il coordinamento del sistema informativo sanitario, strumentale rispetto ai compiti riservati allo Stato in tema di programmazione sanitaria, di determinazione degli standard delle prestazioni, di distribuzione della spesa sanitaria tra le diverse aree territoriali.

Ha, infine, rilevato che le funzioni stesse, concorrono ad arricchire e completare il quadro delle conoscenze utili, ai fini delle scelte politiche ed amministrative da adottare, sia a livello statale, che regionale, nel rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni ripetutamente affermato dalla Corte.

Con decreto interministeriale 22 febbraio 1994 sono stati disciplinati l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia, la quale si avvale di personale comandato dalle amministrazioni statali, dalle regioni, dalle USL, e dalle aziende ospedaliere, nonché di personale assunto con contratto di diritto privato nel numero massimo di 30 unità e nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'ente, determinate da un'assegnazione annua di 5 miliardi, da prelevarsi dal fondo sanitario nazionale e dagli introiti derivanti dai contratti stipulati con le Regioni per le prestazioni di promozione, consulenza e supporto. Un apposito nucleo di valutazione potrà verificare, mediante valutazioni comparative di costi e di rendimenti, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I parametri di riferimento del controllo sono definiti periodicamente dal nucleo stesso ed i risultati sono trasmessi sia al Ministro della sanità, che alla Conferenza permanente Stato-Regioni.

È stato, invece, soppresso il Consiglio sanitario nazionale i cui compiti sono stati in parte attribuiti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione alla norma di cui all'art. 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 266/93 che prevede l'articolazione del Ministero in dipartimenti e servizi è stato emanato il D.P.R. 2 febbraio 1994, n. 126, in base al quale la nuova struttura organizzativa dell'Amministrazione della sanità risulta la seguente:

a) Dipartimento della programmazione, avente compiti di indirizzo e coordinamento della programmazione sanitaria, nonché di verifica del conseguimento degli obiettivi, con particolare riguardo al Piano sanitario nazionale, ai livelli di assistenza, al fabbisogno finanziario del Servizio sanitario nazionale e alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale, all'impiego delle risorse ed all'analisi economico-funzionale della spesa, alla valutazione ed al coordinamento degli interventi finalizzati alla ricerca sanitaria, alla verifica di gestione sulle unità sanitarie locali e sulle aziende ospedaliere, anche avviando istruttorie per l'esercizio di poteri sostitutivi, alla gestione dei sistemi informativi e del servizio statistico sanitario e dei progetti ed interventi igienico-sanitari con finanziamenti della Comunità europea;

b) Dipartimento delle professioni sanitarie, delle risorse umane e tecnologiche in sanità e dell'assistenza sanitaria di competenza statale, cui spetta provvedere agli adempimenti per il riconoscimento dei presidi sanitari ad alta tecnologia, alla determinazione dei requisiti minimi e alla classificazione delle strutture e dei servizi sanitari, agli adempimenti in materia di sangue, di emoderivati, nonché di trapianti di organi, alla cura di rapporti normativi ed economici in materia di assistenza sanitaria in ambito comunitario ed extracomunitario, all'assistenza sanitaria al personale navigante ed al coordinamento dei centri di pronto soccorso aeroportuale, oltre ad altri compiti di minore rilievo;

c) Dipartimento della prevenzione e dei farmaci, che svolge i compiti attinenti alla profilassi delle malattie infettive e diffuse, alla tutela igienico-sanitaria da fattori di inquinamento, all'igiene e sicurezza del lavoro, alla prevenzione delle tossicodipendenze, alle malattie di rilievo sociale e alla polizia mortuaria, nonché alla vigilanza sui farmaci, sui presidi medico-chirurgici e sui prodotti chimici usati in medicina ed al coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera;

d) Dipartimento degli alimenti, della nutrizione e della sanità pubblica veterinaria, cui competono funzioni di vigilanza in materia di alimenti e bevande, di preparati fitosanitari, di profilassi nutrizionale e veterinaria, di benessere, sperimentazione e riproduzione animale, di malattie infettive e diffuse degli animali, di farmaci veterinari ecc., alimenti degli animali, ecc., nonché alla ricerca in materia veterinaria, all'indirizzo e coordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali e degli uffici veterinari di porto, aeroporto e confine.

I servizi sono, a loro volta, così individuati dall'art. 5 del decreto n. 196 citato:

1) servizio per l'organizzazione, per il bilancio e per il personale, con funzioni di gestione degli affari generali, del contenzioso, del patrimonio, del bilancio e del personale;

2) servizio per i rapporti internazionali e per le politiche comunitarie, cui spetta promuovere la presenza dell'amministrazione sanitaria negli organismi comunitari ed internazionali e di dare supporto strumentale ai dipartimenti per l'attuazione delle direttive comunitarie e la gestione degli accordi internazionali e per l'attività di elaborazione della normativa comunitaria in materia sanitaria;

3) servizio per la vigilanza sugli enti (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; Croce rossa italiana; Lega italiana per la lotta contro i tumori);

4) servizio ispettivo e unità di crisi, con funzione di supporto ai dipartimenti ai fini della vigilanza sulla corretta applicazione delle disposizioni in materia sanitaria e sulla qualità delle prestazioni anche su reclamo dell'utenza;

5) servizio per i rapporti convenzionali con il Servizio sanitario nazionale, con compiti di collaborazione e rappresentanza del Ministero in fase di rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionale;

6) servizio studi e documentazione avente - fra l'altro - il compito della redazione della relazione sullo stato sanitario del Paese e delle pubblicazioni per l'informazione e l'educazione sanitaria del cittadino.

La determinazione della dotazione organica del Ministero è demandata ad un regolamento, da adottarsi ai sensi del decreto legislativo n. 29/1993, non ancora emanato, mentre con decreti del Ministro, anch'essi non ancora emanati, saranno definite l'articolazione in uffici dei dipartimenti e dei servizi, le relative competenze, la preposizione dei dirigenti e l'assegnazione del personale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Appare degna di nota la disposizione recata dall'art. 2, comma 6 del decreto legislativo n. 266/93 secondo cui ogni tre anni l'organizzazione del Ministero è sottoposta a verifica, al fine di accertarne funzionalità ed efficienza.

Dell'esito della verifica il Ministro riferisce alle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

A detta verifica dovrebbe provvedere il servizio di controllo interno, posto alle dirette dipendenze del Ministro ed operante in posizione di autonomia, contemplato dall'art. 2, comma 5 del regolamento di cui al D.P.R. 196/94 richiamato.

L'anzidetta attività di verifica del servizio di controllo interno riveste una notevole importanza, anche ai fini dell'esercizio del controllo di gestione che la legge n. 20/1994 commette alla Corte dei conti.

Per sua natura, essa implica un'analisi continua ed approfondita dei contenuti e delle modalità di svolgimento dell'azione amministrativa, in un rapporto di collaborazione dialettica con le strutture verificate, per individuare eventuali carenze, sovrapposizioni, duplicazioni e mancanza di coordinamento che possono determinare possibili discrasie, disfunzioni, diseconomie e sprechi di risorse umane, materiali e finanziarie, suggerendo gli opportuni provvedimenti atti ad eliminare prontamente le cause dei rilevati negativi riflessi.

Ecco perchè l'attività di controllo in parola non può essere episodica e tanto meno solo consuntiva, bensì modellarsi sulle forme del controllo di gestione — i cui principi e le cui tecniche trovano da tempo applicazione nell'economia aziendale — ed a cui si ispirano i recenti provvedimenti sul controllo interno ed esterno alle amministrazioni statali.

La Corte seguirà con attenzione l'evolvere della situazione relativa all'anzidetto accertamento della funzionalità ed efficienza che potrebbe costituire un primo significativo test della nuova metodologia dei controlli.

2.2 Con il decreto legislativo n. 267 è stato provveduto al riordino dell'Istituto superiore di sanità, organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale posto alle dipendenze del Ministro della sanità e dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile.

Il citato decreto legislativo dispone che l'Istituto superiore di sanità svolge funzioni di ricerca, di sperimentazione, di controllo e di formazione nel campo della salute pubblica, conferendo allo stesso i seguenti specifici compiti:

- a) promuovere programmi di interesse nazionale coerenti con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale nel settore della promozione e della tutela della salute, in collaborazione con le regioni e con le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere, nonché con enti pubblici e privati;
- b) partecipare, anche con propri centri operativi e contributi finanziari, a progetti di attività finalizzati alla tutela della salute pubblica;
- c) svolgere funzioni di certificazione o di accreditamento di laboratori di prova e di organismi di certificazione operanti nel settore della sanità pubblica;
- d) fare attività di consulenza per il Ministero della sanità e per le Regioni ai fini della predisposizione dei relativi piani sanitari;
- e) effettuare controlli su vaccini, farmaci, dispositivi medici, alimenti, presidi chimici e diagnostici;
- f) esplicitare attività di consulenza nel campo della produzione e dell'impiego delle varie energie per la tutela della salute pubblica;
- g) promuovere programmi di ricerca scientifica nei rapporti tra salute e ambiente e proporre sperimentazioni cliniche di interesse nazionale da svolgere presso gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico;
- h) attuare iniziative per la formazione del personale sanitario.

Sono organi dell'Istituto: il comitato amministrativo, il comitato scientifico ed il direttore.

Con apposito regolamento, che avrebbe dovuto essere emanato entro 120 giorni dall'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 267, si dovrà provvedere alla disciplina: della composizione, della

durata in carica e del funzionamento dei predetti organi; del coordinamento dei compiti di cui sopra con quelli attribuiti dalla legge n. 519/1973 e successive modificazioni; delle modalità per la stipula di accordi di collaborazione con altre amministrazioni, enti e associazioni e per il versamento dei relativi contributi, utilizzando il sistema della tesoreria unica; del conferimento di borse di studio, nonché di incarichi temporanei di collaborazione per l'attuazione di programmi di ricerche; della gestione dei servizi sociali per il personale e dei servizi a pagamento resi con il criterio della copertura dei costi; dell'attività gestionale e della tenuta della contabilità nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento contabile pubblico; delle attività formative del personale del Servizio sanitario nazionale.

L'Istituto provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti di un fondo iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità, ripartito in articoli su deliberazione del comitato amministrativo.

La gestione finanziaria dell'Istituto superiore di sanità è sottoposta al controllo successivo della Corte.

La dotazione organica dell'istituto dovrà essere definita secondo le norme del decreto legislativo n. 29 del 1993.

2.3 Al riordinamento dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro si è provveduto con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 268.

L'ISPESL è definito da tale decreto «organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale» alle dipendenze del Ministro della sanità, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile, nonché «centro nazionale di informazione, documentazione, ricerca e sperimentazione per il Servizio sanitario nazionale» in materia di tutela della salute e della sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro.

Ad esso vengono attribuiti i seguenti compiti:

- consulenza nella elaborazione dei Piani sanitari nazionale e regionali e nella predisposizione della relazione sullo stato sanitario del Paese;
- consulenza tecnica ai presidi multizonali e ad organismi pubblici e privati;
- standardizzazione tecnico-scientifica delle metodiche e delle procedure di valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori;
- assistenza alle imprese e formulazione di proposte in tema di salute e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro;
- certificazione e accreditamento dei laboratori di prova e degli organismi di certificazione;
- consulenza al Ministro dell'industria, commercio e artigianato in materia di conformità dei prodotti alle esigenze di sicurezza, di procedure di certificazione e di prova, ai fini della unificazione delle metodiche a livello nazionale e comunitario;
- certificazione nell'ambito delle aziende ospedaliere e dei presidi sanitari, ai fini della sicurezza del lavoro, e consulenza in materia di tutela nell'impiego dell'energia termoelettrica, nucleare, delle sostanze radioattive e di qualunque forma di energia usata a scopi diagnostici e terapeutici;
- attività di ricerca, di didattica e di formazione, perfezionamento e aggiornamento professionale rivolti al personale del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

Gli organi dell'ISPESL sono omologhi a quelli esaminati per l'Istituto superiore di sanità. La loro disciplina e quella dell'organizzazione interna dei servizi, che dovranno essere articolati per dipartimenti, è demandata al regolamento, peraltro non ancora intervenuto, nonostante che il termine previsto per la sua emanazione (120 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 268) sia da tempo scaduto.

Con lo stesso regolamento dovranno, altresì, essere disciplinati:

- il coordinamento dei compiti attribuiti con il decreto legislativo in disamina con quelli già di pertinenza dell'Istituto;
- le tariffe per le prestazioni a pagamento da conformarsi al criterio della copertura dei costi e dell'utilizzazione delle entrate per scopi di ricerca, documentazione e promozione;

- l'attività gestionale e la tenuta della contabilità nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento contabile pubblico;
- le modalità di conferimento delle borse di studio e degli incarichi temporanei di lavoro autonomo per l'attuazione di programmi di ricerca finalizzata;
- le modalità di effettuazione in via transitoria dell'attività di omologazione dei prodotti industriali e di controllo della conformità;
- la verifica dei costi e dei rendimenti dei servizi ed il contenimento dei costi a carico del bilancio dello Stato;
- le attività formative, di perfezionamento e di aggiornamento professionale del personale del S.S.N.

Le disposizioni concernenti il personale e quelle relative al bilancio sono identiche a quelle dettate per l'Istituto superiore di sanità testé esaminate.

3. I principali aspetti della gestione finanziaria per l'esercizio 1993

3.1 Gli stanziamenti definitivi di competenza risultanti dal bilancio del Ministero della Sanità per l'esercizio 1993 sono ammontati a 1.657,4 miliardi, di cui 1.570 mld. relativi a spese correnti e 87,4 mld. riguardanti spese in conto capitale.

Rispetto al 1992 detti stanziamenti segnano nel complesso un incremento di 217,6 mld., pari al 15,11%, che è la risultante del saldo tra l'aumento di 544,4 mld., pari ad oltre il 50% degli stanziamenti del titolo I, e la contrazione, per 326,8 mld., pari al 474%, delle dotazioni del titolo II.

Tra le spese correnti, le variazioni più significative si sono registrate negli oneri per l'acquisto di beni e servizi, elevatisi da mld. 646 nel 1992 a mld. 919,5 nel 1993 e nei trasferimenti correnti, cresciuti da 85,6 mld. del '92 a 314,3 mld. nel '93, con un tasso di incremento pari al 266%, essenzialmente per effetto delle maggiori assegnazioni in favore degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente (+ 225 mld.).

Per contro, l'anzidetta forte riduzione nelle dotazioni per investimenti, solo in parte compensata dai maggiori importi (53 mld.) destinati alle attività di ricerca scientifica a cura degli Istituti superiori di sanità e di prevenzione e sicurezza del lavoro, ha riguardato essenzialmente i capitoli relativi alla razionalizzazione ed al potenziamento delle strutture preposte ad attività trasfusionali (cap. 7001: - 26 mld.) ed alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione o il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia negli ospedali, cliniche ed istituti universitari di ricovero e cura nell'ambito del programma di interventi per la lotta contro l'AIDS di cui alla legge 5 giugno 1990, n. 135 (cap. 8054: - 350 mld.).

A quest'ultimo proposito va ricordato che con decreti del Ministro della sanità in data 4 luglio 1991 sono state approvate e rese esecutive le convenzioni stipulate nel maggio di quell'anno tra il Ministero ed i Consorzi MED. IN, FIATENGINEERING - ISPREMIL - STS e COM - SOMI con le quali è stato ad essi conferito l'incarico dell'espletamento, in regime di concessione di servizi, dei compiti organizzativi afferenti all'esecuzione del programma degli interventi di ristrutturazione edilizia e di edificazione di nuove strutture per malattie infettive di cui alla citata legge n. 135/90 approvato dal C.I.P.E. con deliberazione in data 3 agosto 1990.

In merito a detti decreti, la Corte, con rilievo n. 114 del 12 settembre 1991, ha osservato che l'affidamento della predisposizione del programma esecutivo, commesso ai concessionari in base ad apposita clausola delle convenzioni, si poneva in contrasto con il disposto dei commi 2 e 4 dell'art. 2 della citata legge n. 135 - che fa menzione della sola progettazione - giusta costante giurisprudenza di questa Corte - Sezione del controllo che ha negato che tale attività possa essere inclusa nel contenuto del rapporto concessorio.

Parimenti in contrasto con il disposto del ripetuto art. 2, comma 4 della richiamata legge è stato giudicato l'affidamento ai concessionari dell'effettuazione degli appalti, competendo ad essi la sola attività relativa all'assistenza ed istruttoria.

È stata, altresì, sottolineata l'inammissibilità della previsione secondo cui i contratti di appalto potessero essere posti in essere dai singoli consorziati, concessionari dei servizi, l'inosservanza della normativa comunitaria e l'illegittimità delle previste anticipazioni con richiamo alla specifica disciplina in materia di lavori pubblici.

Nel controdedurre a tali rilevi, l'Amministrazione ha conclusivamente comunicato la sua determinazione di non riproporre, per la registrazione, i decreti in questione, dichiarando di volersi avvalere della norma di cui all'art. 5 della legge n. 109/1988 che consente di assoggettare detti atti al controllo successivo della Corte.

Come già accennato, sulla base delle nuove disposizioni recate dalla legge n. 492/1993, l'attuazione del programma degli interventi di cui trattasi, a decorrere dal 30 novembre 1993, rientra nella competenza e responsabilità delle regioni, cui spetta l'adozione degli atti procedurali residui e la verifica della conformità dei progetti esecutivi agli studi di fattibilità approvati dal Ministero della sanità e della coerenza degli stessi con la programmazione sanitaria.

Conseguentemente, l'esercizio del controllo in ordine all'attuazione del cennato programma avverrà nelle forme previste dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Gli impegni assunti sulla massa impegnabile (mld. 1.731,0), costituita dalla sommatoria tra gli anzidetti stanziamenti definitivi di competenza (mld. 1.657,4) e i residui di stanziamento al 1° gennaio 1993, pari a 73,6 mld., ascendono a 1.544,7 mld., di cui 1.486,7 mld. afferenti alla parte corrente e 58 mld. relativi al conto capitale.

Il rapporto, pertanto, tra impegni totali e massa impegnabile è dell'89,20%, che è leggermente inferiore a quello registratosi nel precedente esercizio, in cui fu del 92,56%. Detti impegni hanno assorbito, rispettivamente, il 92,30% ed il 48,10% delle disponibilità di parte corrente e di conto capitale.

Le economie accertate sulla competenza ascendono a 73,5 mld., tutte attinenti alla parte corrente.

Sulla competenza 1993 si sono formati residui di stanziamento per 89,3 mld. di cui 29,3 mld. afferiscono alla parte corrente e 60 concernono il conto capitale.

A fronte di una massa spendibile di 2.843,7 mld. e di un'autorizzazione di cassa di 1.991,9 mld., pari al 70% della prima, i pagamenti totali sono ascesi a 1.766,9 miliardi, di cui 1.064,5 in conto della competenza e 702,4 in conto residui, pari al 62,10% della massa spendibile e all'88,70% dell'autorizzazione di cassa.

I rapporti autorizzazione di cassa/massa spendibile e pagamenti totali/massa spendibile, sono più elevati per la parte corrente: rispettivamente 77,40% e 67%, contro 52,90% e 50,70% per le spese in conto capitale, mentre la situazione è inversa per quanto riguarda il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa, pari al 95,90% per le spese in conto capitale e all'86,50% per quelle di parte corrente.

I residui, che all'inizio dell'esercizio ammontavano a 1.186,2 miliardi, sono diminuiti, al termine dello stesso, a 977,5 miliardi in quanto l'importo dei pagamenti e delle economie in conto resti (miliardi 702,4 + 25,8) è stato superiore per miliardi 208,7 ai residui generati dalla competenza, pari a 519,5 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui è stato complessivamente pari al 59,04% (68,83% per la parte corrente e 53,86% per le spese in conto capitale).

Nonostante l'anzidetta riduzione avutasi nel '93, l'entità dei residui permane alta. Ove si consideri che circa i 6/10 della massa dei residui attengono alle spese correnti e che nel '93 gli stanziamenti di conto capitale sono stati drasticamente ridotti, per cui i residui relativi al titolo II si riferiscono in gran parte ad esercizi precedenti, è agevole rilevare una certa lentezza nei tempi di realizzazione dei programmi ed uno sfasamento abbastanza marcato tra impegni e pagamenti.

Ma anche per quanto attiene ai residui afferenti alla parte in conto capitale, prevalentemente interessanti i capitoli compresi nella categoria XII dei trasferimenti, riguardanti gli interventi infrastrutturali ai quali s'è fatto cenno all'inizio del paragrafo, l'entità del relativo importo induce a ritenere che la complessità delle procedure previste per la realizzazione delle opere, cui sono diretti i finanziamenti a carico del bilancio della sanità, possa costituire un freno all'esecuzione dei pagamenti.

È poi da sottolineare che dei predetti 977,5 miliardi di residui passivi, 112,9 miliardi costituiscono residui di stanziamento. Di essi, miliardi 62 sono allocati nel titolo I e miliardi 62,4 concernono capitoli del titolo II. Nell'esercizio 1992 i residui di stanziamento furono, rispettivamente, pari a miliardi 40,6 e a miliardi 32,9 (in complesso, perciò, 73,5 miliardi).

La ricorrente esistenza di residui di stanziamento della parte corrente per effetto di leggi speciali che autorizzano la conservazione di taluni stanziamenti non impegnati nell'esercizio di competenza, in deroga ai principi fissati dall'art. 36 della legge di contabilità generale dello Stato, che consente solo per le spese in conto capitale la possibilità del mantenimento dei relativi importi che lo Stato abbia assunto obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguite, induce a ritenere che possano sussistere situazioni endemiche di lentezza nei procedimenti amministrativi.

3.2 La spesa corrente

L'alta incidenza che la spesa corrente per il 1993 mostra, sia in rapporto agli stanziamenti definitivi, sia in rapporto al totale degli impegni effettivi (rispettivamente 94,72 e 93,79 percento) conferma una caratteristica costante del bilancio del Ministero della sanità che, salvo rare eccezioni, di fatto verificatesi solo nel 1991 e nel 1992, ha sempre fatto registrare una nettissima prevalenza delle spese di parte corrente — destinate sostanzialmente al mantenimento e funzionamento dei tradizionali apparati preposti al perseguimento delle finalità istituzionali individuabili nella tutela dell'igiene pubblica, nel coordinamento dell'organizzazione ospedaliera nazionale, nell'igiene degli alimenti, nella promozione e cura degli aspetti sociali della medicina, nella vigilanza in materia veterinaria, nel controllo dei farmaci, nella programmazione sanitaria e nell'attuazione dell'assistenza sanitaria in favore del personale navigante e dei cittadini all'estero — sulle spese di investimento.

Detti apparati, come detto, sono rimasti invariati nell'anno 1993, in quanto la legge di riordinamento — in disparte le modifiche apportate dalla legge 517 del 1993 — è intervenuta dopo l'approvazione del bilancio dello Stato per il predetto esercizio ed il regolamento di esecuzione è stato pubblicato, come pure già detto, solo agli inizi del '94, onde, la struttura del bilancio per rubriche non ha subito modifiche rispetto al 1992.

Nè, come osservato nelle precedenti relazioni, il Ministero è stato interessato sul piano gestionale dal flusso delle risorse destinate al settore sanitario le quali, quanto alla parte corrente, hanno trovato allocazione nello stato di previsione del Ministero del tesoro, mentre per la parte in conto capitale sono state stanziare in quello del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Sostanzialmente invariato nell'anno in riferimento è pure rimasto, nonostante le previsioni normative contenute nel citato decreto legislativo n. 502/1992, l'assetto di programmazione e pianificazione della spesa sanitaria, per i motivi ampiamente illustrati nella citata apposita analisi speciale sulla spesa sanitaria.

3.3 Le spese per il personale in attività di servizio (cat. II)

Gli stanziamenti definitivi di competenza per la categoria economica di cui trattasi sono ascesi per il 1993 a 326,7 miliardi. Gli impegni effettivamente assunti sono stati pari a 316,9 miliardi (96,90%), realizzandosi economie per 9,8 miliardi.

Detti impegni sono così ripartiti:

	in miliardi
Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi	153,1
Compensi per lavoro straordinario	5,1
Indennità di missione all'interno e all'estero e indennità di trasferimento	13,3
Incentivi alla produttività	28,2
Altre indennità	0,7
Contributi a carico dell'Amministrazione	116,5
Totale	316,9

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In conto di tali impegni, le somme pagate nel 1993 risultano pari a 290,6 miliardi, onde i residui propri provenienti dalla competenza assommano, a 26,3 miliardi.

Nel 1992 gli impegni per il personale in attività di servizio risultarono di 285 miliardi, inferiori a quelli del '93 per 31,9 miliardi in valore assoluto (- 11,19 in valore percentuale), così ripartiti:

	in miliardi
Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi	144,6
Compensi per lavoro straordinario	6,0
Indennità di missione all'interno e all'estero e indennità di trasferimento	10,4
Incentivi alla produttività	26,4
Altre indennità	0,8
Contributi a carico dell'Amministrazione	96,6
Totale	284,8

I dati relativi alla consistenza del personale in servizio sono disponibili solamente per il 1992 (2) e non ancora per il 1993, posto che le relative rilevazioni a cura del Ministero del tesoro-Ragioneria Generale dello Stato sono tuttora in corso.

Resta, pertanto, preclusa ogni valutazione in ordine agli scostamenti avutisi tra i due esercizi, da rinviarsi in sede di referto sul costo del lavoro ex art. 65 del decreto legislativo n. 29/1993.

Nel corso del 1993 è stata avviata la procedura per la rilevazione dei carichi di lavoro per la ridefinizione degli uffici e delle piante organiche ai sensi del citato decreto legislativo n. 29 del 1993.

3.4 Le spese per acquisto di beni e servizi (cat. IV)

Come già anticipato nel paragrafo 3.1, gli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1993 destinati alla categoria in esame mostrano un consistente incremento (+273,5 miliardi) rispetto al precedente esercizio.

Si è, infatti, passati da 646 a 919,5 miliardi.

La massa impegnabile nel 1993 ha raggiunto i 956,1 miliardi, tenuto conto dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1993, pari a 36,6 miliardi.

Gli impegni effettivi sulla competenza sono stati di 839,2 miliardi e quelli in conto resti di 15,5 miliardi: in totale 854,7 miliardi. Il rapporto impegni totali su massa impegnabile è risultato pari all'89,30%.

Le ragioni di così significativa crescita vanno individuate nelle nuove appostazioni di bilancio di cui ai capitoli 2549 (+26 miliardi) «spese per l'attività di ricerca finalizzata svolta dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato», 4044 (+40 miliardi) «spese per l'attività di ricerca corrente e finalizzata svolta dagli istituti zooprofilattici sperimentali per le problematiche relative all'igiene e sanità pubblica veterinaria», 4209 (+24 miliardi) «spese per iniziative riguardanti programmi speciali di interesse e rilievo interregionale o nazionale per ricerche o sperimentazioni attinenti agli aspetti gestionali, la valutazione dei servizi, le tematiche della comunicazione e dei rapporti con i cittadini, le tecnologie e biotecnologie sanitarie», nonché nei maggiori oneri per rimborso spese di assistenza sanitaria all'estero (+225 miliardi) e per l'assistenza sanitaria del personale navigante, agli stranieri, ai profughi, agli apolidi (+4 miliardi).

2) Secondo le risultanze del 1° conto annuale recentemente pubblicato dal predetto Ministero, la situazione del personale in servizio al 31.12.1992 presso il Ministero della sanità era la seguente:

Personale di ruolo	n. 2.095
Personale non di ruolo, temporaneo e contrattista	n. 113
Dirigenti non contrattualizzati	n. 16
Dirigenti	n. 159
Personale ruolo ad esaurimento	n. 7
Personale dei livelli	n. 1.913
Totale	n. 4.303

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Premesso che la tipologia delle spese comprese nella categoria in argomento è molto disparata, si fa presente che l'analisi, riferita alle voci più significative, dà luogo ai seguenti risultati:

	in miliardi
Spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni	8,2
Fitto locali e spese per la manutenzione e riparazione di locali e impianti	60,0
Spese d'ufficio	6,4
Postelegrafoniche	6,2
Esercizio mezzi trasporto	1,9
Spese per l'informazione, pubblicazioni e pubblicità	2,9
Spese per la formazione del personale	6,6
Spese per incarichi di ricerca	2,0
Acquisto di materiali, medicine e apparecchiature per attività di profilassi	2,0
Spese per la lotta contro l'AIDS compresa la ricerca	107,2
Spese per il funzionamento degli Uffici veterinari, la farmacovigilanza e la ricerca nel campo veterinario	40,5
Spese per il sistema informativo	103,5
Spese per l'assistenza sanitaria all'estero	450,0
Spese per l'assistenza in Italia del personale navigante	52,8
Spese per il pronto soccorso nei porti ed aeroporti	1,1
Totale	851,3

In merito alla prima voce deve rilevarsi che l'entità della stessa è sintomatica della tendenza, già sottolineata nella relazione precedente, ad un eccessivo ricorso a strutture e ad organi collegiali esterni per sopperire alle insufficienze dell'apparato burocratico.

Quanto alla spesa per il sistema informativo sanitario, essa ricalca sostanzialmente le risultanze degli esercizi 1991 e 1992. Nell'ultimo quadriennio essa ha superato complessivamente i 400 miliardi.

Nonostante così ingente impegno finanziario, cui vanno aggiunti gli importi relativi agli esercizi dal 1982 al 1989, anch'essi ragguardevoli, nonché gli oneri contrattuali per le prestazioni della Soc. Italsiel fino al 1996 (per il quinquennio agosto 1991 - luglio 1996 l'importo contrattuale è di 617 miliardi), detto sistema, pur avendo consentito dei parziali obiettivi, non sembra abbia ancora raggiunto la fase di pieno regime, in grado di garantire quelle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento in materia sanitaria e di monitoraggio e verifica dei livelli di assistenza assicurati dalle unità sanitarie locali in rapporto a quelli previsti dal Piano sanitario nazionale.

L'efficacia di tali funzioni non può non dipendere dalla tempestività della cognizione e rilevazione, che dovrebbe avvenire in tempo reale, degli andamenti dei fenomeni della spesa sanitaria onde poter attivare i necessari interventi e favorire le opportune misure correttive.

Ciò rende necessario che da parte dell'Amministrazione sia fatto il punto della situazione, riferendo a questa Corte sullo stadio raggiunto dall'impianto del sistema e sui collegamenti già esistenti in via di realizzazione con le Regioni e Province autonome e con le unità sanitarie locali ed aziende ospedaliere per la gestione integrata delle informazioni.

Le spese per l'assistenza sanitaria all'estero, che nell'esercizio di cui si tratta hanno avuto un'impennata rispetto agli esercizi precedenti, fino ad assorbire ben oltre il 50% della spesa della categoria, sono destinate a scomparire dal 1995 in relazione al disposto di cui al comma 7 dell'art. 18 del decreto legislativo n. 502/1992, come modificato dal decreto legislativo n. 517/1993, per essere imputati ai bilanci delle unità sanitarie locali di residenza degli assistiti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La ripartizione per rubriche delle spese in questione risulta la seguente:

Rubrica		in miliardi
1	Servizi generali	29,1
»	2 Ospedali	3,6
»	3 Igiene pubblica	2,1
»	4 Medicina sociale	35,0
»	5 Igiene degli alimenti e nutrizione	0,2
»	6 Servizio farmaceutico	0,7
»	7 Servizi veterinari	38,2
»	8 Consiglio sanitario nazionale.	0,2
»	9 Servizio centrale programmazione sanitaria.	102,5
»	10 Servizio attuazione servizio sanitario nazionale.	508,3
»	13 Servizio ispettivo centrale	0,1
»	21 Istituto Superiore di Sanità	114,4
»	26 Istituto Superiore prevenzione e sicurezza lavoro	16,9
	Totale	851,3

3.5 I trasferimenti correnti (cat. V)

Gli stanziamenti definitivi previsti ammontano a 314,3 miliardi e gli impegni assunti raggiungono la cifra di 305,7 miliardi, compresi 4 miliardi a carico dei residui di stanziamento.

I trasferimenti hanno avuto la seguente ripartizione:

	in miliardi
alle famiglie	231,5
alle imprese	0,5
alle Regioni e Province autonome	10,7
ad enti pubblici	37,3
all'estero	25,7
Totale	305,7

Le poste più importanti tra i trasferimenti sono costituite dal finanziamento della ricerca corrente eseguita dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (225 miliardi), dal contributo in favore della Croce rossa italiana (35,3 miliardi), dell'Organizzazione mondiale della sanità e della Commissione europea per la lotta contro la febbre aftosa presso la F.A.O. (24,6 miliardi), della Lega italiana per la lotta contro i tumori (1,9 miliardi), del Centro internazionale di ricerche per il cancro (1,4 miliardi), dagli indennizzi ai soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (10 miliardi), dai contributi e concorsi alle Regioni e Province autonome nelle spese di funzionamento delle reti di rilevamento per il controllo della radioattività ambientale (3,6 miliardi) e per la prevenzione del randagismo degli animali di affezione (7 miliardi).

3.6 Le spese in conto capitale (titolo II)

Come già posto in evidenza, gli stanziamenti per le spese in questione hanno subito nel 1993 una drastica riduzione per il venir meno delle risorse destinate nei due precedenti esercizi al finanziamento della costruzione e ristrutturazione, ad opera di soggetti pubblici, di reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, la realizzazione di spazi per attività di ospedale diurno e l'istituzione o il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia nell'ambito dell'esecuzione del programma di interventi per la lotta contro l'AIDS prevista dalla menzionata legge n. 135/1990 e per il contrarsi delle disponibilità destinate all'attuazione del programma pluriennale di interventi in materia

di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti previsto dall'art. 20, comma 2, della legge n. 67 del 1988 (3).

La massa impegnabile per il 1993 è stata pari a miliardi 120,4. Essa trae origine, quanto a miliardi 87,5, dagli stanziamenti definitivi di competenza e, quanto a miliardi 33, dai residui di stanziamento.

Gli impegni effettivamente assunti nel 1993 sono stati pari a miliardi 58, di cui miliardi 27,5 sul conto della competenza e miliardi 30,5 in conto resti. Residuano, pertanto stanziamenti per 62,4 miliardi.

La parte prevalente degli impegni (mld. 42,2) attiene a trasferimenti (cat. XII), mentre miliardi 15,8 afferiscono ad acquisto di beni mobili, macchine, apparecchiature tecnico-scientifiche e strumenti (cat. XI), specialmente da parte dell'Istituto superiore di sanità e di quello per la prevenzione e la sicurezza del lavoro.

I trasferimenti in conto capitale hanno avuto, come destinatari finali, l'Ospedale oncologico Nuovo S. Andrea e l'Istituto tumori di Genova.

A fronte di una massa spendibile di 856,2 miliardi, di cui 768,8 in conto residui, i pagamenti totali sono ammontati a mld. 434,6 di cui 20,5 mld. in conto della competenza e 414,1 in conto resti.

3.7 *L'attività contrattuale*

I contratti stipulati dal Ministero nell'esercizio in esame hanno riguardato essenzialmente forniture e servizi con oneri a carico di numerosi capitoli di bilancio.

Analoga attività contrattuale è stata posta in essere dall'Istituto superiore di sanità e dall'ISPESL nell'ambito della loro autonomia gestionale. In merito si riferisce specificamente nei paragrafi 4 e 5 concernenti detti Istituti.

La categoria di contratti più rilevante sotto il profilo finanziario è costituita dalle locazioni di immobili e relativi oneri accessori, comportanti impegni per 12.626 milioni. Detti contratti sono stati stipulati a trattativa privata, ai sensi dell'art. 41 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Altri contratti, sempre a trattativa privata, risultano stipulati: con l'ANSA, per un programma di diffusione di informazioni mirate sui temi di salute pubblica e per un importo di 1.051 milioni circa, non trasmesso per il previsto controllo preventivo di legittimità; con varie ditte per l'acquisto di sieri e vaccini per complessivi 3.468 milioni. L'importo dei singoli contratti, tranne due casi riguardanti due Istituti zooprofilattici sperimentali, non ha superato i 130.000 ECU.

Per l'acquisto di sieri e medicinali di uso non ricorrente il Ministero ha fatto ricorso ad un bando di gara comunitaria, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 359/1992 di conversione del decreto-legge n. 333/1992.

Nel corso del 1993 ha continuato ad esplicare i suoi effetti la convenzione stipulata nel 1991 con la Soc. Italsiel per l'informatizzazione del sistema sanitario nazionale che ha comportato oneri a carico del cap. 4201 per mld. 93,4 in conto residui e per 73 mld. in conto competenza.

In attuazione dell'accordo vigente tra l'Italia e la Francia per la regolamentazione dei rimborsi per assistenza sanitaria ai lavoratori emigranti è stata corrisposta al «Centre de securité sociale des travailleurs migrants» la somma di 8.979 milioni circa.

3) Peraltro, con d.l. 2 ottobre 1993 n. 396, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 492, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle citate leggi è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti.

Sono stati, inoltre, stipulati n. 6 contratti mediante appalto concorso per complessivi 1.744 milioni per l'acquisto di strumentazioni automatiche di monitoraggio della radioattività ed hanno parzialmente dispiagato i propri effetti le convenzioni stipulate nel 1991 nel quadro dei programmi d'intervento per le strutture ospedaliere per la lotta contro l'AIDS; convenzioni che, tuttavia, hanno cessato di aver efficacia in virtù della menzionata legge 4 dicembre 1993, n. 492 che ha affidato alle Regioni la prosecuzione del suddetto programma.

Infine, anche nel 1993 sono state stipulate diverse convenzioni con Università, Unità sanitarie locali, Istituti di ricerca, enti pubblici, società ed associazioni private per l'affidamento di ricerche per un ammontare complessivo pari a 4.773 miliardi.

In merito a tali contratti, spesso ripetitivi, salvo talora l'oggetto della ricerca, sussistono fondati dubbi in ordine all'essenzialità ed indispensabilità delle numerose ricerche.

Va, poi, ricordato che l'amministrazione si è avvalsa, nelle ipotesi previste dal DPR 7 febbraio 1985, della procedura degli acquisti in economia per importi di modesta entità.

4. L'Istituto superiore di sanità

La struttura del predetto Istituto, nonostante l'avvenuta pubblicazione del su citato decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 267 di riordinamento, è rimasta invariata per tutto il 1993 e per questa prima parte del 1994, in quanto si è tuttora in attesa del regolamento di esecuzione, in mancanza del quale ogni effetto del predetto decreto legislativo resta sospeso.

Conseguentemente, l'assetto organizzativo ha continuato ad essere costituito dai preesistenti laboratori, reparti, servizi tecnici, amministrativi e del personale, i quali hanno operato secondo i consueti moduli funzionali, differenziati a seconda che l'attività sia riferita a progetti di settore o a convenzioni con organismi comunitari, internazionali o nazionali.

Considerazioni analoghe valgono per la gestione fuori bilancio istituita presso l'Istituto di cui si tratta fin dal 1973 in virtù della legge n. 519/1973, che ha previsto una speciale contabilità speciale, contraddistinta dal n. 1279, presso la Sezione di tesoreria provinciale di Roma, alla quale affluiscono i contributi derivanti dagli accordi di cooperazione con organismi esteri ed internazionali, nonché i fondi relativi al programma cooperativo italo-americano per la terapia dei tumori (art. 5 D.L. n. 443/1987 convertito dalla legge n. 531/1987) e quelli relativi ai programmi ed interventi mirati alla lotta all'AIDS (D.L. n. 27/1988 convertito dalla legge n. 109/1988).

Ciò in quanto la legge n. 559/93 (art. 8) di soppressione delle gestioni fuori bilancio ha consentito la sopravvivenza della gestione fuori bilancio di cui sopra, ponendo fine ad una situazione di provvisorietà legata alle proroghe sancite, in linea generale per tutte le gestioni, da vari reiterati provvedimenti legislativi d'urgenza.

Conseguentemente, nei riguardi della gestione stessa continueranno ad applicarsi le disposizioni previste dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041 e dal relativo regolamento approvato con D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689.

In particolare, l'esercizio del controllo della Corte sulla gestione di cui trattasi continuerà ad essere successivo.

Ai sensi, peraltro, dell'art. 3, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, in base al quale il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria potrà essere svolto anche in corso di esercizio, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ed accertando, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa, sono in fase di definizione il programma ed i criteri di riferimento del controllo da svolgersi nei riguardi della

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contabilità speciale in argomento, i quali potranno consentire un più penetrante riscontro della legittimità e dei risultati dell'attività dell'Istituto superiore di sanità in tale specifica materia, da valutarsi in base a parametri di efficacia, efficienza ed economicità, che, per essere ispirati a criteri di oggettività e trasparenza, dovrebbero eliminare o quanto meno ridurre la sfera di ampia discrezionalità fin qui in concreto esercitata dall'Amministrazione.

Nel corso del 1993 sono pervenuti alla Corte i rendiconti 1989, 1990 e 1991 che l'Istituto superiore di sanità ha trasmesso alla competente Ragioneria centrale, rispettivamente, il 28 gennaio, il 4 maggio ed il 22 dicembre 1992. Il rendiconto 1992, trasmesso alla Ragioneria centrale il 24 dicembre 1993, non è ancora pervenuto alla Corte.

Al riguardo si osserva che il termine del 31 marzo dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio, previsto dall'art. 4 del richiamato D.P.R. n. 689/1977, è stato nei fatti ampiamente superato.

L'ultimo rendiconto, ovviamente comprensivo dei numerosi rendiconti resi dai funzionari delegati, ammesso a discarico e dichiarato regolare è quello relativo al 1987.

Quello per l'esercizio 1988 ha già formato oggetto di rilievo istruttorio, controdeduzioni dell'Amministrazione, replica e nuove deduzioni.

Gli altri rendiconti, relativi agli esercizi 1989, 1990 e 1991 sono in fase, più o meno avanzata, di esame da parte del competente Ufficio di controllo della Corte.

Le risultanze finanziarie relative ai predetti tre esercizi, quali emergono dai rendiconti pervenuti, sono le seguenti:

	(in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Fondo iniziale di cassa	21,7	30,6	67,4
Entrate dell'esercizio	34,1	83,3	72,4
Totale disponibilità	55,8	113,9	139,8
Uscite dell'esercizio	25,2	46,5	56,8
Avanzo finanziario	30,6	67,4	83,0

Tale cospicuo avanzo deriva dal cumularsi nel tempo delle eccedenze delle entrate realizzate sulle spese annualmente sostenute in rapporto alle convenzioni in essere, il che testimonia una costante insufficiente capacità di tempestivo impiego delle risorse.

È opportuno notare che la quota più consistente delle entrate attiene al programma per la lotta all'A.I.D.S., per il quale i fondi pervenuti a tutto il 1993 ascendono a 294 miliardi circa.

Relativamente all'attività di ricerca, si è assistito anche nel '93 ad un rilevante sviluppo dell'affidamento a terzi estranei di taluni studi e ricerche.

Per quanto concerne l'attività contrattuale dell'Istituto, va segnalato che nel corso del 1993 non è stata indetta alcuna procedura concorsuale di cui al decreto legislativo n. 406/91 in tema di lavori pubblici.

Sono state, invece, indette ed aggiudicate numerose gare con le modalità di cui al decreto legislativo n. 358/1992, tra cui meritano d'essere ricordate: quella per l'acquisto di materiale mono-uso per un importo di 1.826 milioni circa, oggetto di rilievo per inosservanza di talune prescrizioni normative; quella per l'acquisto di prodotti chimici da somministrare, per complessive 255 milioni di lire, di personal computers, stampanti e scanners per lire 304 milioni, di materiale di cancelleria e di pubblicazioni estere per la biblioteca, rispettivamente per 221 e per 700 milioni.

Sono stati indetti, altresì, due appalti-concorso per il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi e dei rifiuti radioattivi prodotti dai laboratori, il primo dell'importo di circa 393 milioni e il secondo di 331 milioni. Altra gara con lo stesso sistema è stata bandita per l'installazione di una centrale telefonica per l'importo di 811 milioni circa.

Infine, in base alla direttiva CEE n. 50/92 è stata indetta ed aggiudicata una gara a licitazione privata per l'affidamento del servizio triennale di manutenzione degli impianti elevatori per un importo complessivo di circa 324 milioni.

Nell'anno 1993 è stato stipulato un unico contratto attivo avente ad oggetto una licenza di sfruttamento di invenzione industriale.

I provvedimenti di riconoscimento di debito sono stati due per complessive lire 884 milioni circa.

A tutt'oggi l'Istituto Superiore di Sanità non ha adottato il regolamento di attuazione della legge 241/90, il che ha impedito l'attuazione delle disposizioni di cui al D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352 per la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

5. L'istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro

Le funzioni svolte dal predetto Istituto nel 1993, in assenza del regolamento di attuazione del decreto legislativo di riordino n. 268/93, sono coincise con quelle ad esso originariamente assegnate dall'art. 3 del DPR n. 619/1980 e successive modificazioni ed integrazioni, consistenti:

a) nella ricerca, studio, sperimentazione ed elaborazione dei criteri e delle metodologie per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, con particolare riguardo all'evoluzione tecnologica degli impianti, dei materiali, delle attrezzature e dei processi produttivi;

b) nella individuazione dei criteri di sicurezza e dei relativi metodi di rilevazione ai fini della omologazione di macchine, di componenti d'impianti, di apparecchi, di strumenti e di mezzi personali di protezione e delle specifiche tecniche applicative.

Sul piano operativo, l'ISPESL ha continuato a funzionare attraverso le sue articolazioni centrali (dipartimenti, servizi e divisioni) e periferiche previste dall'ordinamento dei servizi approvato con decreto interministeriale 24 giugno 1991, n. 322.

Tale contesto normativo ed organizzativo è destinato a mutare sensibilmente in relazione alla definitiva attuazione dei provvedimenti di riforma indicati al paragrafo 2.3.

Alla riforma degli assetti organizzativi delle istituzioni preposte in Italia alla tutela della sicurezza del lavoro non ha, peraltro, finora corrisposto un adeguamento della legislazione in tale materia in cui necessariamente dovranno trovare recepimento le direttive CEE.

L'organico di cui l'ISPESL ha di fatto potuto disporre per il perseguimento delle sue finalità istituzionali si è aggirato intorno alle 1.200 unità.

Al 31.12.1993 le unità in servizio erano 1.166, di cui 690 presso la sede centrale e 576 presso i dipartimenti periferici. Rispetto all'anno precedente si è registrata una diminuzione pari a 39 unità.

Con decreto direttoriale del 10 novembre 1993 sono stati individuati, ai sensi del decreto legislativo n. 29/1993, gli atti di competenza dei singoli dirigenti. Non risulta, invece, ancora adottato, ai sensi della legge n. 241/1990 il decreto per la disciplina del diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

L'attività contrattuale posta in essere dall'ISPESL durante il 1993 può riassumersi nella stipula: di 6 contratti per 564 milioni a seguito di appalti concorso per l'acquisto di apparecchiature scientifiche; di un contratto per 134 milioni circa mediante licitazione privata per abbonamenti a periodici scientifici e di 30 contratti a trattativa privata per complessivi 1.206 miliardi circa, di cui 20, per 778 milioni, con l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato per la fornitura di carta, moduli, ecc. e per la stampa di pubblicazioni.

Gli altri 10 contratti, per complessivi 428 milioni riguardano: acquisto e noleggio di fotoriproduttori (mil. 160); lavori di ristrutturazione del centralino telefonico (mil. 105); acquisto di mobili e macchine d'ufficio (mil. 53); locazioni (mil. 47); acquisizione di banche dati (mil. 30); pulizia locali (mil. 17) e manutenzione impianti (mil. 16).

Risultano, altresì, adottati n. 5 atti di riconoscimento di debito per un ammontare complessivo di 3.641 milioni, di cui uno per 2.929 milioni riguarda l'utilizzo di immobili di proprietà di enti disciolti in liquidazione a cura dell'apposito ispettorato generale della Ragioneria generale dello Stato. Gli altri atti di riconoscimento di debito si riferiscono a forniture di periodici tecnico-scientifici (129 milioni), alla prestazione di servizi di pulizia locali (357 milioni) e del servizio di vigilanza (n. 2 per complessivi 266 milioni).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il fenomeno del riconoscimento di debito, legato a particolari patologie del procedimento amministrativo, appare contrario al principio della competenza e della corretta gestione.

Sono stati, inoltre, conferiti dall'Istituto n. 74 «incarichi di ricerca ad istituti di riconosciuto valore scientifico per l'attuazione dei programmi previsti dai piani sanitari nazionali» (istituti universitari, centri ospedalieri, enti pubblici di ricerca ed enti privati) per un importo di poco inferiore ai 2 miliardi gravante sul cap. 6547.

L'elevato numero degli incarichi conferiti, l'oggetto delle ricerche commissionate, la natura di taluni soggetti incaricati e soprattutto la carenza di qualsiasi collegamento funzionale delle ricerche stesse con il piano sanitario nazionale 1994-1996, nel quale non è dato riscontrare se e quale utilizzazione abbiano ricevuto i risultati dei singoli studi, inducono la Corte a ritenere che l'effettuazione di siffatto massiccio ricorso alle ricerche esterne possa risultare non rispondente ai principi di legittimità, in rapporto allo stretto nesso che deve esistere con il contenuto del Piano sanitario, nonchè di efficacia e di economicità della spesa sanciti dalle leggi. Ciò anche in relazione alle notevoli potenzialità interne, che andrebbero proficuamente indirizzate verso gli obiettivi del Piano predetto.

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della sanità'
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II						TOTALE
	Personale in attività' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	TITOLO I + II			
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Totale	Totale		
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE													
1	Residui totali di stanziamento sp ^m al 1.1 (2)		36.616	4.000		40.616	7.034	25.926		32.960		73.576	
2	Stanziamenti definitivi di competenza	326.713	919.461	314.306	9.496	1.569.977	70.757	16.697		87.454		1.657.430	
3	Massa impegnabile (1+2)	326.713	956.077	318.306	9.496	1.610.593	77.791	42.623		120.414		1.731.007	
4	Impegni effettivi su competenza	316.880	839.201	301.726	9.370	1.467.177	11.243	16.260		27.502		1.494.679	
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	9.833	59.185	4.350	127	73.475						73.475	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		21.075	8.250		29.325	59.514	437		59.951		89.276	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-6)		15.472	4.000		19.472	4.568	25.926		30.495		49.967	
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		21.144			21.144	2.466			2.466		23.610	
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	316.880	854.673	305.726	9.370	1.486.649	15.811	42.186		57.997		1.544.646	
10	Residui totali di stanziamento sp ^m al 31.XII (6+8)		42.219	8.250		50.469	61.980	437		62.417		112.886	
11	Rapporto X tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	96,99	89,39	96,05	98,67	92,30	20,32	98,97		48,16		89,23	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "P-C" al 1.1	32.857	368.431	16.011	172	417.451	23.805	744.992		768.796	1.186.247
13 Stanziamenti definitivi di competenza	326.713	919.461	314.306	9.496	1.569.977	70.757	16.697		87.454	1.657.430
14 Massa spendibile (12+13)	359.569	1.287.872	330.318	9.669	1.987.428	94.562	761.688		856.250	2.843.678
15 Autorizzazioni di cassa	350.716	1.076.019	102.424	9.687	1.538.846	20.153	432.877		453.030	1.991.876
16 Pagamenti su competenza	290.560	671.185	75.243	8.982	1.045.970	4.247	16.260		20.506	1.066.476
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	26.320	168.017	228.483	387	423.207	6.996			6.996	430.203
18 Residui totali da competenza (6+17)	26.320	189.092	236.735	387	452.532	66.510	437		66.947	519.479
19 Pagamenti su residui	19.985	240.560	7.682	128	288.355	11.537	402.510		414.047	702.402
20 Pagamenti totali (16+19)	310.545	951.745	80.925	9.110	1.352.325	15.784	418.769		434.553	1.766.878
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	16.950	67.361	11.914	163	96.387	2.875			2.875	99.262
22 Residui totali "P-C" al 31.XII [14-(20+21)]	32.075	288.767	237.479	395	558.716	75.902	342.919		418.822	977.537
23 Rapporto % tra autorizzazioni totali e massa spendibile (15:14)	97,54	83,55	31,01	100,19	77,43	21,31	56,85		52,91	70,05
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	86,37	72,35	24,50	94,22	67,04	16,69	54,98		50,75	62,13
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	86,55	86,59	79,01	94,05	86,58	78,32	96,74		95,92	88,70

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

(1) Calcolate per differenza
 (2) I residui totali di stanziamento "P" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "P" al 31.XII dell'anno precedente

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIONI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-PRES)			RESIDUI					
	DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-PRES)			RESIDUI		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1980	176.946	100	-	241.936	100	-	294.509	100	-	230.092	100	-	221.952	100	-	106.752	100	-
1981	190.964	108	7,9+	264.626	118	17,6+	304.734	103	3,5+	264.241	115	14,8+	229.950	104	3,9+	127.792	120	19,7+
1982	256.876	145	34,5+	423.215	177	50,8+	487.300	165	59,9+	416.919	181	57,8+	429.285	194	86,7+	102.260	96	20,0-
1983	339.720	192	32,3+	409.542	169	4,6-	414.759	141	14,9-	367.219	160	11,9-	325.977	147	24,1-	125.493	118	22,7+
1984	410.917	232	21,0+	457.109	189	11,6+	456.635	229	23,1+	421.543	183	14,8+	389.289	176	19,4+	144.611	135	15,2+
1985	468.681	265	14,1+	499.470	206	9,3+	486.570	244	6,6+	480.604	209	14,0+	463.683	209	19,1+	156.359	146	8,1+
1986	745.669	420	58,7+	861.996	356	72,6+	760.415	361	56,3+	747.767	325	55,6+	656.709	297	41,6+	240.472	225	53,8+
1987	664.607	387	7,9-	781.451	323	9,3-	753.888	378	0,0-	743.582	323	0,5-	753.280	340	14,7+	223.774	210	6,9-
1988	830.090	469	21,3+	941.189	389	20,4+	869.329	436	15,3+	890.528	392	21,3+	755.965	342	0,4+	335.191	314	49,8+
1989	902.348	510	8,7+	750.903	310	20,2-	946.980	480	10,1+	940.570	319	8,5-	663.584	300	12,2-	397.991	373	18,8+
1990	919.688	520	1,9+	817.037	338	8,8-	1.020.233	511	6,6+	1.042.620	354	10,8+	759.900	327	3,1+	381.116	357	4,2-
1991	1.026.619	582	12,0+	904.357	374	10,7+	1.105.195	554	6,3+	1.111.096	377	6,6+	795.889	360	6,2+	458.961	430	20,4+
1992	868.518	491	15,6-	1.025.619	424	13,4+	935.462	469	13,4+	1.245.153	423	12,1+	964.045	436	21,1+	422.451	396	8,0-
1993	955.923	540	10,1+	1.569.977	619	53,1+	1.102.128	552	23,6+	1.495.502	650	58,1+	1.332.325	602	38,2+	558.716	523	32,3+

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	3.000	100	-	3.000	100	-	14.250	100	-	3.000	100	-	10.050	100	-	10.745	100	-
1981	5.000	167	66,7+	4.500	150	50,0+	5.606	39	60,6-	4.500	150	50,0+	4.436	44	55,9-	5.865	54	46,0-
1982	2.500	83	50,0-	2.501	83	44,4-	5.030	35	10,3-	2.501	83	44,4-	3.908	39	11,9-	4.381	41	24,5-
1983	2.500	83	0,0+	3.001	100	20,0+	3.098	22	39,4-	3.001	100	20,0+	2.807	28	28,2-	4.589	43	4,3+
1984	3.000	100	20,0+	3.108	104	3,6+	14.454	101	39,6,5+	3.108	104	3,6+	13.722	137	388,8+	3.432	32	24,9-
1985	3.000	100	0,0+	5.500	183	77,0+	4.250	32	10,2+	5.500	183	77,0+	5.715	57	58,4-	13.680	127	298,6+
1986	9.000	300	200,0+	9.000	300	63,6+	10.000	75	135,3+	9.000	300	63,6+	9.019	90	57,8+	31.097	289	127,3+
1987	9.750	325	8,3+	9.000	300	63,6+	34.516	242	335,3+	9.000	300	63,6+	10.589	105	17,4+	44.008	410	41,5+
1988	19.500	650	100,0+	24.487	817	41,1+	38.574	271	2,4-	24.487	817	41,1+	16.769	166	57,8+	57.174	481	17,5+
1989	19.500	650	0,0+	21.686	723	11,5-	79.950	560	107,0+	21.686	723	11,5-	34.115	339	104,2+	77.402	720	48,7+
1990	19.500	650	0,0+	62.093	2070	186,3+	109.056	765	30,6+	62.093	2070	186,3+	42.744	425	25,3+	112.597	1048	46,5+
1991	44.500	1483	128,2+	403.746	1274	560,2+	443.482	3112	306,6+	403.746	1274	560,2+	83.001	876	94,2+	452.466	4211	301,8+
1992	45.500	1517	2,2+	414.199	1244	2,6-	737.150	5173	66,2+	414.199	1244	2,6-	94.954	945	14,4+	768.796	7155	69,9+
1993	17.500	583	61,5-	87.454	2915	78,9-	139.847	1055	66,5+	87.454	2915	78,9-	434.553	4324	357,6+	418.822	3898	45,5-

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC - 11 - ZR - 04

MINISTERO DELLA SANITA'

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1988 - 1993

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	965.686	14,39	0,00	0,00	0,00	0,00	831.968	86,15	74.362	7,70	59.357	6,15	
1989	772.491	61,72	35,90	0,09	0,00	0,00	754.768	97,71	-21.581	-2,79	39.304	5,09	
1990	879.131		58,57	32,64	1,99	0,66	825.009	93,85	-28.166	-3,20	82.197	9,35	
1991	1.308.102			45,20	27,31	0,19	951.064	72,71	317.152	24,25	39.886	3,05	
1992	1.439.818				47,52	48,21	1.378.350	95,73	-21.365	-1,48	82.833	5,75	
1993	1.657.430				64,21	64,21	1.064.255	64,21	534.970	32,28	58.206	3,51	
TITOLO 1													
1988	941.189	12,92	0,00	0,00	0,00	0,00	810.037	86,07	80.528	8,56	50.623	5,38	
1989	750.803	62,78	31,96	0,09	0,00	0,00	712.036	94,84	-407	-0,05	39.174	5,22	
1990	817.037		62,36	29,44	0,30	0,00	752.434	92,09	-15.845	-1,94	80.448	9,85	
1991	904.357			61,33	32,44	0,03	848.286	93,80	18.525	2,05	37.535	4,15	
1992	1.025.619				65,15	28,09	956.345	93,25	-13.558	-1,32	82.832	8,08	
1993	1.569.977				66,48	66,48	1.043.748	66,48	468.023	29,81	58.206	3,71	
TITOLO 2													
1988	24.497	70,96	0,00	0,00	0,00	0,00	21.930	89,52	-6.167	-25,17	8.734	35,65	
1989	21.688	25,01	172,02	0,00	0,00	0,00	42.731	197,03	-21.174	-97,63	130	0,60	
1990	62.093		8,76	74,69	24,21	9,38	72.665	117,03	-12.321	-19,84	1.749	2,82	
1991	403.746			9,07	15,62	0,56	102.767	25,45	298.627	73,96	2.351	0,58	
1992	414.199				98,01	98,01	422.005	101,88	-7.807	-1,88	1	0,00	
1993	87.454				23,45	23,45	20.506	23,45	66.947	76,55	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ
E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

- Sommario: — 1. **Considerazioni generali e aspetti metodologici: Premessa.**
2. **La gestione:** 2.1 *Lo stato di previsione della spesa del Ministero;* 2.2 *Il consuntivo della gestione;* 2.2.1 *Considerazioni di insieme;* 2.2.2 *La spesa corrente;* 2.2.3 *Spese in conto capitale.*
3. **I risultati della gestione alla luce del quadro istituzionale:** 3.1 *I principi della autonomia e la loro attuazione;* 3.2 *L'Università;* 3.2.1 *Profili gestori;* 3.2.2 *Controllo del sistema;* 3.2.3 *I Piani di sviluppo;* 3.3 *La ricerca scientifica;* 3.3.1 *Considerazioni generali;* 3.3.2 *Aspetti funzionali;* 3.3.3 *Altre iniziative del Dipartimento.*
4. **La struttura:** 4.1 *Organizzazione e personale;* 4.2 *Costo del personale e costo del lavoro.*

(in milioni)

Stanziamenti definitivi	11.410.708
Impegni lordi (*)	11.358.327
Impegni effettivi	11.295.036
Pagamenti	10.378.234
Residui totali	980.093
Economie	52.381

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento

1. Considerazioni generali e aspetti metodologici

Premessa

Anche nel 1993 l'azione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha mancato di concentrarsi con sforzi sufficienti sulla realizzazione di quegli obiettivi di indirizzo, di coordinamento e di programmazione dei quali la legge n. 168 del 1989 aveva postulato il raggiungimento.

Ciò emerge anche dalla più attenta disamina, sotto il profilo finanziario riservata quest'anno dalla Corte alle risultanze della attività della Amministrazione quali emergono dai dati riferentisi al 1993 e dal confronto di esse con quelle degli esercizi immediatamente precedenti.

Un differente ordine di motivi induce a tale determinazione, nella quale ragioni specifiche alla operatività del Ministero si intrecciano a più generali istanze che, a partire dalla presente relazione, richiederanno una diversa impostazione del referto nella prospettiva di una sua elaborazione gradualmente orientata ad apprezzare più approfonditamente modi e risultati della azione svolta dall'amministrazione.

Su questo secondo aspetto dovrà soffermarsi il discorso sulla applicazione delle più recenti normative incidenti in materia di controllo quali il decreto legislativo n. 29 del 1993 e la legge n. 20 del 14 gennaio 1994 che, affrontando queste tematiche, hanno posto in primo luogo le amministrazioni davanti ad un impegno di autovalutazione dei propri comportamenti che costituirà la base di funzioni più articolatamente delineate per un esercizio finanziariamente più rigoroso della programmazione e della utilizzazione delle risorse necessarie.

Nel settore del Ministero dell'università e della ricerca scientifica questo generale impegno peraltro già si pone da tempo in dipendenza della normativa della legge n. 168 del 1989, che, all'atto della costituzione della nuova amministrazione ne aveva previsto un funzionamento scandito da una serie di adempimenti tutti diretti ad una continua verifica di esigenze finanziarie, in prospettiva affidate a strutture di autonomia che l'intervento di normative di definizione avrebbe dovuto tracciare nei contenuti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il tempo trascorso dalla creazione del nuovo Ministero, la verifica della realizzazione del modello ipotizzato, i riflessi dello stato di attuazione raggiunto che si colgono nel bilancio della amministrazione, fonte ed effetto allo stesso tempo di un processo assai contraddittorio avviato in presenza di molteplici condizionamenti, richiedono così un esame dell'andamento della spesa destinata al settore e dei modi secondo i quali ne è avvenuta fin qui la utilizzazione.

Alla presente relazione fa riscontro, quale ulteriore impegno della Corte nel settore, il referto speciale sulla gestione delle Università, già previsto dall'art. 7 della stessa legge n. 168 del 1989. Di esso con rinnovata attenzione, l'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, disponendo in materia di interventi correttivi di finanza pubblica ha ribadito l'esigenza, qualificando tale attività come forma di controllo attraverso la quale la Corte esercita la sua funzione ai fini della relazione al Parlamento.

Pur introducendo tale norma dubbi sulla sua compatibilità con le disposizioni della immediatamente successiva legge n. 20 sopraccitata che ha tratteggiato poteri e contenuti dei controlli sulla pubblica amministrazione affidati in linea generale dalla legge alla Corte dei conti, (dubbi che questa ha però recentissimamente superato con un proprio intervento (1) che ha dichiarato tale ultima legge prevalente nei confronti della normativa della legge n. 537 per quanto riguarda l'area dei controlli esercitabili), vanno in questa sede precisate le relazioni allo stato sussistenti nel duplice impegno rappresentato dal referto al Parlamento sulla gestione del Ministero e da quello da rendere sull'insieme del plesso universitario.

In realtà nelle prospettive di una legge di principi ed a livello sistemico quale nelle intenzioni risulta la n. 168 del 1989, tali relazioni avrebbero dovuto gradualmente distinguere le due elaborazioni con il progredire del processo autonomistico ipotizzato come realizzabile in tempi che, indicativamente, la stessa legge aveva stabilito se pure in via del tutto ordinatoria.

Senonchè l'esperienza attuativa, come si dimostrerà alla luce della esposizione contabile che seguirà, è ancora ben lungi dall'essere realizzata in forme tali da favorire il processo di autonomia degli Atenei in tutte le diverse forme, e prima di tutto in quella finanziaria, tanto da non consentire un giudizio sulla gestione di essi del tutto distinto da quello sul comparto ministeriale cui risultano affidate le funzioni di pertinenza delle Università.

Anche in ragione di ciò, dopo il primo elaborato del 1992 sulla gestione del 1989, la Corte ha fissato per la fine del corrente anno 1994 la esposizione dei dati relativi agli esercizi 1990, 1991 e 1992.

Trattandosi infatti di esercizi nel corso dei quali gli andamenti gestionali sono stati condizionati in misura del tutto prevalente dai precedenti assetti strutturali in via di superamento, la relazione di insieme da approntare, prevista sugli stessi, non sarà comunque in grado di evidenziare più che qualche segno del processo rinnovatore innescato dalla riforma.

Solo a partire dal 1993, e in misura comunque ancora timida nel 1994, qualche primo, ulteriore, parziale riflesso di avvio a regime sembra poter essere ricavato, e nell'attesa di registrarne gli effetti nella stessa relazione sulla gestione delle Università, potrà essere osservato in coincidenza con la presente illustrazione delle risultanze del bilancio del Ministero. Tale illustrazione verrà quindi integrata da notazioni sugli andamenti istituzionali ed organizzativi che la Corte consuetudinariamente formula in occasione dell'esame di ordine strettamente finanziario cui procede.

Ciò che relativamente al comparto universitario appare per ora certo motivo di riflessione per una auspicabile correzione della realtà manifestatasi, è che la riconfigurazione in corso del Ministero, a fronte di impegnativi compiti da svolgere in attuazione di nuove metodologie organizzative, invece che accompagnarsi ad una fase di più accentuata operatività, ha posto l'Amministrazione in una prolungata fase di stallo, il cui superamento appare condizionato dalla rimozione di una cospicua presenza di impedimenti a vario titolo influenti sul corso delle attività da sviluppare.

1) Deliberazione della Sezione del controllo in data 15 giugno 1994, non ancora depositata.

Sotto altro aspetto un maggiore impegno in tale direzione, accoppiato al recupero di scadenze dirette a superare carenze normative ancora presenti in ambito finanziario e amministrativo, appare rimedio atto a favorire in termini di effettività una riforma che, diversamente, potrebbe rischiare di restare obiettivo mancato e semplice prospettiva di un sistema come altri pensato ma, — come in altri casi verificatosi — non adeguatamente guidato alla sua realizzazione.

2. La gestione

2.1 *Lo stato di previsione delle spesa del Ministero*

Il processo di adeguamento della amministrazione alle riforme introdotte va colto, nelle sue espressioni contabili, in primo luogo dalla struttura del bilancio, nelle cui modificazioni, negli ultimi anni, si possono scorgere gli orientamenti organizzativi e gestionali della amministrazione universitaria.

Nel 1993, lo stato di previsione, nel quale non sono state ancora allocate risorse per le retribuzioni di tutto il personale della amministrazione centrale al cui onere hanno tuttora provveduto le amministrazioni di origine, è rimasto stabile nella ripartizione in rubriche corrispondenti ai Dipartimenti esistenti; e ciò anche se nell'ambito delle stesse lo spostamento di capitoli corrispondenti all'esercizio di ben definite attribuzioni ha determinato un diverso orientamento dello svolgimento di funzioni affidate a differenti centri di responsabilità, con diretti effetti sul quadro di organizzazione dei servizi.

In termini di classificazione funzionale gli 11.410,7 miliardi di previsioni, rispetto ai precedenti 11.546 risultano attribuiti per 11.117,3 miliardi alla Sezione VII — Università e Ricerca scientifica, per 285,4 miliardi alla Sezione VIII Edilizia e per i restanti 8 miliardi alla sezione riguardante opere ed interventi economici non specificamente attribuibili.

Invariata è rimasta nel 1993 la struttura del bilancio per quanto riguarda il conglobamento in distinte voci di trasferimento dei tre Fondi previsti per il funzionamento e le occorrenze degli Atenei; solo con lo stato di previsione 1994 sono state apportate modifiche intese, come si dirà con gli opportuni adattamenti, ad attuare una delle prescrizioni di maggior spessore innovativo previste dalla legge n. 168.

Quanto ai contingenti effetti della manovra finanziaria a monte della legge di bilancio, l'esercizio concluso ha segnato una ulteriore intensificazione delle misure di contenimento.

Stabile nella previsione triennale a 51,5 miliardi è risultato — ai sensi della legge finanziaria per il 1993 — l'ammontare delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente, mentre a carico dell'omologo fondo di conto capitale non figurano nemmeno ipotizzate previsioni di spesa.

Con diversa previsione la legge finanziaria per il 1994 oltre ad includere nella tabella A 50 miliardi non utilizzati nel 1993, ha previsto altre spese correnti per 41,5 miliardi e una somma di 12 miliardi nella tabella delle spese in conto capitale per l'attuazione di due iniziative di carattere scientifico.

Relativamente alla quantificazione effettuata dalla tabella C, determinante l'entità degli interventi autorizzati da disposizioni di legge, rimangono costanti nella misura di 5,2 miliardi gli stanziamenti per il programma europeo di cooperazione scientifica e tecnologica (cap. 7701; 5,2 miliardi); viene aumentata da 13 a 15 miliardi la dotazione del cap. 1513 concernente le assegnazioni alle Università per le spese inerenti l'attività sportiva universitaria; rimane fisso in 60 miliardi il contributo ai Policlinici Universitari (cap. 1518); vengono aumentati da 100 a 200 miliardi, con proiezione di 700 miliardi per il triennio successivo, i fondi per l'edilizia universitaria (cap. 7303). Sul cap. 1526 non risultano previsti i contributi alle Università non statali legalmente riconosciute, pur quantificati in 127 miliardi nel biennio successivo e malgrado che lo stanziamento di bilancio per il 1993, sia indicato in una somma di eguale ammontare, mentre l'assegnazione di contributi al CNR e all'ASI (capp. 7502 e 7504) comporta un decremento rispettivamente di 20 miliardi in un caso ed il mantenimento del livello delle contribuzioni nell'altro (1.090 e 800 miliardi). Stabile in 4,1 miliardi nel biennio, con un aumento nel 1993 di 85 milioni è l'assegnazione per il riordino dell'Osservatorio Geofisico Sperimentale di Trieste.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Negli importi da iscrivere in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali, decrescenti risultano i fondi per l'attuazione dei piani di sviluppo dell'Università, che diminuiti a 413 miliardi per il 1993 dai previsti 415, risultano di 308 e 217,5 miliardi per gli anni del successivo biennio, con rinvio al 1996 delle quote di prevista mancata assegnazione nei relativi esercizi.

La distribuzione del fondo è prevista su capitoli aventi ad oggetto anche interventi di natura ordinaria e non finalizzati allo sviluppo, così da rendere mal ricavabile una rappresentazione contabile precisa delle utilizzazioni e ripartizioni previste delle risorse attinenti al piano.

Manca nella legge finanziaria la quantificazione annualmente prevista per il fondo della ricerca applicata (cap. 7551) che tuttavia, nella competenza del 1993, si è espressa in assegnazioni per 190 miliardi secondo una metodologia di mancato raccordo tra legge finanziaria e connesso bilancio, della quale anche nella scorsa relazione si erano offerte talune esemplificazioni.

2.2 *Il consuntivo della gestione*

2.2.1 Considerazioni di insieme

Al fine di meglio apprezzare i risultati della gestione, va rilevato che il progetto iniziale di bilancio per il 1993 prevedeva 11.731 miliardi di stanziamenti, successivamente ridotti, in occasione della emanazione della legge di approvazione a 11.290 miliardi, con un'incidenza ripercossasi maggiormente nell'ambito della spesa in conto capitale rispetto a quella corrente tenuto conto del livello di relativa ulteriore incomprimibilità presente in quest'ultima.

Con la legge di assestamento del bilancio tale previsione, a differenza che nel precedente esercizio — in cui era aumentata di 539 miliardi — è risultata pressochè invariata essendosi registrata una diminuzione di 2 miliardi nelle spese in conto capitale e di soli 299 milioni in quelle di parte corrente.

In conseguenza di ulteriori variazioni intervenute nel corso dell'anno, sia con utilizzazioni dei fondi globali che per prelievi del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e per altre diverse cause le suddette previsioni hanno subito un aumento complessivo di 123,4 miliardi.

Le previsioni definitive di spesa in competenza per il Ministero dell'università sono risultate quindi di 11.411 miliardi con una diminuzione di 135 miliardi e dell'1,2% rispetto agli 11.546 miliardi del 1992.

In questo quadro spicca la diminuzione delle assegnazioni alla rubrica della istruzione universitaria per 471 miliardi, che peraltro evidenzia un dato ben più elevato di quello differenziale sopra riportato, in quanto in parte compensato dal trasferimento, nel frattempo disposto nell'ambito dello stato di previsione, di cospicue risorse, pari a 363 miliardi, alla rubrica «Programmazione e coordinamento generale».

Le corrispondenti previsioni di cassa, stabilite originariamente dalla legge di bilancio in 11.959 miliardi, a seguito di incrementi per 1.347 miliardi recati dalla legge di assestamento e di altri aumenti per 123 miliardi derivanti dalle stesse variazioni che hanno interessato contemporaneamente la competenza, hanno condotto ad una previsione definitiva per 13.429 miliardi, aumentata del 5,9% rispetto al pari dato del 1992 (miliardi 12.685).

Le variazioni relative hanno riguardato per 686 miliardi spese del titolo I e per 783 miliardi oneri del titolo II.

Ciò ha posto le basi per una conseguente gestione più contenuta nelle sue dimensioni globali ma nello stesso tempo più dinamica nei ritmi di pagamento rispetto al passato.

Considerate retrospettivamente, nell'arco del quadriennio di vita del Ministero, le risorse per esso disponibili sono aumentate da 10.431 a 11.411 miliardi, anche se nel 1992 con 11.546 miliardi esse avevano raggiunto un livello ridimensionato nell'anno seguente del 1,2%. Nell'ambito di tale spesa, ad avvalorare la constatazione sopra espressa, è peraltro anche da rilevare che mentre le spese correnti risultano aumentate rispetto all'anno iniziale del 21%, quelle in conto capitale si sono accresciute soltanto del 9% e comunque nell'ultimo anno rispetto al precedente sono diminuite rispettivamente dell'1,3 e dello 0,9% pur tenuto presente l'impegno legislativo a non incidere, in un momento di difficoltà della economia, su un fattore di sviluppo quale comunemente è ritenuta la spesa in conto capitale rappresentato da fondi da destinare alla ricerca.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto ancora alla composizione qualitativa degli oneri alcune caratteristiche distinguono la spesa del MURST.

La prima è imputabile ad un assestamento non ancora del tutto completato del bilancio del Ministero che si è andato componendo in un quadro caratterizzato dal trasferimento di risorse in precedenza facenti capo a stati di previsione di altre amministrazioni.

La seconda attiene invece ad una certa mutevolezza degli oggetti di spesa, presente soprattutto negli oneri in conto capitale, che rappresentano come si è visto una ragguardevole anche se non prevalente parte della spesa totale, per oltre il 50% rappresentata invece da spese del personale.

La terza riguarda ancora la spesa in conto capitale, nella quale, a differenza di altri bilanci, non si individuano ricorrenti programmi di spesa ai quali attribuire una dotazione annuale, se si fa eccezione per il programma di edilizia universitaria destinatario di assegnazioni rimodulate in ciascun esercizio in sede di legge finanziaria.

Infine ultimo motivo di affievolimento della rilevanza e quindi della distinzione dei due tipi di spesa, può intravedersi nei criteri convenzionali seguiti nel settore che includono tra tali oneri le spese per il personale degli organi scientifici finanziati dallo Stato.

All'inverso, a seguito del disposto della legge n. 537 di accompagnamento alla finanziaria, a decorrere dal 1994 vengono accorpati in un'unica voce di bilancio di parte corrente, oneri di diversa natura, che potrebbero anche riguardare spese in conto capitale previste per la realizzazione del piano di sviluppo delle Università.

L'impiego delle disponibilità in competenza ha comportato l'assunzione di impegni per 11.358 miliardi con una mancata utilizzazione di 52,4 miliardi, doppia in assoluto rispetto a quella del 1992, pur mantenendosi il relativo dato al livello del 99,5%.

Su tale dato peraltro incidono residui di stanziamento per 66,8 miliardi.

Riportati al quadriennio gli andamenti degli impegni non costituiscono oggetto di agevoli raffronti, essendosi registrata nei primi due anni di esistenza del Ministero una situazione di eccedenze di spesa esclusivamente attribuibile a corresponsioni di stipendi sanate successivamente in via legislativa, che avevano determinato in quegli esercizi un ammontare degli impegni superiore allo stesso valore degli stanziamenti.

Ciò testimonia, come ancora si avrà occasione di rilevare, della instabilità del quadro finanziario del Ministero e del tentativo, tuttora in atto, di reperire un punto di stabilità che conferisca al documento di bilancio una valenza effettivamente programmatica e di governo della spesa del comparto.

Tuttavia, ad evidenziare un'altra caratteristica del bilancio universitario, va anche osservato che, per quanto riguarda la capacità di impegno, nel corso del 1993 l'amministrazione ha utilizzato altresì 257,6 dei 261,1 miliardi di residui di stanziamento sussistenti al 1 gennaio, con un tasso di impiego del 98,7%. Come più avanti si dirà, la parte di residui ulteriormente non impegnata, unita al minore ammontare nel 1993 di residui provenienti dalla competenza trasportati all'esercizio 1994, pone favorevolmente l'amministrazione del MURST tra quelle che risultano gravate da un ridotto carico di residui di stanziamento (2,1% sul totale) e quindi sotto questo profilo consente di ritenerla orientata in maniera sufficientemente dinamica nell'utilizzo delle proprie disponibilità.

Rimanendo ancora ad indicazioni di valori globali, per analizzare successivamente in maniera più diffusa le singole voci di spesa in relazione alle categorie di afferenza, si osserva nell'anno una notevole crescita del valore dei pagamenti che, ammontati a 12.659 miliardi, hanno segnato un incremento del 19,6% rispetto al dato del 1992 (10.583 miliardi), determinando, corrispondentemente, una contraria inversione nell'andamento dei residui.

È da rilevare comunque che in tutti gli anni del quadriennio, ad eccezione del 1991, i pagamenti complessivi hanno superato gli impegni annuali, con l'effetto di alleggerire nello stesso periodo la situazione globale dei residui come più specificamente verrà più avanti precisato.

Dei pagamenti complessivi 10.378 miliardi vanno riferiti alla competenza e 2.280 miliardi ai residui, con un aumento, rispetto ai corrispondenti dati del 1992 (9.777 e 806 miliardi) del 6,1 e del 182% che denuncia un alleggerimento soprattutto nei riguardi di disponibilità da più lungo tempo impegnate sul bilancio del Ministero.

Il rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile ha toccato il valore del 79,4% mentre quello degli stessi pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è stato del 94,2%.

A questo proposito sembra comunque da sottolineare favorevolmente l'avvenuto incremento di entrambi questi due dati rispetto a quelli corrispondenti del precedente esercizio pari al 64,7 ed all'83,4%.

Per quanto riguarda i residui complessivamente presenti alla chiusura dell'esercizio il loro ammontare ha toccato i 3.182,7 miliardi con una diminuzione del 29,8% a fronte dei 4.531 miliardi del 1992 che già erano risultati ridotti rispetto a quelli del 1990 e 1991, risultati pari a 5.440 e 4.781 miliardi.

Ciò che più preme mettere in rilievo al riguardo è che il fenomeno della riduzione, a parte la considerazione che in valori assoluti riguarda somme in conto capitale di entità più di dieci volte superiore a quelle di parte corrente, si sta manifestando in maniera più costante per le spese di investimento; al contrario nel titolo I l'entità dei residui, oltre a mostrare un andamento altalenante negli anni, si esaurisce di norma rapidamente, conducendo di regola allo smaltimento di essi, spesso in prossimità dell'inizio della gestione successiva a quella della loro formazione.

In particolare, e per cause evidentemente contingenti, si era manifestata una consistente presenza di residui di parte corrente nel 1992 relativamente alla categoria delle spese per il personale, fenomeno che peraltro è risultato riassorbito nel corso dell'esercizio 1993 qui considerato.

I residui totali sulla competenza, ammontanti a 980 miliardi, sono stati pari all'86% degli stanziamenti definitivi mentre lo stesso dato per il 1992 (residui 1.742,6 miliardi; stanziamenti definitivi 11.546 miliardi) era stato del 15,1%.

Sull'insieme complessivo dei residui la maggiore incidenza continua ad essere rappresentata dal cap. 7551 avente ad oggetto le somme da versare ad aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata gestito dall'IMI.

Nel rinviare alla approfondita disamina compiuta su tale capitolo nella precedente relazione, è sufficiente ora segnalare come al complessivo carico di residui, pari in chiusura del 1992 a 2.089 miliardi, ed al 46% del totale dei residui complessivi del Ministero, lo stesso dato, alla fine del 1993 si sia ridotto a 1.239,1 miliardi corrispondenti al 38,9% del totale di tali residui in un esercizio nel quale neppure risultano esposte in bilancio, a determinare una riduzione di tale carico, le ingenti somme pari a 1.200 miliardi, dichiarate lo scorso anno come perenti sul capitolo e quindi radiate dal bilancio.

Tuttavia è fin d'ora da considerare, come il complesso movimento gestorio, di cui il capitolo in discussione è rilevante polo di incidenza, continui a risultare fenomeno di preminente interesse nell'ambito delle funzioni ministeriali, meritevole di ulteriore attenzione ai fini della introduzione di necessari interventi a definizione della materia.

Tanto più tale fenomeno si manifesta poi in termini di importanza riguardo alle attività dell'IMI, cui tale fondo fa capo, in quanto risulta altresì aumentata a 1.179 miliardi rispetto ai precedenti 1.057 la massa di residui relativi al cap. 7507, riguardante il contributo in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso IMI per progetti di ricerca applicata.

Tale somma è formata dal residuo di 804 miliardi di somme già presenti a tal titolo in bilancio nel 1992 (essendo intervenuti pagamenti per solo 252,2 miliardi), cui deve aggiungersi l'entità dello intero stanziamento del capitolo per il 1993 non utilizzato per effettuare pagamenti.

Riportandosi alle risultanze del bilancio e disaggregando i dati di insieme tra residui originati dalla competenza e quelli derivanti invece dai precedenti esercizi, si registra un più lento decremento dei secondi (diminuiti da 2.788 a 2.202 miliardi, pari al -21%) rispetto ai primi il cui ammontare si è quasi dimezzato (-43,7%) scendendo da 1.742 a 980 miliardi.

Una particolare distribuzione caratterizza i residui del Ministero, dal momento che la maggior parte di essi è allocata sui due capitoli 7551 e 7507.

Per l'insieme delle altre spese ministeriali rimanevano a fine 1993 residui per 764 miliardi rispetto ai 1.315 registrati nel 1992.

Nell'ambito di tale ultimo dato, lo stesso risulta tuttavia determinato da andamenti di segno contrastante nelle varie tipologie di spesa, risultando ad esempio aumentati da 13,8 a 21,4 miliardi i residui per acquisto di beni e servizi del Ministero compresi nella rubrica «Programmazione» e diminuiti invece da 701 a 47 miliardi quelli del comparto universitario, a causa della caduta da 468 a 13 miliardi di spese residue di personale non pagate nel 1992, nonché per 62 miliardi da residui di contributi di finanziamento alle Università stanziati nel 1992, cui non ha corrisposto la formazione di nuovi impegni non pagati nell'anno.

Aumentate risultano invece da 72 a 128 miliardi le assegnazioni non ancora erogate per l'attuazione dei piani di sviluppo, mentre nelle voci di spesa in conto capitale — a parte i capitoli attinenti alla ricerca applicata — continuano a mantenersi elevati i livelli dei residui per la realizzazione dei programmi edilizi e quelli per il programma delle spese in Antartide, scesi da 104 a 99 miliardi.

Come già premesso relativa è l'incidenza nel bilancio del Ministero dei residui di stanziamento che, pari all'inizio dell'esercizio a 261 miliardi, risultano smaltiti per il 98,7% in corso d'anno e che a causa di 63,9 miliardi di somme provenienti dalla competenza 1993, hanno formato alla fine dell'esercizio, una massa di 66,8 miliardi incidenti per il solo 2,1% sul totale dei residui ministeriali.

Va ribadito comunque conclusivamente che nel quadriennio trascorso dalla istituzione del Ministero l'andamento delle somme residue è andato costantemente diminuendo scendendo all'attuale valore di 3.183 miliardi dall'originario livello di 5.440 miliardi, esposto nel consuntivo 1990.

In ordine al significato da attribuire al decreto di accertamento dei residui è da segnalare proprio nel settore universitario un importante contributo interpretativo maturato nell'anno (2).

Infatti con deliberazione che ha investito una materia di interesse travalicante quello settoriale, per riferirsi ad aspetti di generale valenza contabile, la Corte ha prontamente registrato gli effetti della entrata in vigore delle nuove norme in materia di controllo rappresentate, al momento della pronuncia, dal decreto legge n. 232 del 1993.

Ciò ha comportato per la Corte un mutamento del significato da attribuire al decreto di accertamento dei residui, che mentre alla luce della vecchia normativa doveva intendersi corrispondere a presupposte determinazioni sostanziali già ritenute legittime in sede di controllo, secondo le nuove disposizioni, che hanno abolito la gran parte dei controlli preventivi, va considerato sotto una diversa angolazione che consenta, in limiti più circoscritti che in precedenza, di negare eventualmente il visto su tale decreto.

È stato ritenuto infatti che una possibile ricasazione del visto sul decreto di accertamento per vizi attinenti al provvedimento presupposto che ha determinato l'impegno, possa essere disposta soltanto se il provvedimento stesso venga riconosciuto in via successiva totalmente illegittimo con pronuncia intervenuta peraltro prima della definizione del procedimento di controllo sul decreto stesso.

Conseguentemente il difetto — al momento della predisposizione di tale decreto — di una previa dichiarazione in tal senso, comporta che l'amministrazione abbia la facoltà di predisporre decreti di accertamento che includano nelle somme di cui si riconosce debitrice anche poste sulla cui legittimità possano intervenire, in via successiva, pronunce negative della Corte.

2.2.2 La spesa corrente

Passando più da vicino ad osservare la spesa del Ministero va avvertito che le notazioni che seguiranno faranno prevalente riferimento ai titoli e alle categorie, entità nelle quali possono meglio individuarsi funzioni da considerare distintamente.

2) Deliberazione della Sezione del controllo n. 157 del 26 agosto 1993.

Ciò a preferenza di un esame per rubriche, intese quali centri amministrativi cui risultano attribuite risorse, che a causa della non ancora completamente raggiunta stabilità delle strutture del MURST non si prestano a costituire punti di riferimento espressivi dell'assetto del Ministero.

La proposizione di raffronti riguardo alle attività svolte, ed alle risorse gestite da tali strutture, potrebbe quindi risultare in qualche misura fuorviante ai fini dell'esame da compiere.

Come già detto l'incidenza delle risorse destinate alla spesa corrente appare, presso il MURST, prevalente, rappresentando a livello di stanziamenti nel 1993 il 65% del totale della spesa ed il 64,8% dagli impegni sulla competenza, con valore di questi ultimi appena diminuito rispetto al precedente esercizio.

La parte prevalente di tale spesa, pari a 5.865,9 miliardi sulla competenza, è riferibile soprattutto ai costi del personale in attività di servizio che, a propria volta, costituiscono il 79,6% della spesa del titolo I.

In termini di pagamenti invece per il personale in attività di servizio sono stati erogati 6.313,5 miliardi di cui 5.851 sulla competenza e 462,5 sui residui, a fronte di un onere complessivo di 5.698,3 miliardi del 1992, sui quali peraltro ben diversamente influivano somme in competenza e residui per 5.665,6 e 32,7 miliardi rispettivamente.

Tentando perciò di raffrontare dati nella loro struttura omologhi, riguardanti i due esercizi in considerazione, appare più opportuno tenere presenti i dati degli impegni di spesa che indicano una diminuzione degli oneri della categoria da 6.131,6 a 5.865,9 miliardi, pari al 4,3%, evidentemente riferibile a un minor numero di presenze quale effetto genericamente riportabile alla politica di blocco delle assunzioni.

Ulteriori notazioni in materia di personale della amministrazione verranno più avanti svolte con specifico riferimento alle risultanze relative alla determinazione del costo del lavoro, oggetto della distinta elaborazione prevista dalle disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Incrementata per contro in termini di impegni la spesa per il personale in quiescenza, salita da 2,7 a 16,2 miliardi, risultano anche notevolmente accresciuti gli oneri per acquisto di beni e servizi che, a fronte di assegnazioni, impegni e pagamenti nel 1992 di 16,3; 12,1 e 12,9 miliardi, hanno raggiunto quest'anno 22,9 e 21,1 miliardi di stanziamenti ed impegni e soltanto 9,3 miliardi di pagamenti; peraltro si registra un aumento dei residui da 13,5 a 21,8 miliardi, riferibile soprattutto a fitti per 5,5 miliardi, a spese per l'aggiornamento del personale (1,4 miliardi) e spese di interesse della programmazione, organizzazione ed informatizzazione della amministrazione e ad oneri connessi al superamento di handicaps, previsti dai cap. 1156 e 1157 per un ammontare globale di 7,1 miliardi, non utilizzati in questo esercizio come già nel precedente.

Vanno sottolineati in questo settore ritmi di spesa notevolmente rallentati, che per alcune funzioni finiscono per trasformarsi in inerzie ormai prolungate riguardo alla attivazione di compiti di interesse sociale rilevanti nei confronti di specifiche categorie di studenti.

Quanto alla voce «trasferimenti» occorre distinguere tra quelli di parte corrente e quelli di parte capitale, pur interessando sottolineare in primo luogo l'entità, presso il MURST, dell'insieme di tali due categorie di spesa.

Ciò evidenzia la particolare connotazione della amministrazione quale Ministero di coordinamento e di indirizzo, in quanto tale prevalentemente erogatore di risorse affidate per la gestione a soggetti terzi destinatari.

Una simile caratteristica è destinata ad ancora più evidenziarsi con la istituzione, a decorrere dal bilancio 1994, di capitoli di natura globale di afferenza al sistema universitario, nei quali si riverseranno in via principale tutte le risorse in favore del personale che, a decorrere dall'indicato esercizio, confluiranno nella categoria dei trasferimenti, impinguandone la consistenza.

Tanto premesso nelle linee generali e prima di riferirne partitamente, può evidenziarsi come la somma degli impegni gravanti sulle categorie V e XII, pari per la parte corrente a 1.461 miliardi e per quella in conto capitale a 3.796,6 miliardi, per un ammontare di 5.257,6 miliardi, ha rappresentato nel 1993 il 46,3% della spesa del Ministero, così elevandosi nell'anno dal precedente valore del 44,8%, ancora non tenendo conto delle ulteriori variazioni che si determineranno, nel 1994, a seguito della mutata strutturazione del bilancio del MURST.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questo contesto i trasferimenti di parte corrente sono aumentati in termini di impegni del 9,4%, passando da 1.335,9 a 1.461 miliardi, in gran parte attribuibili all'aumento delle somme da assegnare agli Atenei per l'attivazione dei piani di sviluppo e della programmazione universitaria nonché dei contributi di funzionamento delle università, elevatisi da 585 a 688 miliardi, anche se tali aumenti sono compensati da riduzioni su altri capitoli di finanziamento della categoria in esame inclusi nella previsione per il 1992.

Per quanto riguarda le spese correnti di trasferimento alle Università occorre porre in luce come attraverso l'articolazione del bilancio in rubriche corrispondenti ai dipartimenti, nei quali è suddivisa l'amministrazione, si vada progressivamente offuscando la evidenza delle risorse destinate al comparto in esame, allocandosi in parte nella rubrica «Programmazione e coordinamento generale» oneri che prima della sua creazione ricadevano esclusivamente in quella «Università». Quest'ultima voce a sua volta non a caso denota una sia pure modesta flessione rispetto agli impegni del precedente anno.

Ciò pone il problema della necessità di esposizioni contabili, per centri di spesa, sulla cui futura articolazione occorrerà riflettere anche alla luce della nuova strutturazione che nel 1994 ha subito il bilancio ministeriale in osservanza della prescrizione che, a partire dalla legge n. 168 del 1989 e attraverso le modificazioni introdotte dalla più recente legge sugli interventi correttivi di finanza per il 1994, imponevano al Ministero l'attribuzione alle Università di fondi indistinti, da gestire in più spiccata realizzazione dei principi sulla autonomia.

Tra le voci specificamente riguardanti l'ambito universitario una più ridotta dotazione e conseguente utilizzazione hanno avuto i fondi per le borse di studio per la formazione dei dottorandi di ricerca, diminuite da 202 a 188 miliardi, mentre sono rimasti stabili i 127 miliardi di spesa dei contributi alle Università ed agli Istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (cap. 1527) e sono risultate perenti le somme del fondo integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore. Un finanziamento aumentato da 11 a 20 miliardi ha riguardato l'erogazione di borse di studio finalizzate all'incentivazione ed alla razionalizzazione della frequenza universitaria (cap. 1528).

2.2.3 Spese in conto capitale

Quanto alle spese in conto capitale ammontanti come visto in termini di impegni a 3.993,6 miliardi, si registra una diminuzione dello 0,9% rispetto ai dati del 1992, corrispondente del resto ad una analoga contrazione degli stanziamenti che denuncia, come negli anni più recenti solo con grande fatica si sia riusciti a mantenere, in termini monetari, costante l'ammontare delle assegnazioni, già comunque decrescente, nell'attuale valore, rispetto alla somma di 4.291 miliardi gestita nel 1990.

Più elevati in questo comparto sono risultati invece nell'anno i pagamenti che hanno raggiunto i 4.800,9 miliardi con un aumento del 34,5% rispetto al precedente esercizio.

Per le somme impegnate sul titolo sussiste una elevatissima incidenza delle spese di trasferimento, spettando, tra le altre funzioni al MURST il finanziamento degli enti di ricerca di maggior rilevanza, nella misura atta a garantirne il funzionamento.

Tale incidenza si sostanzia in un complesso di somme trasferite in termini di impegni per 3.796,6 miliardi con una diminuzione peraltro dello 0,7% rispetto al 1992, se pure i pagamenti, elevandosi da 3.469,5 a 3.753,9 miliardi, siano aumentati dell'8,2%.

Sul totale della spesa del titolo II, quella per trasferimenti incide per il 95,5%.

A determinarne l'entità contribuisce in gran parte il comparto della ricerca scientifica nel quale la spesa per trasferimenti assomma complessivamente a 2.758,4 miliardi a fronte dei più numerosi, ma meno dotati, capitoli del comparto universitario cui afferiscono soltanto 594 miliardi di spesa.

È diminuita tuttavia nell'anno di 110 miliardi l'assegnazione al CNR (1.097,5 miliardi), si è mantenuta a 800 miliardi quella dell'ASI, mentre risulta incrementato di 40 miliardi il contributo in favore dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare che nel precedente consuntivo risultava destinatario di una somma di 400 miliardi.

Di 5 miliardi risulta decrementato il contributo all'Enea per il programma nazionale di ricerche in Antartide, finanziato pertanto con soli 44,6 miliardi, mentre costante a 350 miliardi è rimasta l'assegnazione all'IMI sul già ricordato cap. 7507.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella categoria dei trasferimenti in conto capitale continua a permanere una impostazione, come più volte evidenziato, sotto alcuni aspetti distortiva di una esatta rappresentazione degli oneri sostenuti.

Più specificamente ciò consegue alla attribuzione in forma indistinta di fondi a titolo di contribuzioni in favore degli enti di ricerca, che sono certamente da utilizzare anche per finalità retributive e quindi per oneri ricadenti nell'area della spesa corrente.

Non può sfuggire come il considerare come rivolta a fini produttivi la spesa per il personale degli enti sovvenzionati, mentre rappresenta come si è detto applicazione di un criterio convenzionale, dovrebbe eventualmente indurre alla adozione di una regola omogenea anche per il settore dei docenti universitari.

È tuttavia anche da osservare che simili contraddizioni potranno forse avere ulteriore occasione di presentarsi in un immediato futuro, quando in attuazione del medesimo criterio, se pure applicato in senso opposto, spese di natura strumentale e dal profilo spesso inerente ad aspetti di produttività, confluiranno nel fondo di funzionamento delle università, che nelle sua evidenza contabile già risulta allocato nel titolo delle spese correnti.

Sembra evidente che una più attenta considerazione sia da riservare prossimamente a questi temi, il cui più preciso inquadramento, al di là degli aspetti di tecnica contabile in esso presenti, può determinare anche conseguenze di natura direttamente sostanziale.

Nel settore della ricerca ad esempio, l'indicazione di oneri di non indifferente rilievo come quelli in discorso nella categoria delle spese correnti piuttosto che delle spese produttive, potrebbe infatti influenzare il giudizio sulla congruità della entità dell'impegno del Paese, spesso evocato nelle sedi istituzionali, e principalmente in quelle comunitarie, per valutare la qualità delle spese che si intendono sostenere.

E poiché a tali quantificazioni sono spesso anche legate decisioni destinate ad influenzare direttamente i settori di svolgimento di tali attività, è da ritenere che l'adozione di precise regole di definizione sia, oltre che raccomandabile, essenziale nelle materie che qui si considerano.

A parte quanto precede riguardo ai trasferimenti propri del comparto universitario si registra una diminuzione da 808,4 a 594 miliardi dei fondi assegnati dal Dipartimento universitario, per la maggior parte compensato da un aumento da 60 a 257 miliardi degli impegni nel frattempo trasferiti al Dipartimento della programmazione per l'attuazione dei piani di sviluppo delle università, aumentati nell'anno da 150 a 167 miliardi.

Si tratta anche qui di un esempio di non chiara esposizione di bilancio, la quale tuttavia consente di percepire, assieme a un modesto incremento di 10 miliardi per l'acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche di rilevante interesse, la cessazione delle contribuzioni, rispettivamente di 21 e 5 miliardi in favore dell'Università di Udine e Ancona e di 100 miliardi per il secondo Ateneo di Roma, l'aumento da 100 a 200 miliardi per il finanziamento di opere di edilizia residenziale immediatamente realizzabili, la riduzione da 86 a 50 miliardi dei contributi per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per la esecuzione di opere di edilizia universitaria.

Pur non essendo variato l'importo delle assegnazioni, più della metà dei trasferimenti in conto capitale per le università è costituita dai fondi per le spese per la ricerca scientifica, il cui livello di 300 miliardi si mantiene costante in termini nominali per fronteggiare però in misura progressivamente decrescente gli impegni di sviluppo scientifico degli Atenei, che solo in forza della propria riconosciuta incomprimibilità non hanno subito, in occasione delle manovre di contenimento del bilancio, pur paventabili riduzioni.

Su tale capitolo incidono le consuete ripartizioni per la ricerca di base ed orientata previste per gli Atenei.

Parte della dotazione del relativo capitolo 7301 è destinata a confluire nel prossimo stato di previsione nel fondo di funzionamento delle università per la quota del 60% da ripartire in favore delle diverse istituzioni per la realizzazione di proprie iniziative scientifiche.

Cospicue risorse sono affidate infine alla gestione del Dipartimento delle relazioni internazionali, che cura le attività di trasferimento per un nucleo di funzioni che hanno comportato nell'anno un incremento di spesa da 194 a 207 miliardi, principalmente attribuibile all'intervenuto aumento da 149,2 a 168,6 miliardi

della partecipazione italiana al Centro Europeo di Ricerche nucleari (CERN) ed all'Agenzia Italiana dell'Energia Atomica, e da 9,2 a 12,1 miliardi dell'onere per la partecipazione nazionale al Laboratorio europeo di biologia molecolare.

Peraltro da 31 a 20 miliardi decresce l'impegno per il finanziamento del Centro di fisica teorica di Trieste.

Scarsa rilevanza mantiene la spesa, pressochè interamente pagata, della categoria X (beni ed opere immobiliari a diretto carico dello Stato) che ha fruito di stanziamenti per soli 7 miliardi ed è finalizzata ad interventi di ricerca e sperimentazione nelle aree del mare Adriatico e di Venezia.

Più consistente invece, anche se declinante dai 350 miliardi di impegni del 1990 ai 200 del 1992, ed agli attuali 190, è l'attività di concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive, totalmente rappresentata dalle assegnazioni per l'aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata gestito dall'IMI.

3. I risultati della gestione alla luce del quadro istituzionale

3.1 I principi della autonomia e la loro attuazione

La minuziosa esposizione contabile ora condotta sulle risultanze gestorie del Ministero non può ritenersi ancora sufficiente alla elaborazione di giudizi, sia pure embrionali, che investano l'efficienza, la efficacia e la economicità (regole di valutazione della gestione verso le quali indirizzano i recenti sviluppi legislativi) se non sia accompagnata anche da una considerazione delle implicazioni organizzative, procedurali e di gestione del personale, che discendono dal quadro normativo e dall'esperienza amministrativa.

E poichè tale quadro, per quanto riguarda il MURST è, dalla istituzione di esso, in uno stato di perdurante indefinitzza, nel quale si innestano occorrenze contingenti ed i continui sviluppi di un complesso di fenomenologie in evoluzione, non è al momento possibile esprimere un positivo giudizio di coerenza sull'azione di una amministrazione per la quale la mancanza di fondamentali regole di funzionamento si pone quale primo ostacolo al raggiungimento di assetti connotati da stabilità.

L'originaria introduzione di una riforma tutta ispirata ai principi dell'autonomia, seguita dalla mancata contestuale individuazione dei contenuti di questi principi, dall'ingenerarsi di incertezze sulle interpretazioni da seguire, dalle attese di momenti che esprimano sicuri punti di riferimento, sono tratti caratterizzanti il periodo trascorso dalla introduzione del modello autonomistico che hanno tutti concorso a rallentare il suo sviluppo.

Soltanto provvedendo ad una contestuale realizzazione dei suoi aspetti organizzativi, finanziari e contabili tale processo potrà essere portato a termine.

L'ormai considerevole tempo trascorso dalla prima formulazione del nuovo modello consente di misurare, già attraverso le evidenze contabili, quanto stentatamente si vada procedendo sulla strada della organizzazione e dell'impianto del nuovo sistema e come il mutare delle condizioni, presente nel momento riformatore, possa modificare i modi del suo concreto manifestarsi, tendendo a scelte non necessariamente coincidenti con il disegno originario.

Da qui il determinarsi di nuove pause nel processo di attuazione dei principi che si intendevano introdurre.

Anche la più recente normazione, in larga parte condizionata dal difficile momento attraversato dall'economia, che ha richiesto il concorso anche del comparto universitario alle generali esigenze di risanamento della finanza pubblica, proprio quando sarebbero occorse maggiori risorse sollecitate dalle misure previste dalla legge n. 168, denuncia l'offuscamento della possibilità di una realizzazione per gradi degli aspetti non ancora definiti, per mostrare invece un più pragmatico indirizzo evolutivo del quadro di insieme, semplicemente anticipatore delle modificazioni più necessarie alle contingenti esigenze.

Ne è derivata, nell'anno 1993 ed a tutt'oggi, una contrazione degli obiettivi normativamente perseguiti, la subordinazione della coerenza di principi alla pressione delle necessità di ordine finanziario, il differimento della risoluzione di problemi presenti e comunque una consapevole intenzione di lasciare

impregiudicate essenziali questioni strutturali, la sensazione infine che, nella impossibilità di realizzare tutto il previsto, larga parte di esso risulti affidata a sviluppi autoprodotti dal sistema e spesso solo parzialmente coerenti con le sue linee ispiratrici.

Per altro verso, inoltre, non potendosi perseguire nella sua completezza il principio dell'autonomia, dello stesso vengono volta a volta richiamati alcuni aspetti contingentemente rilevati, la cui realizzazione pone tuttavia il problema del conseguimento o anche del solo avvicinamento dell'obiettivo finale, in una prospettiva che, al di là delle intenzioni palesate, è assai scarsamente significativa di sostanziali progressi.

In questa consapevolezza l'attuale momento di realizzazione della legge n. 168 — che nel dilatarsi dei tempi della sua attuazione va sempre più assumendo i caratteri di una legge quadro anziché di un intervento operativo — è stato punteggiato dall'intreccio delle discussioni sui contenuti del complesso provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria, definiti nel prolungarsi dell'esame e nell'estendersi del progetto di definizione delle autonomie. A causa della insufficienza delle misure contenute nella infine adottata legge n. 537 del 1993, sono successivamente stati emanati con varie reiterazioni, alcuni decreti legge, non ancora convertiti in via definitiva, mediante i quali, in via di urgenza, sono state assunte determinazioni prevalentemente riguardanti il comparto della Università.

Materia infine di autonoma rilevanza, ma interferente con l'esercizio e l'assetto delle funzioni universitarie, è altresì quella disciplinata dalle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, sulla disciplina del pubblico impiego, per gli aspetti più volte richiamati, interessanti il funzionamento del comparto universitario.

Anche a rimanere solo alla superficie dei problemi finanziari della Università, la condizione dello stentato mantenimento delle risorse per esso disponibili negli ultimi due anni, ed il faticoso esercizio ripetuto con ancora più attento rigore sul bilancio del 1994, raffrontati all'evidente intendimento di non pregiudicare un avviato processo di sviluppo che prevede una diffusione oltre che una riqualificazione delle attività universitarie, danno evidenza delle scelte di bilancio adottate in una direzione che testimonia comunque di un indirizzo teso ad un maggior coinvolgimento degli Atenei nella gestione delle risorse ad essi necessarie.

Per accennare soltanto ai principi ispiratori della manovra, della cui attuazione si riferirà a proposito del comparto universitario, la difficoltà ad erogare in favore degli Atenei fondi in misura necessaria a mantenere i livelli di operatività precedenti e ad alimentare il processo di sviluppo delineato dai due piani fin qui emanati, ha indotto a consentire, a partire dall'anno accademico 1994-95, la copertura dei costi dei servizi universitari da parte degli studenti mediante versamenti diretti in favore degli atenei delle tasse di iscrizione e dei contributi universitari, a titolo di concorso alla copertura dei costi stessi.

Caratteristica del sistema diviene quella della fissazione delle tasse di iscrizione secondo autonome deliberazioni degli Atenei, condizionata da una serie di parametri e di situazioni specifiche, la cui individuazione è in larga parte legata a determinazioni da assumersi in sede nazionale e quindi in cauta applicazione di criteri integralmente liberizzatori.

Le misure in tale direzione deliberate conseguono peraltro, come denunciano sintomi già emergenti negli ultimi anni presso le singole istituzioni universitarie, orientamenti spontaneamente maturati alla luce delle prime esperienze autonomistiche consentite dalla legge n. 168, che aveva autorizzato la emanazione di regolamenti contabili immediatamente all'entrata in vigore della legge.

Risulta infatti che a livello di determinazione dei contributi molti Atenei abbiano proceduto, talvolta anche da tempi lontani, ad una politica di integrazione delle disponibilità conseguite per mezzo di finanziamenti attraverso i normali canali dei trasferimenti.

Se a livello di principio pertanto le disposizioni di cui si discute hanno segnato l'apertura a diversi criteri di finanziamento, non si può essere peraltro in grado di definire, anche alla luce delle maggiori possibilità di acquisizione, quale grado di autonomia i bilanci universitari potranno attingere rispetto ai finanziamenti attualmente loro riconosciuti.

L'argomento si offre quale primo spunto per una prossima indagine sui livelli di sostegno, di autosufficienza e di fabbisogno complessivo del sistema universitario.

Interessante, sempre a proposito dell'attuazione dei principi dell'autonomia e dei costi da essa indotti, sono le determinazioni assunte, a partire dal 1994, sulla destinazione e quindi sui vincoli che ne derivano, per una gestione libera da condizionamenti di parte delle somme riscosse a titolo di tasse di iscrizione in favore di specifiche finalità.

Una quota di esse è destinata infatti alle Regioni per utilizzazioni concordate con le università, mentre la destinazione di ulteriori contributi potrà perseguire miglioramenti nella didattica e, per una prestabilita percentuale, nei servizi di cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 390.

La circostanza peraltro che le disponibilità da questa recate siano state gradualmente sospese o diminuite già nel bilancio 1993, rispetto al 1992, figurando del tutto soppresse nel 1994 è indice della mantenuta attenzione per principi introdotti in una legislazione espressa in termini di attuazione compatibili con le effettive disponibilità e di un orientamento ad abbandonare generiche affermazioni di diritti poco o mal supportati dalla possibilità di una loro pratica realizzazione.

Al di là dei pur rilevati effetti contabili non deve sfuggire la diversa filosofia sottesa ai due contrapposti sistemi di finanziamento.

Diversamente indirizzate, anche se sempre concorrenti al fine del contenimento delle spese, appaiono le misure in materia di personale, il cui costo complessivo, si è visto essere sia pure lievemente decresciuto per la prima volta dalla istituzione del Ministero.

Operando in vista di una razionalizzazione del sistema, nella quale gli Atenei vengono più intensamente coinvolti, interventi dichiaratamente correttivi di finanza incidono sulle strutture della amministrazione, accentuandone il processo di riconfigurazione tendenzialmente seguito ad una fase di progressivo decentramento, iniziata, per il settore universitario, dalla legge n. 23 del 1986 ed in forme, sia pur meno accentuate, anche precedentemente.

Vengono infatti ora attribuite alle Università di appartenenza le funzioni ministeriali, da gestire nelle forme statutariamente stabilite, relative allo stato giuridico ed economico dei professori e dei ricercatori, con salvezza delle norme relative a concorsi e stato giuridico.

In materia di organici, cristallizzando situazioni esistenti al momento della entrata in vigore della legge, viene introdotta la regola della costituzione degli stessi a termini delle assegnazioni in atto del personale docente, degli incrementi previsti dai piani di sviluppo e della attuazione dei criteri finalizzati sia al riequilibrio del sistema universitario che al decongestionamento dei mega Atenei.

Permane tuttavia il concetto di organico nazionale, legato alla somma delle dotazioni organiche dei singoli Atenei, e tale impianto normativo, finalizzato al precipuo scopo della limitazione delle spese dovrà tuttavia essere interpretato anche alla luce di altre necessità quali ad esempio il dover dare soddisfazione alle esigenze di mobilità di un personale legato nello stesso tempo ad un Ateneo, e contemporaneamente inserito in una più ampia dotazione di livello nazionale.

Analoghe, anche se parzialmente diverse disposizioni legate alla specificità delle normative riguardano il personale degli Osservatori astronomici e delle istituzioni e degli enti di ricerca.

L'affermarsi di un segnalato, pur se indirettamente perseguito orientamento del sistema, si congiunge, assieme alla sua attuale incapacità di realizzarsi, ad una serie di diversi sintomi che comunque indicano il sicuro consolidarsi di una accentuazione delle iniziali manifestazioni di autonomia.

Coerentemente la legge prevede, in relazione ai criteri di riequilibrio delle risorse, di cui si dirà, la possibilità di intese tra le Università ed il MURST, configurabili in ragione della indubbia entificazione degli Atenei, atti che comunque sostituiranno, formalizzandole, le spinte attualmente interne al sistema per la determinazione delle quote di distribuzione delle risorse.

Ciò dovrebbe, oltre che meglio scindere i rispettivi ruoli, sottolineare finalmente la essenziale funzione ministeriale di coordinamento delle attribuzioni facenti capo alla Amministrazione centrale a termini dell'art. 1 della legge istitutiva del MURST.

Sotto altro profilo con una tecnica frequente anche in questo comparto, di richiamo di disposizioni in precedenza inapplicate e ribadite mediante successivi interventi legislativi per renderne più attuale l'opera-

tività, vengono potenziate le funzioni di controllo interno al sistema, tanto maggiormente necessarie in organismi quali il MURST, di prevalente indirizzo e coordinamento. Ad esse qui si accenna per approfondirle successivamente riguardo al funzionamento delle Università.

In terzo luogo infine va osservato come soprattutto le misure riguardanti i sistemi di finanziamento degli Atenei corrispondano ad indirizzi gestionali verso i quali il Ministero si è andato orientando negli ultimi anni in forza di determinazioni amministrative ancora prima che normative.

Questi indirizzi avevano trovato realizzazione in un primo tempo in annuali assegnazioni ai bilanci delle università di somme corrispondenti a fabbisogni per le retribuzioni dei dipendenti, senza però che ciò comportasse che tali spese transitassero ancora, come ora avviene, dalla categoria degli oneri per il personale a quella dei trasferimenti.

Più recentemente, a decorrere dal 1993, il Ministero aveva disposto che alle assegnazioni destinate alle opere in campo edilizio, in precedenza effettuate direttamente in favore dei Rettori nella qualità di funzionari delegati della Amministrazione dello Stato, si procedesse invece mediante ordinativi diretti destinati ad alimentare immediatamente i bilanci universitari.

In conseguenza di tale misura si sarebbero prodotti i connessi effetti in materia di controlli sulla loro utilizzazione, comportanti l'applicazione a dette somme della disciplina propria del bilancio degli Atenei.

Peraltro al momento necessità di più precise interpretazioni in una materia di complessa articolazione, per di più ulteriormente incisa dalle disposizioni della recente legge n. 537 del 1993, nel richiedere ripetuti interventi della Corte in sede istruttoria, hanno indotto l'Amministrazione a soprassedere a dar corso alle anzidette assegnazioni con il sistema dell'ordinativo diretto ed a procedere nello stesso tempo alle stesse secondo le precedenti regole.

Da tali misure è conseguito sotto il profilo gestionale un effetto non emergente dal bilancio del Ministero, ma certamente significativo per quelli degli Atenei, che proprio in questi ultimi anni sono venuti assumendo una fisionomia più prossima a quella tipica degli enti pubblici, le cui risorse debbono tendere a quegli equilibri indotti dal conferimento di una propria autonomia, per lo meno, contabile.

Così interpretato il significato da attribuire alla attuale fase autonomistica, brevi cenni sono da aggiungere ad ulteriori interventi necessari per la prosecuzione del processo iniziato.

Non deve apparire inappropriato ricordare la presenza di incongruenze nel bilancio del Ministero, che è necessario superare.

L'esercizio delle funzioni in termini di più proficua operatività degli organismi attende dal processo di riforma rimodulazioni o nuovi modi di configurarsi che lo rendano, oltre che strumentalmente più in linea con il quadro istituzionale, fattore di migliore utilizzo di risorse al momento non facilmente incrementabili.

In questa prospettiva l'adozione di più oculati e bilanciati criteri di ripartizione dei fondi disponibili potrà avviare, almeno in parte, alle difficoltà di finanziamento registrate nell'insieme del sistema.

Nel quadro delle misure da assumere infine, sono in discussione, ai fini di un inserimento tra quelle da deliberare in via di anticipazione, (talvolta ciò non risultando possibile per difficoltà di una loro riconduzione a diretti riflessi sui costi), le modifiche da introdurre in organismi, quali ad esempio il CUN, la cui diversa strutturazione è ritenuta poter offrire un significativo contributo per la realizzazione dell'obiettivo di cui si è detto.

3.2 *L'Università*

3.2.1 *Profili gestori*

La rilevanza dell'impegno ministeriale nel settore universitario è attestata dalle risorse amministrate nel 1993 per 6.655 miliardi a carico della rubrica «Istruzione Universitaria», cui sono da aggiungere 167 miliardi per l'attuazione dei piani di sviluppo universitario e 70 miliardi per acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche gestiti dal Dipartimento del coordinamento per un insieme di 237 miliardi, che portano la spesa del settore a 6.892 miliardi.

Tale dato denuncia una diminuzione, rispetto alle omologhe spese dello scorso anno, pari a 8.208 miliardi, per 274 miliardi (-3,8%), riconducibile in prevalente parte ai decrementi dei capitoli stipendiali registrati per professori, ricercatori e personale non docente.

Ripetendo un esercizio, in precedenza già svolto, se da tale dato si detraggono i 5.858 miliardi di spesa per il personale, che segnalano una diminuzione di tale comparto dai 6.131 miliardi del 1992 (-4,4%), si ricava che la rimanente parte della spesa del comparto ha subito pur essa un anche se più lieve decremento del 2,1%, in avvenuta osservanza dei generali vincoli di contenimento prescritti dalla manovra finanziaria.

Se tuttavia una più dettagliata analisi delle spese dipartimentali nel 1993 mostra andamenti in valori nominali tendenzialmente stabili ad eccezione che per talune voci, come quella della edilizia universitaria che segnala una spesa di 50 miliardi, ulteriormente diminuita dai già decresciuti 86 miliardi del 1992, l'esame del sistema universitario va effettuato quest'anno con più spiccata attenzione ai problemi della metodologia dei controlli proposti dal nuovo impianto di bilancio introdotto dalla legge 537.

3.2.2 Controllo del sistema

Anche nella precedente relazione la Corte ha ripetutamente posto in evidenza aspetti per i quali le risposte della amministrazione a specifici quesiti riguardanti l'andamento della gestione non potevano essere considerate appaganti, sia sul piano della scarsità della documentazione fornita, sia in altri casi perchè la stessa amministrazione non ha inteso raccogliere l'invito a voler illustrare e motivare scelte che aveva ritenuto di operare.

Tali richieste, avanzate nella logica di un esame rivolto alla valutazione di tempi e modi di svolgimento dell'azione amministrativa, sono ora divenute un impegno da assolvere e a cui corrispondere da parte delle Amministrazioni e della Corte in attuazione del disposto della legge n. 20 del 1994.

Le trasformazioni nel frattempo recentemente introdotte nel bilancio ministeriale per concentrare in solo alcuni capitoli di trasferimento l'insieme delle risorse destinate al comparto universitario, rafforzano queste esigenze. Ciò avviene in connessione al contemporaneo attenuarsi dei controlli su singoli atti, bilanciato peraltro dalla sottoposizione ad analisi degli aspetti più significativi della intera gestione, che comparativamente consenta valutazioni anche sui criteri delle scelte effettuate e sui mezzi posti in essere per realizzarli.

Con la chiusura dell'esercizio 1993 la struttura del bilancio ministeriale, in osservanza dell'art. 7 della legge n. 168 e con le innovazioni recate dal primo comma dell'art. 5 della legge n. 537/1993 è stata modificata, iscrivendo in soli tre capitoli dello stato di previsione l'insieme delle dotazioni prima previste per la molteplicità di oggetti di spesa nei quali si dividevano i fondi gestiti nel comparto.

Ad un criterio privilegiante una suddivisione dei fondi tra uffici che li amministrano, prima previsto, se ne è sostituito altro incentrato sulla qualificazione oggettiva delle spese. Le risorse disponibili sono state attribuite: a) ad un fondo per il finanziamento ordinario delle università, accorpante spese di funzionamento e di personale, prima distinte; b) ad altro fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche; c) ad una terza linea di spesa riguardante la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

Più complessa che nel passato, in cui per determinate voci si procedeva a suddivisioni fondate su criteri storici di ripartizione, appare, specialmente in prospettiva, la distribuzione del fondo ordinario, comprensivo di una quota base da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese di ogni ateneo nel 1993 e di una quota di riequilibrio, da ripartirsi a seguito di decreto del Ministro dell'Università, relativo alla determinazione di standards dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca.

Per il secondo fondo si prevede, sempre in un'ottica di riequilibrio, l'accorpamento delle risorse per le realizzazioni edilizie e per le grandi attrezzature scientifiche, mentre il fondo per la programmazione è ripartito in conformità delle esigenze dei soli piani di sviluppo.

Gli accordi di programma previsti dal comma 6 dell'art. 5 della legge n. 537 del 1993 per la attribuzione delle risorse finanziarie postulano anch'essi una attività da svolgere direttamente per l'attribuzione di risorse dei fondi testè considerati, da motivare alla luce delle scelte maggiormente discrezionali che richiedono una idonea dimostrazione.

L'accelerazione del processo di autonomia universitaria così realizzato, ottenuta responsabilizzando gli atenei a proprie regole di efficienza in un quadro che non consente incrementi delle risorse destinate al sistema Università-Ricerca, nell'intento di realizzare una gestione complessivamente più funzionale e flessibile, ha comportato, in connessione con la diversa configurazione dei controlli esterni, l'introduzione nell'ambito universitario, di adeguate metodologie di controllo che consentano un più consapevole utilizzo dei flussi budgetari.

Richiamando la disposizione dell'art. 7, comma 8, della legge istitutiva del Ministero, intesa alla creazione di nuclei di valutazione interni agli Atenei, peraltro o non ancora introdotti nemmeno a livello regolamentare o comunque pressochè inoperanti nella generalità delle strutture, la legge n. 537 ha previsto presso le Università l'effettuazione di verifiche, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti della gestione, oltre che della produttività della ricerca e della didattica, con riguardo al buon andamento dell'azione amministrativa.

A livello centrale tali compiti si concentrano invece nel coinvolgimento, espressamente prescritto, oltre che del MURST, della Conferenza permanente dei Rettori e del CUN. Di tale ultimo organismo le funzioni ed il ruolo sembrano destinati ad un mutamento che lo renda nella prospettiva dei suoi interventi, operativamente più incidente nel tessuto del Ministero quale organo di autogoverno nazionale delle Università, anche sul versante della verifica dei programmi di sviluppo del sistema universitario e della assegnazione delle risorse.

La valutazione complessiva a livello ministeriale viene affidata, con una soluzione confermativa della previsione, peraltro fin qui non attuata, dell'art. 12 della legge n. 168, ad un istituendo Osservatorio sul sistema della Istruzione Universitaria, in una composizione che — è stato già rilevato — possa risultare meglio stabilita, non già con determinazione ministeriale, ma attraverso un intervento, anche di natura normativa, che renda istituzionalmente più definito il rilevante ruolo affidato al costituendo organismo.

Questo accresciuto interesse per l'esercizio di un pressante autocontrollo, se è da connettere ad un generale rilancio di tale funzione, è però anche sollecitato da una ricorrente preoccupazione della legislazione universitaria per lo svolgimento di funzioni fin qui non adeguatamente assolte.

Nella sostanza, con riferimento anche ai soli più rilevanti flussi di risorse affidati al Ministero, quali ad esempio più di recente i fondi per i piani di sviluppo, è ormai diffuso il convincimento della esigenza di una radicale trasformazione delle metodologie operative, che consenta di superare gli inconvenienti e le manchevolezze fin qui registrate.

Tra queste, per quanto attiene la funzione di controllo esterno, è da ascrivere la più volte segnalata sollecitazione rivolta alla amministrazione a evidenziare, unitamente alla esposizione dei dati contabili, il contenuto ed i criteri seguiti nelle determinazioni che li hanno originati, la cui esternazione consenta le valutazioni oggi esplicitamente prescritte dalla vigente normazione.

A questo compito, per quanto riguarda il settore universitario, il Ministero, sia pure sollecitato, si è sostanzialmente sottratto omettendo la indicazione anche di soli dati conoscitivi richiestigli e precludendo pertanto alla Corte quella diretta forma di accesso informativo costituita da una collaborazione istituzionale connaturale al sistema.

Non mancano tuttavia a livello universitario problematiche nelle quali l'amministrazione avrebbe potuto offrire il proprio contributo critico e propositivo in ordine a fondamentali tematiche legate anche ai compiti di coordinamento ed indirizzo propri del Ministero.

Risulta alla Corte che solo nell'ultimo anno sia stata costituita una struttura per un esame ed una valutazione comparata dei regolamenti universitari.

Tali regolamenti, la cui emanazione, nella prospettiva dell'avvio della esperienza autonomistica è stata consentita per ciascun Ateneo già a partire dal 1989, risultano essere stati adottati finora da circa la metà soltanto delle istituzioni universitarie, denunciando una lentezza di elaborazione certo non adeguata alle attese che il sistema apparirebbe manifestare, e verso le quali dichiaratamente tende.

La Corte già da tempo ha segnalato in questo ambito l'opportunità di un contributo ministeriale, che all'avvio delle prime elaborazioni, sarebbe potuto utilmente consistere nella enucleazione, in occasione

dell'esame di legittimità dei regolamenti, di quei principi fondamentali ed inderogabili in materia contabile ai quali gli Atenei avrebbero comunque dovuto attenersi. Contributo quindi, che oltre ad evidenziare previsioni non sempre del tutto compatibili, potrebbe forse ancora oggi determinare, in presenza di un più spiccato assestamento sulla riforma da parte del Ministero, una spinta alle Università che non li abbiano elaborati, a dotarsi degli strumenti regolamentari previsti. E ciò potrebbe risultare tanto più opportuno quando si consideri che dati di esperienza dimostrano quanto gli Atenei, la cui realtà nel frattempo pone le esigenze di sempre più accentuati tratti di autonomia, soffrano invece delle limitazioni che la permanenza del regolamento n. 371 del 1982, inadeguato ai principi ormai loro riconosciuti, pone alla loro azione.

3.2.3 I piani di sviluppo

Un secondo aspetto di natura prettamente finanziaria riguarda l'attuazione dei piani di sviluppo delle Università e la gestione delle risorse necessarie alla loro realizzazione.

Intervenuti, in via successiva, un primo piano quadriennale ed un secondo programma triennale, è andato gradualmente formandosi il convincimento che la attuazione di essi, oltre a dimostrare una insufficienza delle risorse per le finalità previste, abbia evidenziato nella esperienza gestionale una serie di diseconomie e di sprechi che hanno rese più acute le esigenze finanziarie ed allo stesso tempo hanno precluso il conseguimento di parte dei risultati previsti.

Ciò si era del resto già percepito nel passaggio dal primo al secondo dei piani, le cui previsioni avevano dovuto scontare parzialmente le necessità di finanziamento rimaste non coperte in chiusura del piano quadriennale.

Sussistono all'origine di tali fenomeni, evidenti difetti di previsione che hanno reso irraggiungibili determinati traguardi; tuttavia la pur scarsa documentazione disponibile pone in evidenza esempi di cattiva utilizzazione di risorse da parte degli Atenei, il cui verificarsi se conosciuto dalla amministrazione, cui pure compiti di tale natura non dovrebbero essere estranei, avrebbero potuto provocare interventi correttivi di razionalizzazione.

Analogo rilievo nella materia dei piani di sviluppo è da ricavarsi dalla esperienza dei corsi definiti «a costo zero» la cui approvazione, troppo frequentemente, come da più parti denunciato, ha comportato per le istituzioni che intendessero istituirli la formazione di oneri non previsti, con assorbimento di risorse da destinare ad altre fondamentali esigenze.

Analoghe perplessità sono sorte in ordine al rispetto di parametri di economicità in occasione della istituzione di nuove sedi e corsi di insegnamento secondo il principio della «gemmazione», che consente il distacco da Università madri di parte dei propri insegnamenti al fine di favorire la diffusione e la estensione del sistema universitario.

Sulla base di queste sole esemplificazioni appare quindi opportuna la determinazione, preannunciata in Parlamento dal Ministro dell'epoca, (3) di orientare il successivo piano di sviluppo esclusivamente agli obiettivi di verifica e di consolidamento di quanto realizzato nei precedenti piani, evitando espansioni del sistema non supportate da adeguate risorse; proposito che la legge n. 537 ha fatto proprio stabilendo che il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario è ripartito in conformità dei relativi piani, così riservando a questi ultimi una quota distinta delle altre risorse necessarie al mantenimento dell'esistente e finalizzandone l'utilizzazione in limiti predeterminati e pertanto suscettibili di ben precise quantificazioni.

Tra le iniziative oggetto di una più diffusa attenzione, promosse attraverso i piani di sviluppo, va ricordata la istituzione dei diplomi universitari, cui gli Atenei, ricevendo anche specifici finanziamenti, hanno dato avvio in attuazione di una misura ritenuta aggiornata metodologia di adeguamento alle esigenze emergenti dalla realtà socio-economica.

3) Atto Camera - seduta 22 luglio 1993 - Audizione del Ministro dell'università e della ricerca scientifica.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Mancano anche per questo settore di intervento valutazioni atte ad esprimere il conseguimento dei fini della iniziativa, specie in relazione alla adeguatezza della localizzazione di esse alle effettive esigenze, alla opportunità delle scelte avviate, ai primi risultati della esperienza maturata, ai costi di impianto dei corsi effettivamente registrati, tenuta presente la caratterizzazione che dovrebbe distinguere tali iniziative dai tradizionali corsi di laurea.

Tuttavia non mancano sintomi di perplessità manifestate su alcuni effetti già in prima applicazione registrati, da riferire all'entità delle risorse necessarie per l'impianto di attività didattiche a carattere maggiormente strumentale, e quindi più costose.

Sul versanté della determinazione delle materie di insegnamento, non è apparso sempre sufficientemente valutato se le nuove attività siano state avviate secondo profili che sottolineino, come negli originari intendimenti, i diversi livelli di qualificazione propri dei titoli da conseguire, anziché inquadrare i corsi di diploma quale fase quasi concettualmente propedeutica ai tradizionali esiti dei corsi di laurea.

Mancano del tutto riferimenti sui risultati conseguiti nel decongestionamento dei mega-Atenei, sul potenziamento dei centri di tecnologie multimodali e dei laboratori linguistici, sulla realizzazione delle particolari iniziative assunte per le Università operanti nell'area del Mezzogiorno.

Manca altresì il riscontro sulla verifica delle assicurazioni fornite dagli Atenei riguardo alla possibilità e al grado di realizzazione, con le proprie risorse, delle iniziative delle quali hanno sollecitato le necessarie approvazioni per l'inclusione delle stesse nell'ambito del piano.

Permangono indefinite materie quali l'esercizio delle funzioni di tutorato e la concessione dei prestiti d'onore, per la quale ultima non risulta adottato il decreto interministeriale che determini le condizioni, al momento non realizzate, espressive di un sufficiente consenso su soluzioni praticabili per assicurare una effettività di accesso ai benefici previsti dalla legge in questione.

Su tali complessi aspetti sarebbero da attendere peraltro meglio documentate quanto articolate riflessioni.

Ad una attenta configurazione e ad una sistematica analisi andranno soggetti i criteri di impostazione dei distinti fondi globalmente introdotti per il finanziamento delle principali attività degli Atenei.

Nella necessità di enucleare le risorse necessarie a ciascuna funzione nell'ambito di tali fondi, che diviene più gravoso compito della amministrazione a seguito della soppressione della precedente ripartizione del bilancio in capitoli, si profila un impegno, in taluni casi sottolineato, a realizzare con le risorse del fondo ordinario di funzionamento un graduale riequilibrio delle situazioni in atto.

Ciò è evidentemente sollecitato dalla presenza di esistenti, non giustificate, difformità che la più analitica esposizione da parte della Amministrazione dell'uso delle proprie facoltà discrezionali avrebbe contribuito a porre anticipatamente in luce e, possibilmente, a superare.

È mancata nell'anno la consueta esposizione sull'utilizzo di risorse di supporto di essenziali funzioni, quali quelle della edilizia universitaria, la cui più recente contrazione determina la necessità di scelte, che quanto più risultano penalizzanti i programmi prestabiliti, tanto maggiormente necessitano di una adeguata illustrazione sui motivi che le sostengono.

La stessa esigenza permane altresì riguardo alle dotazioni che, anche se non confluendo in fondi da attribuire per distinte funzioni e destinatari, pur richiedono da parte ministeriale l'esercizio di poteri di attribuzione, come per la quota del 40% dei fondi della ricerca, destinata a qualificare, per la soddisfazione di esigenze di interesse generale, le istituzioni che ne risultino beneficiarie.

È stato segnalato il progressivo inaridimento delle fonti di finanziamento di un complesso di attività che traendo origine dalla attuazione della legge n. 390 del 1991, che ha sancito la tutela del diritto allo studio introducendo una serie di strumenti volti a rimuovere le difficoltà economiche ed ambientali ostacolanti la frequenza agli studi dei più meritevoli, pone l'esigenza della sua applicazione in un contesto, che seppure finanziariamente modificato, non esclude una intensa partecipazione istituzionale del Ministero.

Delle iniziative, annunciate in corso nella precedente relazione, non si ha notizia né dell'esito né dei condizionamenti che si siano registrati, anche in connessione con l'entrata in vigore della legge n. 537

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del 1993. Tale legge, peraltro, trasferendo in parte gli impegni finanziari sul sistema universitario, sembra comunque concepirla in un quadro di compatibilità che non esclude certamente l'Amministrazione centrale da coinvolgimenti operativi sui quali sarà opportuno che questa fornisca chiarimenti in una prossima occasione.

Sintomi del progressivo anche se disorganico processo di autonomia degli Atenei, che si estende ad obiettivi ormai non più assistiti da esistenti disponibilità ministeriali, si colgono nella più recente legislazione.

Con effetto dall'inizio del 1994, il decreto legge 26 aprile 1994, n. 249, intervenendo in via di urgenza ha disposto che alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche possano provvedere le Università, mediante strutture definite dai propri ordinamenti, con proprie disponibilità di bilancio e per mezzo di personale eventualmente assunto con specifici contratti di lavoro a tempo sia indeterminato che determinato.

Infine, una ancora più pronunciata spinta alla finalizzazione di interventi autonomamente individuati è espressa da altra disposizione dello stesso decreto legge, con la quale sono state consentite, in relazione a orientamenti già manifestatisi in sede di discussione della legge n. 537 del 1993, superamenti dei limiti dalla stessa previsti per il versamento di contributi ove sussistano particolari esigenze di organizzazione e di strumentazione didattica e scientifica degli Atenei.

La disposizione lega comunque tali aumenti, come la destinazione di tutti i contributi, a finalità di potenziamento dei diversi servizi, anche di assistenza, già prestati dagli Atenei.

3.3 La Ricerca scientifica

3.3.1 Considerazioni generali

Nell'ambito delle attività rivolte allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, attribuite nel Ministero ad una pluralità di centri di decisione, la parte prevalente è affidata ad un Dipartimento individuato per lo svolgimento delle relative funzioni, cui è devoluta la gestione della maggior parte delle risorse messe a disposizione di questo comparto della amministrazione.

Nella rinforzata ottica di più ristretto raccordo tra gestione e controllo introdotta dalla legge n. 20 del 1994, il Dipartimento della ricerca si è al momento dimostrato, nell'ambito del Ministero, la struttura più sensibile alla rappresentazione in termini di assieme della realtà che lo interessano, meglio consentendo, attraverso l'aggiornata esposizione di dati contabili ed istituzionali, la formulazione dei giudizi da porre a base delle nuove metodologie di controllo.

Nel rinviare per l'impostazione delle problematiche proprie del Dipartimento alla analisi già effettuata nella precedente relazione, nella quale sono state ampiamente esposte le difficoltà di impianto del sistema introdotto a partire dalla legge n. 168, ma ancora bisognose di adeguati perfezionamenti, vengono qui di seguito forniti elementi di aggiornamento di un quadro peraltro ben lungi dall'essere stato sistematicamente definito.

L'obiettivo della necessità di assicurare organicità alle iniziative per attuare il potenziamento del sistema di ricerca nazionale, se pure solo gradualmente avvicinato, tarda a realizzarsi tra rallentamenti ed emergenti difficoltà di percorso che ne compromettono un tempestivo raggiungimento.

Nel 1993 non è stato ancora approvato il Piano triennale per la ricerca che, dopo ripetuti slittamenti, risulta essere stato presentato al Parlamento soltanto nell'aprile del 1994.

La inoperatività del piano, al momento rapportato al triennio 1994-96, allontana nel tempo l'inizio dei suoi effetti, nella prospettiva, o di rendersi effettiva in tempi notevolmente differiti o, ove le attese si prolungassero, di ulteriori differimenti dell'avvio della nuova sperimentazione.

Neppure risulta rinnovata la composizione del Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnologia che già nel 1992 era stato segnalato agire in regime di prorogatio, in dipendenza anche di un macchinoso meccanismo di formazione influente sulla sua composizione.

Infine nemmeno organismi di strumentalità all'evidenza essenziale e da lungo tempo previsti nell'ambito del Ministero quali l'Anagrafe delle Ricerche, hanno trovato, nel 1993, momenti di effettiva realizzazione.

Nella materia pertanto sembrerebbe alternativamente da perseguire o una rivitalizzazione della iniziativa o l'abbandono della stessa per l'adozione di più efficaci e necessarie misure di intervento del Ministero.

Già l'accenno a tre soli differenti problemi, appare sufficiente per una esemplificazione della frammentarietà secondo la quale si procede, che andrebbe comunque superata in una visione realmente organica di una materia che, nei propri intenti, la legge di riforma aveva voluto rifondare.

Per contro l'Amministrazione segue metodologie che, sia pure non circoscritte a questo solo settore di attività, sono informate a parziali interventi i quali, anche se tamponano le più pressanti emergenze, non sembrano rivolti ad un razionale superamento di esse.

Nel frattempo compiti e funzioni preesistenti continuano a svilupparsi secondo logiche che, ancor prima di manifestare segni di adeguamento allo spirito informatore della legge, sono espressione di una continuità amministrativa modificabile con difficoltà nel suo permanente riproporsi.

Premesso questo in linea generale, va osservato per il Dipartimento della ricerca che non sono del tutto mancati tuttavia, nell'anno, importanti interventi su materie riguardo le quali nel più recente passato la Corte ha manifestato perplessità suscitate dagli andamenti presentati da specifici settori.

Hanno continuato a realizzarsi le attività di finanziamento della ricerca industriale, attraverso gli strumenti d'intervento previsti dalla legge n. 46 del 1982, e ricadenti sul Fondo Speciale per la ricerca applicata, istituito con la legge n. 1089 del 1968.

È noto che il fondo è gestito, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, dall'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) che agisce sulla base di una apposita convenzione, gestita dal MURST, a decorrere dalla sua istituzione.

Vengono date per conosciute le tipologie degli strumenti di intervento già in altre occasioni descritte, sottolineandosi peraltro come il problema di fondo della utilizzazione di un complesso di risorse nel tempo evidentemente cospicuo, sia costituito dalla esigenza, comunque diffusa a livello di generale operatività amministrativa, di realizzare forme di coordinamento degli interventi mirate ad inquadrare il complesso delle iniziative in una logica che presti più attenzione al perseguimento di generali obiettivi di sviluppo della ricerca anziché a quella di un suo disarticolato e contingente manifestarsi.

Valga a tal fine la considerazione che riguardo al sistema della ricerca, al di là del momento propositivo, altrettanto rilievo debba assumere quello valutativo dei risultati da raggiungere.

Un rafforzamento delle esigenze qui rappresentate potrebbe costituire l'occasione per un ripensamento delle fasi stesse delle valutazioni oggi affidate, nella gestione del presente, in prevalente parte allo stesso IMI, mentre apparirebbe opportuna la presenza di un organismo ministeriale investito dei medesimi compiti, al momento mancante, capace di esprimere proprie specifiche elaborazioni in ordine all'apprezzamento dei risultati della ricerca.

Non sono mutati nel 1993, i criteri di determinazione delle risorse proprie del fondo, vincolate comunque alla determinazione della annuale legge finanziaria, anche se integrate da economie e rientri di gestione delle disponibilità del Fondo stesso, calcolate al termine di ciascun esercizio finanziario.

Come nel passato la destinazione di tali fondi è stata stabilita dal Ministro in ragione della prevalenza delle esigenze da soddisfare.

Di generale rilievo in questo ambito, anche a seguito della insistente azione svolta nei più recenti esercizi della Corte, nella constatata presenza di inaccettabili ritmi gestori, sono le iniziative assunte dal Ministero per conferire una migliore efficacia e tempestività agli investimenti nel settore della ricerca. Ciò attraverso la regolamentazione di strumenti finora inattivati, quali il trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese previsto dall'art. 3 della legge 17.02.1982, n. 46, più intensi interventi per l'attivazione dei contratti di ricerca, ed una revisione funzionale delle procedure attuative dei finanziamenti cui dare corso.

Per quanto riguarda il trasferimento tecnologico è stato istituito, secondo una fin qui trascurata disposizione di legge, una commissione per la definizione di un regolamento di attuazione da presentarsi per le necessarie approvazioni soltanto nel corso del 1994.

Quanto allo snellimento delle procedure, il Ministero ha promosso l'adozione di una delibera da parte del CIPI, intervenuta in data 28.12.1993, che ha previsto l'emanazione di un analogo provvedimento attuativo da parte del MURST, da emanarsi anch'esso nel corso del 1994, inteso ad introdurre nuovi meccanismi per l'espletamento delle preliminari fasi istruttorie in tempi che consentano la drastica riduzione delle attese per l'ammissione al finanziamento delle singole iniziative.

In attuazione dei principi introdotti dalla legge n. 241 del 1990, in materia di trasparenza amministrativa, verranno fissati criteri per la concessione degli interventi riducendo i limiti di discrezionalità della Amministrazione.

Con la emanazione delle nuove procedure si renderà possibile l'accelerazione delle fasi di erogazione dei fondi, finalmente eliminando o riducendo a più fisiologiche dimensioni la massa dei residui, gravanti sul cap. 7551, che dal livello dei 3.900 miliardi all'inizio del 1992, si sono ridotti nelle risultanze del consuntivo in esame, a circa 2.000 miliardi all'inizio del 1993 e che l'Amministrazione prevede di ridurre a circa 1.200 in chiusura dell'esercizio in corso.

La stessa Amministrazione, comunque, ad oltre un decennio dalla emanazione della legge n. 46 del 1982 giudica tale strumento abisognevole di una revisione critica, sollecitata dalla rapida evoluzione del settore industriale caratterizzato in specie dalle più spinte competitività emergenti in ambito internazionale.

Di qui l'esigenza di realizzare un coordinamento più marcato tra i meccanismi dei diversi strumenti attuativi, per accrescerne efficacia e tempestività in presenza di una rinnovata attenzione sul ruolo dell'IMI, Istituto gestore, nel frattempo trasformato in Società per Azioni.

Diversi ma sempre rilevanti problemi interessano l'ampliamento della platea dei destinatari delle misure di intervento della legge e la rideterminazione di ruolo e composizione del Comitato Tecnico Scientifico previsto dalla legge n. 46 quale organo consultivo a livello ministeriale, operante in un contesto che vede superata una composizione attualmente rappresentativa di una realtà istituzionale profondamente modificata.

3.3.2 Aspetti funzionali

Passando all'aggiornamento del quadro operativo, la prima attenzione è da riservare ai progetti di ricerca applicata, definiti autonomamente dalle imprese, nei quali è lasciato spazio alla libera iniziativa del sistema industriale e dei singoli imprenditori per la individuazione dei temi strategici di sviluppo.

A far data dal 1982, in questo settore, risultano deliberati complessivamente finanziamenti per 6.514 miliardi, ripartiti nelle forme del contributo alla spesa e del credito agevolato previste dalla legge n. 46/1982, cui vanno aggiunti 2.934 miliardi di finanziamenti IMI, che non gravano tuttavia sugli anzidetti 6.514 miliardi. Per essi lo Stato dovrà corrispondere contributi per 388 miliardi, maggiori dei 375 disponibili, per riutilizzazione di economie provenienti da rinunce e minori utilizzi verificatisi al momento della stipula dei contratti di finanziamento.

Nel 1993 sono stati deliberati 128 interventi a favore di progetti di ricerca industriale per un ammontare di 320 miliardi per credito agevolato e contributo nelle spese.

Sono stati inoltre deliberati 37 interventi in favore di progetti di formazione professionale per ricercatori e tecnici di ricerca per un ammontare di 54,8 miliardi quale contributo nella spesa.

Sono stati invece ammessi in istruttoria 255 progetti di ricerca comportanti un costo previsto di 2.380,4 miliardi, di cui 16 relativi a progetti di formazione per un costo previsto di 34 miliardi.

A causa dei meccanismi fin qui operanti per gli interventi disposti, durante l'anno sono state utilizzate sia le disponibilità residue degli anni precedenti che gli stanziamenti previsti per gli esercizi 1994 e 1995.

Per quanto riguarda invece gli interventi riferentisi alla legge n. 346/88, che si sostanziano in contributi in conto interessi per iniziative di importo superiore ai 10 miliardi, sono state deliberate ammissioni al finanziamento IMI per 463,7 miliardi, a fronte delle quali il MURST dovrà corrispondere un prevedibile contributo in conto interessi di circa 81 miliardi annui, mentre le erogazioni del contributo in conto interessi sono state complessivamente di 252 miliardi.

Risultano giacenti presso l'IMI progetti di ricerca per un costo di circa 2.000 miliardi, la cui realizzazione nelle forme agevolate sarà però prevedibilmente preclusa ove non si proceda ad un adeguato rifinanziamento della legge n. 346 nel quadro di un rafforzamento degli interventi dalla stessa indicati.

Viene prevista inoltre la concessione, ad aziende singole o consorziate, di contributi a fronte di spese sostenute per lo svolgimento di ricerche a carattere applicativo, fino ad un importo massimo del 50% rispetto al limite annuale di 200 milioni per intervento, per facilitare l'accesso della piccola e media impresa al Fondo, e per il trasferimento alle aziende dalle conoscenze ed innovazioni scientifiche.

Le ricerche debbono essere svolte presso laboratori esterni altamente qualificati ed autorizzati dal MURST, che li include in un apposito albo.

L'IMI eroga i contributi, eseguendo le istruttorie e riferisce trimestralmente al MURST.

A fronte dell'inserimento nell'albo di 800 laboratori, il numero degli interventi effettuati ammonta a soli 637 iniziative, per le quali sono stati erogati contributi per 49,3 miliardi. Nel 1993, per un complesso di 631 progetti e per un fatturato di 24 miliardi, l'IMI ha erogato 12 miliardi.

È soltanto in fase di avvio, come già detto, lo strumento da attivare in via regolamentare per favorire il trasferimento delle conoscenze e delle innovazioni tecnologiche.

Da una maggiore rilevanza anche sotto il profilo finanziario sono caratterizzati i Programmi nazionali di ricerca e formazione diretti al perseguimento di obiettivi di rilancio e di mantenimento della competitività dell'industria nazionale.

Il Ministero annette ai programmi, alla cui definizione procede in una prospettiva di programmazione degli investimenti in un ampio quadro strategico di riferimento, la caratterizzazione di essenziale strumento della politica di ricerca, disimpegnando direttamente le fasi istruttorie e precontrattuali, mentre alle stipule ed alle erogazioni dei fondi provvede l'IMI.

Dal 1982 sono stati resi operativi programmi per 2.200 miliardi ripartiti come indicato nella tabella allegata.

Risultano finora assegnati 152 contratti, attualmente in stadi diversi. Per alcuni Programmi nazionali (4) è in corso la fase istruttoria, per la quale nel 1993 si sono registrati rallentamenti derivanti da difficoltà procedurali conseguenti all'avvenuto trasferimento dei compiti di approvazione di detti Programmi dal CIPI, nel frattempo soppresso, al CIPE. Nella complessità dell'iter di sviluppo per il Programma di ricerca sui sistemi neurobiologici è stata deliberata l'assegnazione di 8 contratti di ricerca per 107,7 miliardi, ed a seguito della definizione dei capitoli tecnici specifici si è proceduto, all'inizio del 1994, all'affidamento di un contratto, nell'attesa della formalizzazione dei rimanenti.

Al momento in fase di definizione risultano quattro nuovi programmi di ricerca (5) da proporre alla approvazione del CIPE, nel frattempo sostituitosi al soppresso CIPI.

Quanto ad un Programma di ricerca e formazione per la Chimica, sul finire dell'anno è stata istituita una Commissione nazionale di coordinamento per la elaborazione di un piano generale del settore.

La gestione dei contratti di ricerca, che si è arricchita nel 1993 dalla stipula di ulteriori 7 contratti, per un ammontare di 96,5 miliardi, ha riguardato nell'anno un insieme di 117 iniziative per un valore di 1.305,4 miliardi.

I 339 risultati conseguiti, per un ammontare di 116 miliardi, hanno portato il numero totale di essi a 1.182, per un controvalore di 596,7 miliardi.

Le erogazioni per i contratti in corso risultano pari a 137,8 miliardi per un totale complessivo di 798 miliardi.

4) Trattasi dei Programmi Ambiente, Telemedicina, Tecnologie per la costruzione e la salvaguardia delle strutture edilizie e Sistemi Neurobiologici - Tecnologie della Trasduzione del segnale.

5) Trattasi di Tecnologie in Cardiologia II fase 75 miliardi; Sistemi di produzione innovativi (154 miliardi); Farmaci II fase 99 miliardi; Tessile e abbigliamento (102 miliardi).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Di interesse, nell'anno, risulta la predisposizione, da parte del Ministero, di un contratto tipo che consenta ad esso di rendere operante il meccanismo che prevede la possibilità di esercizio delle opzioni espresse riguardo alla utilizzazione dei risultati raggiunti.

Per la prima volta si renderà così possibile per il Ministero consentire alle aziende che li hanno conseguiti, la utilizzazione dei risultati raggiunti.

Ciò comporterà in sia pure tardivo completamento del prefigurato disegno legislativo, la possibilità di un rientro finanziario da parte dello Stato, stimato in valori almeno in parte compensativi dell'impegno sostenuto.

Le discipline relative alla cessione dei risultati acquisiti risultano previste dai decreti 10 dicembre 1993 e 2 febbraio 1994 del MURST.

Una minore significatività, nel complesso delle attività sperimentate, presenta la partecipazione in via maggioritaria dell'IMI, quale gestore del Fondo per la ricerca applicata, al capitale di società di ricerca costituite per attuare progetti a livello nazionale ed interessate a completi comparti o finalizzate al trasferimento dell'innovazione in settori di rilevante interesse economico sociale.

Le nove società a tal fine costituite, per un totale complessivo di 20 miliardi circa di capitale sociale, hanno visto peraltro spesso limitata la propria capacità competitiva dalla crisi economica in atto, ed in taluni casi hanno dovuto cessare le proprie attività o stanno per farlo.

È ben noto il proposito della Corte di approfondire l'analisi sui risultati raggiunti anche attraverso una riconsiderazione dei moduli gestori utilizzati anche alla luce delle disposizioni della recente legge 23 dicembre 1993, n. 559 di disciplina delle gestioni fuori bilancio.

A conclusione di tale esame la Corte ha seguito un orientamento inteso a considerare il fondo di rotazione per la ricerca applicata come ricompreso tra le gestioni extra bilancio operanti al di fuori delle amministrazioni dello Stato, in quanto l'art. 24, comma 2 della suddetta legge non potrebbe essere interpretato estensivamente, non risultando agevolmente applicabile in un contesto gestorio comprendente adempimenti che non si esauriscono all'interno della pubblica amministrazione.

Nel fondo in oggetto è stato infatti ravvisato uno stretto intreccio tra competenze della Amministrazione e compiti dell'IMI, istituto che concorre in modo prevalente a caratterizzare il contenuto dei provvedimenti di gestione.

Ciò ha indotto pertanto la Corte ad identificare la disciplina regolatrice della gestione, nella fattispecie delineata dall'art. 23 della legge n. 559, con la conseguenza di focalizzare l'attenzione sui risultati di essa in occasione della produzione del rendiconto prescritto da tale disposizione.

Relativamente alla disponibilità del fondo viene allegata altresì una tabella, di fonte ministeriale, attestante della entità del Fondo per la ricerca applicata e delle disponibilità derivanti da rientri, rinunce, minori utilizzazioni ed interessi su giacenze.

3.3.3 Altre iniziative del Dipartimento

La posizione rivestita dal MURST nel settore della ricerca, indipendentemente dalla sua centralità, destinata in prospettiva ad affermarne la presenza quale polo di indirizzo di un sistema ancora in gran parte da comporre e funzionalizzare, si è accresciuta nel 1993 per il trasferimento, verso di esso intervenuto, delle competenze in precedenza proprie del Ministro per il Mezzogiorno.

In attuazione del decreto legislativo n. 96 del 1993 tutte le competenze e le risorse finanziarie del MISM in materia di attuazione delle iniziative di ricerca da promuovere nelle aree depresse, sono state trasferite al MURST che, riguardo alla indicata attività, assume pertanto un ruolo egemone sotto il profilo finanziario.

Nel corso del 1993, il processo di appropriazione delle competenze trasferite ha comportato la esigenza della istituzione di una Commissione da affiancare alle strutture ministeriali per la individuazione delle linee guida per il più efficace impiego delle nuove risorse disponibili in relazione agli obiettivi da perseguire, operazione che dovrà determinare successivamente l'amministrazione alla approvazione di un complessivo programma di intervento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il consuntivo ora in esame non ha incluso peraltro la previsione delle risorse ricevute, che verrà contabilmente in rilievo nella gestione dell'esercizio in corso.

Un dibattito che non ha ancora portato a del tutto convergenti conclusioni e a risultati definitivi nel 1993 ha riguardato, con specifico riferimento alle aree meridionali, l'iniziativa per la promozione e la realizzazione di Parchi scientifici e tecnologici, perseguita già dal 1990 con una intesa di programma coinvolgente, insieme al MURST, i Ministri del Mezzogiorno e del Bilancio, secondo le procedure applicative delle leggi di intervento operanti presso ciascuna delle suddette amministrazioni.

Con decreto ministeriale del 3 febbraio 1992 sono state indicate le direttive per la presentazione delle offerte da inoltrare ai tre dicasteri interessati.

Gli sviluppi succedutisi a tale vicenda oltre a riguardare per il MURST l'utilizzo di disponibilità nel frattempo trasferitegli, indicheranno modalità e limiti di un intervento del quale non risultano ancora del tutto chiariti ambiti e finalità ritenuti coerenti.

Tra gli obiettivi di maggior interesse del Ministero è da ritenere essenziale, come anche la Corte ha sottolineato nelle sue precedenti relazioni, una più intensa attenzione per le attività affidate e svolte dal complesso di Enti di ricerca a cui il Ministero concorre con elevate attribuzioni di risorse di funzionamento.

Ne dovrebbe discendere un interesse, non soltanto legato alle pur pressanti opportunità di considerazione della azione di tali enti in un coordinato disegno funzionale, ma anche sottolineato dalla esigenza di una continua verifica delle occorrenze di tali enti.

Se a ciò è legato il momento delle valutazioni riguardo al quale è da attendere, nel prossimo futuro, dalla amministrazione ministeriale, alla luce del corredo di disposizioni in materia di controllo interno di recente emanazione, un meno reticente ed evasivo impegno, accoppiato alla concreta esternazione dei contenuti delle azioni effettivamente svolte, sono comunque per il momento da segnalare le illustrazioni riguardanti settorialmente il coordinamento delle iniziative intraprese per lo sviluppo del sistema della ricerca e delle relazioni tra il Ministero e gli enti pubblici operanti nel settore.

In tale veste l'amministrazione, mobilitando gli enti pubblici a supporto della esecuzione dei piani di ricerca impostati, esplica una funzione di controllo e accompagnamento nella fase propositiva ed attuativa dei progetti di ricerca finalizzati del CNR, coinvolgendo in tali attività altre amministrazioni centrali interessate alle realizzazioni progettuali.

Nel 1993, tuttavia, in assenza della attivazione di ulteriori progetti, è stato assicurato l'espletamento delle sole funzioni gestionali inerenti i Progetti finalizzati in corso di esecuzione.

Un esempio di collaborazione in via di attivazione, iniziata nel 1993, ma i cui riflessi finanziari si potranno cogliere solo nel consuntivo 1994, è rappresentato da un accordo di programma tra MURST ed ENEA, concluso in data 15 dicembre 1993, per attuare programmi che l'Ente ha presentato in sede comunitaria, riguardanti l'ambiente, l'innovazione e la fusione nucleare ottenendo un cofinanziamento in sede comunitaria, e per fornire d'altra parte servizi di supporto al Ministero con particolare riguardo alla gestione dei programmi di collaborazione internazionale (6).

L'impegno dello Stato comporterà una spesa, da parte del MURST, di 50 miliardi, attivata con l'intervento finanziario del fondo di rotazione previsto dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987, relativa al coordinamento delle politiche del Paese alla Comunità Europea.

Trattasi di un intervento di sinergico concorso di misure dirette a scopi unitariamente definiti, che pur ricorrente nella tipologia delle utilizzazioni comunitarie, è la prima volta che si ha l'occasione di segnalare riguardo ai compiti del MURST.

6) Tuttavia la Corte con un proprio intervento (Deliberazione della Sezione del Controllo del 10 giugno 1994 in corso di pubblicazione) ha ricusato il visto nei confronti del relativo provvedimento precisando che in base all'art. 3 della legge n. 168 del 1989 la stipulazione degli accordi di programma ivi previsti presuppone la previa emanazione del decreto interministeriale che ai sensi dell'ultimo comma del predetto articolo ne disciplina le procedure di formazione, l'applicazione e gli strumenti amministrativo-contabili.

Per l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare il Ministero presenta al CIPE per l'approvazione i piani quinquennali che per il periodo 1994-1998 prevedono un impegno complessivo di 2.590 miliardi.

Sono infine da segnalare risorse da destinare a specifici obiettivi di natura ambientale per i quali rispettivamente il Ministero ha disposto, nel passato esercizio, di 30 e 25 miliardi in favore del sistema lagunare di Venezia e del mare Adriatico.

La gestione si è sviluppata nella stipulazione di convenzioni di ricerca e di studio affidate ad università ed enti nazionali ed internazionali nel primo caso ed a sole istituzioni pubbliche, a livello nazionale, nel secondo.

Il programma di ricerca in Antartide, infine, rifinanziato per 390 miliardi dalla legge 27 novembre 1991 n. 380, è stato parzialmente ridimensionato dalla legge finanziaria 1994 in 325 miliardi.

All'attuazione del programma, formulato in termini pluriennali dal Ministero, che ne cura la trasmissione al CIPE e provvede alla approvazione degli interventi esecutivi annuali, procede l'ENEA.

Un comitato consultivo interministeriale, composto altresì da rappresentanti di enti pubblici, assiste a propria volta le attività ministeriali.

4. La struttura

4.1 Organizzazione e personale

I cenni riservati in precedenza agli aspetti più rilevanti della attività del Ministero testimoniano, a conferma di quanto affermato dallo stesso MURST, come risulti lontana una condizione di regime attraverso la quale il Ministero sia in grado di attendere con efficienza ai propri compiti.

Questo giudizio introduce in termini evidentemente sintetici al tema della organizzazione intesa come insieme delle strutture e dell'elemento personale attraverso il quale l'amministrazione sia in grado di assolvere con efficacia ai propri compiti.

Neanche su questi punti l'Amministrazione con il suo silenzio ha fornito ragguagli sulle modificazioni intervenute nell'anno, sia riguardanti il consolidamento delle proprie strutture, sia l'adeguamento agli sviluppi normativi succedutisi.

Tanto meno ha provveduto ad offrire chiarimenti in ordine ad una articolata serie di problemi, incidenti sulla essenza del suo funzionamento ed individuati dalla Corte quali cause di impedimento al più pronto realizzarsi di una più soddisfacente operatività.

Rimane peraltro certo che al raggiungimento di un meglio consolidato assetto organizzativo concorrono ostacoli rappresentati, oltre che dalla difficoltà di adeguarsi al disposto della legge n. 168, dagli autonomi processi maturati che, superando nel frattempo il disegno da essa delineato, propongono alla Amministrazione nuove esigenze cui non è agevole corrispondere con adeguata sollecitudine.

Nell'attuale momento organizzativo, nell'ambito del Ministero, i problemi riguardanti le strutture centrali vanno isolati da quelli relativi alla organizzazione periferica, il cui collegamento con lo stesso Ministero, se pure stia diventando sempre più tenue nel tempo, non risulta ancora del tutto venuto meno.

Se ne parlerà quindi in questa sede per segnalare le più recenti evoluzioni di normative che, nelle graduali conversioni ad una nuova impostazione del sistema universitario, manifestano segni di contraddittorietà e presentano non semplici problemi interpretativi.

Quanto alle strutture centrali vanno ulteriormente distinti gli aspetti che ne riguardano la configurazione, interessanti il quadro istituzionale della Amministrazione, da quelli prettamente funzionali dipendenti dalle possibilità operative del Ministero.

Per quanto riguarda le strutture, una constatazione tuttora attuale è offerta dall'ancora non realizzata fusione delle funzioni confluite nella riorganizzata Amministrazione, che avrebbe dovuto favorire la promozione di una nuova visione unitaria di essa, ispirata alla cultura posta a fondamento del nuovo organismo.

È invece evidente che il conseguimento di tale obiettivo è stato vistosamente frustrato dalla creazione di una Amministrazione intervenuta soltanto per accostamento di strutture, di cui è stata a lungo mantenuta una separata fisica prima ancora che culturale, che ha tenuto divisi i comparti della Università e della Ricerca, tanto diversamente strutturati organizzativamente quanto eterogeneamente composti sotto il profilo delle dotazioni di personale.

Tale separata, mantenuta per lungo tempo e solo timidamente iniziata a superare nel 1993, in dipendenza del manifestarsi di una accentuata crisi di presenze e professionalità, determina esigenze di affidamento di nuove responsabilità per una molteplicità di soggetti.

Questo impone necessarie riconversioni che molto spesso evidenziano il determinarsi di accentuati vuoti amministrativi che, mentre fanno perdere continuità all'azione degli uffici, si pongono contemporaneamente a giustificazione di ritardi nel fronteggiare i molti differenti compiti che punteggiano il processo riformatore.

In questo contesto di affannosa ricomposizione del sistema escono compromesse primarie esigenze di coordinamento e attivazione di sinergie di organismi, il cui compito primario rimane comunque quello di gestire, in forme programmate, economiche e compatibili, le risorse affidate al comparto.

Soprattutto sul piano funzionale emergono preoccupanti fenomeni manifestatisi più ad avviato consolidamento del quadro organizzativo che non nel precedente momento di istituzione del Ministero.

Ad una Amministrazione composta infatti da tradizionali strutture come quelle universitarie, si contrappone il personale della ricerca, prevalentemente proveniente da una eterogeneità di amministrazioni che prevedono per i propri dipendenti condizioni e prospettive di impegno spesso in larga parte differenti da quelle proprie dei ministeri.

Il legislatore, in un primo momento, a fronte di tali diversità di origine e provenienza del personale, ne ha provvisoriamente prescritta l'immissione in servizio nella nuova amministrazione mediante provvedimenti di comando, che se non hanno creato difficoltà al processo di successiva stabilizzazione delle unità provenienti dal Ministero della Pubblica Istruzione all'atto dell'inquadramento nei ruoli, hanno causato ritardi per il completamento di tale operazione nei riguardi di parte della unità provenienti dalle altre amministrazioni interessate agli inquadramenti.

Tale personale infatti, per ragioni connesse a svantaggi normativi od economici conseguenti al suo inserimento nei ruoli del MURST, ha spesso optato, all'atto dell'inquadramento cui doveva essere soggetto, per il rientro nella amministrazione di origine, così aggravando una già notevole situazione di deficit, difficilmente colmabile in tempi ristretti per garantire continuità a sopperire alle esigenze di funzionamento del nuovo Ministero.

Di qui una situazione che, sia pure non aggiornata nelle sue espressioni quantitative, determina la necessità di una sollecita copertura dei ruoli per i quali, unitamente al raggiungimento di tale risultato è forse prioritariamente indispensabile individuare adeguate professionalità, attualmente non sempre reperibili nell'ambito della Amministrazione.

È ancora da tenere presente che l'attuale organizzazione richiede per il Ministero, (e tanto più dovrebbe farlo in prospettiva in coincidenza del suo atteggiarsi come amministrazione di indirizzo, coordinamento e valutazione), una dotazione di personale altamente qualificato, mentre lo stesso plesso universitario, essendo prima della riforma articolato come una amministrazione operativa, presentava una struttura certamente poco facilmente disposta ai nuovi compiti caratterizzanti gli interventi da svolgere.

Una simile precaria situazione, che richiede ancora esigenze di sistemazione del personale inquadrato, ed in ragione della quale nell'interno della Amministrazione sono intervenuti massicci movimenti di personale dirigenziale all'atto del conferimento delle funzioni, è stata a lungo ritardata.

Ne è conseguita una inaccettabile e prolungata concentrazione di funzioni amministrative in capo al solo responsabile politico del Ministero, con offuscamento della attribuzione di compiti che, distinti pur in maniera già del tutto evidente da male applicate normative di ormai lontana adozione, sono state più recentemente ribadite in chiave di auspicabile operatività dal decreto legislativo n. 29 del 1993, da ultimo intervenuto.

Il graduale indirizzarsi del Ministero verso sistemi operativi più aderenti al disegno autonomistico incontra peraltro due ordini di difficoltà.

Da un lato infatti la necessità di procedere alla definitiva costituzione dei quadri ministeriali, superando la fase di provvisorietà protratta dalla proroga generalizzata del collocamento dei dipendenti in posizione di comando, (per la quale si è dovuto ulteriormente intervenire con il decreto legge 16 marzo 1993 n. 61 convertito nella legge 14 maggio 1993, n. 138 che ha consentito inquadramenti anche per personale comandato presso il MURST dopo l'emanazione della legge n. 168), ha causato esodi non auspicati e forse neppure previsti.

Nello stesso momento, nell'Amministrazione, in vista della attivazione di compiti previsti dalla legge n. 168 e più recentemente dalla legge n. 537 del 1993, si va diffondendo la consapevolezza della esigenza di disporre di qualificazioni professionali diverse che sembrano in prospettiva richiedere una configurazione dei ruoli differente da quella determinata dagli attuali organici.

A dimostrazione di quanto in termini numerici risulti deficitaria l'attuale situazione del personale, l'allegata tabella di fonte ministeriale indica, a fronte della dotazione organica, il numero dei presenti distinto tra unità inquadrate e comandate. Considerate per di più le notazioni sulla composizione qualitativa del personale, la circostanza che rispetto a un organico di 550 unità, circa un terzo dei posti risultino scoperti mentre un terzo di quelli coperti è affidato a personale comandato, per il quale le prospettive di futura inquadrabilità non risultano sicure, pone ormai in termini di estrema urgenza la esigenza di risolvere i problemi di tale profilo di organizzazione del Ministero.

Sotto altro profilo neppure tale attività per i modi nei quali si è espressa si è legittimamente dispiegata, tanto da costringere la Corte alla adozione di specifiche pronunce.

Più in particolare ci si riferisce ai criteri seguiti dalla amministrazione nel procedere al conferimento di un gruppo di nomine a dirigente generale nei ruoli del Ministero, che avrebbe determinato, ove non fosse intervenuta una deliberazione in senso negativo, (7) lo sfondamento del numero massimo delle unità cui detta qualifica potesse essere attribuita.

In tale occasione la Corte, accertato che la tabella A della legge n. 168 del 1989 prevedeva per il MURST una dotazione di 7 dirigenti generali ha ritenuto che tale numero non potesse essere superato in conseguenza della sussistenza di altra norma che consentendo la attribuzione delle relative funzioni anche a soggetti estranei all'Amministrazione comportasse la possibilità di una contemporanea presenza in servizio sia di soggetti estranei investiti di funzioni di dirigente generale che di appartenenti alla amministrazione facente parte del contingente (ma privi di funzioni loro attribuibili causa la già avvenuta copertura di tutti i posti) comunque in numero tale da determinare una eccedenza rispetto al contingente stesso.

Se quanto precede riguarda aspetti prevalentemente di ordine funzionale, per quanto concerne invece la realizzazione delle strutture previste dalla legge n. 168 la ritardata approvazione della legge sull'autonomia ha certamente influito sul completamento della produzione normativa seguita negli anni immediatamente successivi alla emanazione di tale legge.

Si è già avuto occasione di accennare ai riferimenti contenuti nella recente citata legge n. 537 all'attività e ai compiti della Conferenza permanente dei Rettori e del Consiglio Universitario Nazionale, il cui ruolo, specie per quanto riguarda il secondo di tali due organismi, sembra in espansione ed in una fase che in prospettiva potrebbe elevarne le funzioni fino a far assumere ad esse rilievo di centralità nell'articolato processo di riforma da realizzare.

Relativamente al Ministero invece sembrano certamente da condividere molto delle osservazioni, del resto anche alla base dei giudizi espressi nelle precedenti relazioni della Corte, sulla incoerente distribuzione di funzioni tra gli attuali dipartimenti, rilevabile sotto il profilo gestionale dall'affidamento ad essi delle relative risorse, osservazioni che sono state formulate in una recente elaborazione propositiva del Ministero della funzione pubblica, riguardante la possibile riforma del Ministero.

7) Deliberazione della Sezione del controllo n. 158 del 7 ottobre 1993.

In pendenza della delega sul riordinamento dei Ministeri, talune delle più emergenti modificazioni da apportare alla attuale strutturazione dell'Amministrazione sembrerebbero poter essere introdotte in connessione anche con alcune affioranti esigenze di riorientamento delle attribuzioni del MURST.

Venuta infatti meno per esso la maggior parte delle funzioni a carattere operativo e gestionale, con esclusione delle attività di reclutamento dei professori e della gestione degli interventi di natura finanziaria per la promozione della ricerca applicata, è da attendersi un potenziamento delle funzioni di programmazione ed indirizzo dell'intero sistema con i connessi compiti di accertamento dei risultati raggiunti.

Da tale atteggiarsi della amministrazione, prescindendo dalle proposte concretamente formulate in ordine alla individuazione operativa delle soluzioni possibili, appare evidente che ciascun settore di attività sia caratterizzato dall'esercizio di compiti di programmazione ed indirizzo, e che in tutte le attività del Ministero siano presenti aspetti interessanti le relazioni internazionali.

Ciò potrebbe indirizzare pertanto verso soluzioni che, affidando ad un'unica distinta unità responsabile la trattazione di materie attinenti completi plessi di attività, elimini la parcellizzazione di interventi affidati nell'attuale disegno a differenti Dipartimenti, con constatata, non sempre percepibile, coesione di risultati.

Passando invece ad aspetti interessanti la gestione del personale, va rilevato che i dati del consuntivo 1993 saranno gli ultimi in cui contabilmente le spese ministeriali figureranno quali oneri di diretta pertinenza dello stesso ministero.

Confluiti dal 1994 i flussi di spesa per tale voce sul fondo per il funzionamento degli Atenei, a tale intervento di natura contabile ha fatto riscontro la determinazione di dare ulteriore impulso al così detto processo di decentramento degli organici ai singoli Atenei.

Tale intenzione, oggetto di un complesso di disposizioni contenute nella legge n. 537 del 1993, ha come suo presupposto l'attribuzione alle università di appartenenza delle funzioni del MURST, relative allo stato giuridico ed economico dei professori universitari e dei ricercatori, con esclusione delle competenze in materia di concorsi e delle norme vigenti in materia di stato giuridico.

Vengono stabiliti inoltre organici di Ateneo, costituiti però diversamente per il personale docente e non docente.

Per il primo l'organico è formato dai posti di personale di ruolo, docente e ricercatore già assegnato, e da quello recato in aumento dall'ultimo piano di sviluppo.

Per il personale non docente esso deriva dal computo dei posti di ruolo già assegnati al 31 agosto 1993, nonché dal 50% di quelli previsti in aumento dal medesimo piano.

Unitamente alla individuazione degli organici di Ateneo la stessa legge continua a prevedere organici nazionali del personale docente e non docente, costituiti dalla dotazione organica dei singoli Atenei.

Una simile disposizione, pur sembrando riferirsi letteralmente ad un concetto di organico nazionale ricavato per semplice sommatoria, presenta margini di perplessità di applicazione, evidentemente dovendo ricercarsi, nell'espresso mantenimento di una entità apparentemente voluta superare, qualche ragione che possa giustificare il richiamo operato da parte del legislatore.

Questo, in realtà, non ha funzionalizzato le espressioni riguardanti la presenza di un organico nazionale ad enunciate ragioni, ma la mantenuta esigenza di una unicità dello stato giuridico degli appartenenti ad un unico ruolo, unita alla possibilità di disciplinare situazioni di mobilità comunque prospettabili in un unico organico, articolato su sedi diverse, impone di sottolineare l'esistenza di problemi di coordinamento tra le proposizioni per mezzo delle quali la materia è stata disciplinata.

Non risulta peraltro fino a questo momento se si siano presentate, e come siano state risolte, questioni interpretative in argomento.

Il mantenimento, sia pure per non chiarite ragioni, della presenza di organici nazionali si collega comunque al trasferimento, non integralmente avvenuto al sistema universitario, delle funzioni riguardanti la materia degli organici, sulla cui determinazione, attraverso le regole poste per la attribuzione dei fondi e per il riequilibrio di personale e risorse degli Atenei oltre che per il loro decongestionamento, il Ministero appare conservare incidenti funzioni che, assicurandogli il controllo del sistema impediscono la formazione di oneri aggiuntivi e di impraticabili criteri interpretativi di normative generali.

Quanto riferito in tema di personale universitario, seppure possa far ritenere quella in esame materia di decrescente interesse per i compiti del Ministero, sollecita tuttavia ad ulteriori perfezionamenti delle normative, al fine di eliminare, al termine del lungo processo da tempo in atto per la individuazione di organici propri in ogni Ateneo, aree di incertezza applicativa presentate dalla evoluzione in atto della normativa in esame.

Di rilievo infine nella materia del personale devono continuare a segnalarsi le prospettive di riforma dei criteri di reclutamento e assegnazione dei professori ai singoli Atenei, che riguardando una materia strettamente attinente a quella della disciplina della autonomia, appaiono in qualche modo legate alla definizione cui si perverrà relativamente a quest'ultima.

4.2 Costo del personale e costo del lavoro

Un riferimento a parte, per la novità e la rilevanza dell'impegno, va riservato alla materia del costo del personale (relativamente alla quale settorialmente, sono stati costantemente forniti riguardo al MURST elementi informativi e valutativi) nel momento stesso in cui i medesimi dati, elaborati in un più vasto quadro di insieme interessante il generale ambito delle amministrazioni pubbliche, entrano a far parte dello specifico referto richiesto alla Corte ai sensi dell'art. 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Tale valutazione, condotta ai fini della determinazione del costo del lavoro, e in prospettiva delle valutazioni da formularsi sulla gestione del personale e sulla sua redditività, ha fino al momento attuale portato alla predisposizione, secondo metodologie standardizzate, del conto annuale del personale delle amministrazioni statali per il 1992, mentre si sta procedendo alla redazione di quello per il 1993, secondo criteri parzialmente perfezionati.

In tale conto i costi del personale universitario, che nel 1992, come anche è avvenuto nel 1993, figurano nel bilancio del MURST, risultano esposti ripartitamente per il personale della amministrazione centrale e per quello facente invece capo all'aggregato universitario, che nella relazione effettuata dal Ministro del tesoro, già viene considerato come un comparto autonomo e distinto da quello del Ministero dell'università.

Tale comparto infatti viene enucleato distintamente da tale conto anche sotto il profilo contabile, come ambito operante al di fuori dalla struttura ministeriale.

In aggiunta ai dati raccolti per la generalità delle Amministrazioni alcune elaborazioni, predisposte specificamente per le Università, oltre ad analizzare le componenti del costo del lavoro, hanno evidenziato, per consentire prime grandi aggregazioni riguardanti i risultati da conseguire, elementi di raffronto tra il numero del personale utilizzato, di quello degli studenti ed i costi conseguenti, pervenendo all'approntamento di tabelle riguardanti medie e scostamenti dei valori rilevati.

Con riguardo anche ai dati riportati nella relazione sullo scorso esercizio il numero dei dipendenti complessivamente accertato dal Tesoro come operante presso le Università è risultato di 99.166 unità, per una spesa complessiva di 6.397 miliardi, per totali che tuttavia non corrispondono, pur avvicinandovisi notevolmente, ai dati ricavabili dal consuntivo e dalle notizie fornite l'anno scorso dalla Amministrazione.

È da ritenere a tal fine che il diretto collegamento tra costi e numero delle unità retributive, istituito attraverso la costruzione del conto, potrà contribuire ad una più dettagliata conoscenza dei dati riguardanti l'Amministrazione per quanto concerne il personale assegnato alle Università.

Non altrettanto può invece dirsi per gli elementi contabili concernenti il personale del Ministero riferentisi al 1993.

È stata caratteristica fin qui costante del bilancio del MURST il non aver avviato, a tutta la fine del 1993, le procedure di pagamento nei confronti del personale operante nell'ambito del ministero.

Essendo iniziati tali pagamenti soltanto nel 1994, (in quanto tutto il personale appartenente al MURST, ad eccezione di tre dirigenti generali, ha continuato a venire retribuito come comandato dalla amministrazione di provenienza), sia nel conto annuale che nel rendiconto, oltre che del 1992 anche del 1993, non figurano se non modestissimi oneri per retribuzioni, così producendosi una rappresentazione contabile non comprensibile se non integrata da notazioni illustrative, mancanti nel conto del Ministero del tesoro, sulla origine della anomalia in evidenza.

Anomalia che appare tanto più palese, ove si rilevi dallo stesso conto annuale come la spesa per emolumenti accessori superi di gran lunga quella per retribuzioni, dal momento invece che da più esercizi questi oneri gravano direttamente sul bilancio del MURST.

Va perciò concluso, che mentre la realizzazione del conto annuale si presenta della massima utilità nella esposizione di dati complessivi attinenti la determinazione dei costi, la esigenza di produrre per i Ministeri un lavoro standardizzato riguardo all'insieme delle amministrazioni, può, come nel caso in esame, far sfuggire, nella pur ordinata esposizione dei dati, il rilievo di situazioni particolari non sufficientemente evidenziate per mezzo di indispensabili chiarimenti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I					TITOLO II					TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale		
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE											
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II	
1 Residui totali di stanziamento n.p.e. al 1.1 (2)		2.000			2.000	5.000	254.145		259.145	261.145	
2 Stanziamenti definitivi di competenza	5.904.863	22.193	1.472.907	16.700	7.416.663	6.970	3.797.075	190.000	3.994.045	11.410.708	
3 Massa impegnabile (1+2)	5.904.863	24.193	1.472.907	16.700	7.418.663	11.970	4.051.220	190.000	4.253.190	11.671.853	
4 Impegni effettivi su competenza	5.865.947	15.769	1.461.022	16.678	7.359.415		3.747.014	188.607	3.935.621	11.295.036	
5 Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	38.916	1.109	11.885	22	51.932		448		448	52.381	
6 Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		5.315			5.315	6.970	49.613	1.393	57.976	63.291	
7 Impegni su residui di stanziamento (1-8)		-1.512			-1.512	5.000	254.145		259.145	257.633	
8 Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		3.512			3.512					3.512	
9 Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	5.865.947	14.257	1.461.022	16.678	7.357.903	5.000	4.001.159	188.607	4.194.766	11.552.669	
10 Residui totali di stanziamento n.p.e. al 31.XII (6+8)		8.827			8.827	6.970	49.613	1.393	57.976	66.803	
11 Rapporto X tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	99,34	58,93	99,19	99,87	99,18	41,77	98,76	99,27	96,63	98,98	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (*)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F+C" al 1.1	471.585	13.847	277.855	3.869	757.156	30.640	1.643.729	2.089.160	3.753.529	4.530.685
13 Stanziamenti definitivi di competenza	5.904.863	22.195	1.472.907	16.700	7.416.663	6.970	3.797.075	190.000	3.994.045	11.410.708
14 Massa spendibile (12+13)	6.376.448	36.040	1.750.761	20.569	8.185.818	37.610	5.440.805	2.279.160	7.757.575	15.941.395
15 Autorizzazioni di cassa	6.368.657	33.892	1.649.658	20.469	8.072.677	36.410	4.279.803	1.040.000	5.366.213	13.428.890
16 Pagamenti su competenza	5.851.027	6.591	1.517.012	13.856	7.188.476		3.117.222	72.537	3.189.759	10.378.234
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	14.920	9.188	144.010	2.822	170.940		629.793	116.070	745.862	916.802
18 Residui totali da competenza (6+17)	14.920	14.503	144.010	2.822	176.255	6.970	679.406	117.463	803.859	960.695
19 Pagamenti su residui	462.519	2.674	200.870	3.228	669.292	6.900	636.670	967.463	1.611.033	2.280.325
20 Pagamenti totali (16+19)	6.313.546	9.255	1.517.882	17.085	7.857.767	6.900	3.733.891	1.040.000	4.800.791	12.658.559
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	44.095	5.285	38.977	435	88.791	1.213	10.081		11.294	100.086
22 Residui totali "F+C" al 31.XII (14-(20+21))	18.808	21.500	193.902	3.050	237.260	29.497	1.676.832	1.239.160	2.945.489	3.182.749
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,88	94,04	94,23	99,51	98,64	96,81	78,66	45,63	69,04	84,24
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	99,01	25,48	86,70	83,06	96,02	18,35	69,00	45,63	61,89	79,41
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	99,13	27,31	92,01	83,47	97,34	18,95	87,71	100,00	89,63	94,26

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

(1) Calcolate per differenza
(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

MINISTERO DELL' UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		RESIDUI					
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1980																				
1981																				
1982																				
1983																				
1984																				
1985																				
1986																				
1987																				
1988																				
1989	5.290.336	6.139.362	10,7+	5.251.613	6.322.763	10,7+	6.341.460	6.464.690	7,4+	6.341.460	6.464.690	3,8+	453.336	0	0					
1990	5.811.133	6.768.705	11,0+	5.811.255	7.159.928	12,3+	6.809.285	6.708.719	7,4+	6.809.285	6.708.719	3,8+	289.199	0	0					
1991	6.857.441	7.514.591	11,0+	6.858.957	7.737.090	11,3+	7.489.877	7.007.225	10,0+	7.489.877	7.007.225	4,4+	787.156	2.000	2.000					
1992	7.380.174	7.416.663	7,6+	7.386.262	8.072.677	10,9+	7.394.730	7.857.767	1,7-	7.394.730	7.857.767	12,1+	237.260	8.827	8.827				341,3+	
1993																				
1994																				
1995																				
1996																				
1997																				
1998																				
1999	3.650.409	4.291.596	0,1+	4.027.909	5.069.878	2,9+	4.291.596	4.400.013	7,1-	4.291.596	4.400.013	16,4-	4.996.267	306.116	306.116					
2000	3.695.594	3.995.534	1,4-	4.144.594	4.612.652	1,0-	3.995.534	3.686.364	7,1-	3.995.534	3.686.364	3,0-	4.491.907	52.915	52.915				82,7-	
2001	3.811.594	4.031.373	2,6+	4.103.896	4.947.798	1,4-	4.030.096	3.575.932	1,1+	4.030.096	3.575.932	3,0-	3.763.329	269.145	269.145				389,7+	
2002	3.908.474	3.994.045	2,6+	4.572.974	5.356.213	11,4+	3.993.597	4.800.791	0,9-	3.993.597	4.800.791	34,3+	2.945.469	57.976	57.976				77,6-	

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC - 11 - ZR - 04
 MINISTERO DELL' UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1988 - 1993
 DATI AL 31 DICEMBRE 1993
 ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	10.430.959							10.048.003	96,33	374.110	3,59	8.846	0,08
1989	10.754.236	89,84	6,17	0,20	88,43	7,30	10.294.967	95,73	420.149	3,91	39.121	0,36	
1990	11.545.964						12.045.377	104,33	-525.313	-4,55	25.900	0,22	
1991	11.410.708						10.378.234	90,95	1.032.474	9,05	0	0,00	
1992													
1993													
TITOLO 1													
1988	6.139.362							6.127.364	99,80	3.259	0,05	8.740	0,14
1989	6.768.705	97,03	2,78	0,00	95,89	3,62	6.735.696	99,51	-5.586	-0,08	38.594	0,57	
1990	7.514.591						7.431.466	98,89	58.499	0,78	24.626	0,33	
1991	7.416.663						7.188.476	96,92	228.187	3,08	0	0,00	
1992													
1993													
TITOLO 2													
1988	4.291.596							3.920.639	91,36	370.851	8,64	106	0,00
1989	3.985.534	79,57	11,03	0,47	75,75	13,56	3.559.271	89,30	425.735	10,68	527	0,01	
1990	4.031.373						4.613.911	114,45	-583.812	-14,48	1.275	0,03	
1991	3.994.045						3.169.759	79,86	804.287	20,14	0	0,00	
1992													
1993													

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE
 LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEXENZE DI SPESA

