

## Capitolo XXII

## MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

## I - Considerazioni generali

La revisione dell'apparato scolastico appare incombenza non più rinviabile. Lo stato di insoddisfazione degli utenti del servizio (alunni e famiglie), le esigenze del mondo del lavoro, i problemi di governabilità di un numero di dipendenti che sfiora il milione, aggravati dalla conflittualità dell'area docente, sono tutti fermenti che, ove non incanalati in scelte politiche globali e coerenti con il quadro sociale, rischierebbero di banalizzare la presenza di strutture pur costosissime per la collettività.

Nel 1985 tuttavia, sul piano legislativo, per quanto riguarda il settore dell'istruzione preuniversitaria, sono state ancora privilegiate le soluzioni dei problemi di stato giuridico ed economico del personale insegnante mediante modifiche di dettaglio (1) e l'estensione di miglioramenti economici (2).

Più incisivi, sotto il profilo sopra evidenziato, appaiono gli interventi legislativi nel settore universitario, realizzati con la legge 29 gennaio 1986, n. 23 - avente ad oggetto "norme sul personale tecnico ed amministrativo delle università", che ha apportato modifiche organizzative come, ad esempio, il decentramento amministrativo-contabile in materia di trattamento economico del personale universitario - e con la legge 25 giugno 1985 n. 331 volta a finanziare, per il quadriennio 1985-1988, opere edilizie delle università e delle istituzioni universitarie.

Nell'ambito delle tematiche dell'amministrazione - dove il problema dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche ha creato qualche momento di vivace dibattito - l'attuazione della legge 20 maggio 1982, n. 270, sul reclutamento del personale, ha appesantito la già difficile gestione dell'apparato scolastico periferico. Non è stato eliminato il fenomeno delle supplenze annuali e brevi, donde la creazione di ulteriore precariato, per il quale torneranno verosimilmente a riproporsi problemi di sistemazione definitiva.

Sono proseguiti, non senza difficoltà, l'esperimento dipartimentale, i procedimenti relativi alla seconda tornata dei concorsi a professore universitario (seconda fascia), i giudizi di idoneità e l'inquadramento dei professori associati e dei ricercatori, nonché i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca.

Il ministero, infine, ha conferito al CINECA (consorzio inter-universitario per la gestione del centro di calcolo elettronico dell'Italia nord orientale), per una spesa di 1,4 miliardi, l'incarico di elaborare il primo piano quadriennale di sviluppo dell'università (adeguamento delle strutture didattiche e scientifiche nel periodo 1985-1988). È appena il caso di sottolineare, a questo proposito, che si tratta di una attività programmatoria, per la quale sono stati rimessi a terzi non già meri compiti di esecuzione ma lo stesso momento ideativo qualificante per l'organizzazione del ministero.

(1) Legge 7 marzo 1986 n. 66 (modifiche all'art. 14 della legge 20 maggio 1982 n. 270 sul precariato scolastico); legge 5 giugno 1985 n. 251 (norme a favore del personale docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica).

(2) Legge 26 aprile 1985 n. 161 (riconoscimento di taluni benefici economici a determinate categorie di docenti degli istituti di istruzione di secondo grado).

## 2 - Aspetti finanziari della gestione

### a) Analisi dello stato di previsione

La struttura del bilancio del ministero per l'anno 1985 è pressoché identica a quella dell'esercizio finanziario 1984, salvo modifiche di dettaglio di alcuni capitoli che hanno riguardato una più pertinente indicazione delle spese che vi gravano (3) e la soppressione di capitoli per il venir meno della spesa (4).

Permangono, come in passato, nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi) alcuni capitoli (1431 - 1572- 2081 - 2281 - 2480 - 2481 - 2682) relativi alla spesa per il funzionamento delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, che la Corte già nelle precedenti relazioni ha riconosciuto come veri e propri trasferimenti (categoria V) (5).

Fra i capitoli di nuova istituzione va segnalato il capitolo 4055, destinato alle spese per la programmazione universitaria e per la sperimentazione organizzativa e didattica, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 e alla legge 14 agosto 1982, n. 590. L'ampia denominazione del capitolo, che comprende, accanto alle spese per programmi o metodologie relative alla sperimentazione organizzativa e didattica, quelle per studi, indagini, rilevamenti, servizi informatici e banca dati nel campo della programmazione universitaria (6) da acquisire anche in regime di convenzione, nonché "spese nell'interesse della programmazione universitaria", convoglia una gamma di spese, fra loro eterogenee. Anche nel 1985 è continuata l'iscrizione nello stato di previsione dell'amministrazione di capitoli per finalità non omogenee, nonché la coesistenza di capitoli aventi lo stesso oggetto o oggetti simili tra loro e che più opportuno sarebbe accorpate ai fini di una maggiore chiarezza delle poste di bilancio.

Di essi si segnala anzitutto il capitolo 1130, sul quale, oltre ad una serie di spese di funzionamento (7), vengono fatte gravare le spese per gli acquisti di pubblicazioni e riviste per la biblioteca di legislazione scolastica e per l'emeroteca, più organicamente riconducibili tra quelle relative agli acquisti di libri e pubblicazioni per la biblioteca.

Vanno altresì segnalati i capitoli 2480 e 2481, nei quali affluiscono le spese per il funzionamento didattico degli istituti e scuole, rispettivamente tecniche e professionali, nonché quelle per l'acquisto di sussidi didattici e attrezzature tecnico scientifiche; sarebbe opportuno scorporare le spese relative alla didattica, per distinguerle da quelle relative al mero funzionamento amministrativo e rendere così possibile la loro precisa quantificazione in rapporto al costo generale del servizio.

Permane, inoltre, la necessità di una maggiore specificazione delle spese gravanti sul capitolo 1019 e di limitare l'utilizzazione di quest'ultimo alle spese per missioni non riconducibili ai diversi capitoli relativi a spese per viaggi e missioni (8).

Fra i capitoli iscritti per memoria nello stato di previsione va segnalato il capitolo 1228 - concernente gli oneri finanziari per l'attuazione dei progetti socialmente utili previsti dalla legge 1° giugno 1977, n. 285 e successive modificazioni, relativi all'occupazione giovanile -, sul quale con quattro provvedimenti di variazione di bilancio sono state apportate integrazioni per complessivi 3,5 miliardi; ciò verosimilmente in applicazione della legge n. 894 del 1984, finalizzata all'inserimento in ruolo dei giovani di cui alla citata legge n. 285 del 1977, in precedenza esclusi a seguito del primo esame di idoneità.

(3) Capitolo 1143 (spese telefoniche): tali spese gravavano in precedenza sul capitolo 1130 caratterizzato dall'essere indirizzato a finalità svariate; capitolo 1144 (spese di pubblicità): capitolo istituito per provvedere alle spese di cui alla legge 5 agosto 1981, n. 416; capitolo 4004 (compensi incentivanti la produttività), di cui al d.P.C.M. 13 aprile 1984.

(4) Si segnalano tra gli altri: il capitolo 1432 (spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole materne statali; comprese le spese per arredi, attrezzature e sussidi didattici. Spese per il servizio socio-pedagogico e didattico per le scuole materne statali); capitolo 1514 (retribuzioni ed altri assegni vari al personale insegnante delle istituzioni scolastiche per l'educazione a favore degli adulti); capitolo 1576 (spese per lo svolgimento di attività didattiche popolari mediante visite guidate nelle pinacoteche, nei musei e nei complessi aziendali, nelle regioni a statuto speciale).

(5) Vedasi più ampiamente la relazione sugli esercizi 1982 pagg. 203-204, 1983 pag. 394, 1984 pag. 1164.

(6) Su tale capitolo vengono a gravare le spese per il funzionamento dell'anagrafe nazionale delle ricerche.

(7) Nel corso del 1985 da tale capitolo sono state scorporate, come si è visto, le spese telefoniche (capitolo 1143).

(8) Vedasi relazione anno 1984 pag. 1167.

Per due capitoli (1121 e 1122, aventi ad oggetto una serie di finalità eterogenee) iscritti nella categoria IV -acquisto di beni e servizi, una parte delle erogazioni disposte (rispettivamente per 967,7 milioni (9) e per 60 milioni) costituiscono una forma di controprestazione di convenzioni stipulate, per incarichi di studi, ricerche e per iniziative di formazione, tra il ministero ed enti e istituzioni posti sotto la sua vigilanza. La ripetitività, nel corso degli anni, dei soggetti beneficiari nonché dell'oggetto degli studi e delle ricerche convenzionate induce a classificare tali erogazioni alla stregua di vere e proprie sovvenzioni.

#### b) Considerazioni sulla gestione

Le previsioni definitive di spesa sono risultate di 29.114 miliardi, con un incremento di 2.776 miliardi, pari al 9,5 per cento rispetto alle previsioni iniziali. Di tale aumento, 839 miliardi (30,2 per cento) sono riconducibili a competenze del personale, il cui fabbisogno viene in genere sottostimato nella fase iniziale. Tra le variazioni vanno segnalate quelle apportate al capitolo 1291 (spese per liti ed arbitrati), passate da 400 a 3.357 milioni (10) (+ 2.957 milioni), e quelle apportate al capitolo 1004 (compensi per lavoro straordinario al personale applicato agli uffici di diretta collaborazione al ministro) passate da 80 a 686 milioni (+ 526 milioni). Gli impegni hanno superato le disponibilità di competenza e sono stati pari a 28.100 miliardi (+ 8,3 per cento rispetto al 1984) con una eccedenza di 389,3 miliardi in ordine ai quali la decisione sul rendiconto ha negato la regolarità. Gli impegni di parte corrente (27.444 miliardi) sono aumentati di 1.885 miliardi, pari al 7,3 per cento, e quelli in conto capitale di 288 miliardi, pari al 78,7 per cento. In particolare, delle predette ultime variazioni, 328 miliardi sono dovuti a trasferimenti in conto capitale.

Anche nel 1985 assume rilevanza il fenomeno, già segnalato nelle relazioni sui precedenti esercizi, delle riduzioni degli ordini di accreditamento avvenute in chiusura di esercizio, per complessivi 1.589,5 miliardi (1.230 miliardi nel 1984), dei quali 1.426,8 (pari al 92,1 per cento) in relazione agli oneri per il personale in servizio.

Il dato, indicativo della prassi dell'amministrazione di disporre accreditamenti sulla base di stime inadeguate del fabbisogno, pone ancora una volta in rilievo l'insufficiente coordinamento funzionale e operativo tra amministrazione centrale e organi periferici; tale fenomeno è tanto più significativo in considerazione della larghissima applicazione del sistema dell'ordine di accreditamento per quanto riguarda la gestione del personale docente e non docente.

Tra le cause che nell'ultimo biennio hanno determinato sottostime del fabbisogno finanziario può essere indicata l'applicazione delle procedure della legge n. 270 del 1982, per la quale era stato previsto, specialmente nel settore della scuola secondaria di primo grado, un onere che è risultato inferiore alle esigenze.

Gli oneri per il personale in servizio (25.823 miliardi) costituiscono il 91,9 per cento della spesa complessiva del ministero: si tratta della percentuale più bassa dell'ultimo quinquennio (11). Dall'unito prospetto risulta l'andamento della spesa complessiva impegnata, dal 1983 al 1985, per stipendi e altri assegni fissi al personale insegnante distinti per tipo di istruzione.

(9) I soggetti beneficiari sono stati: CILEA (254,1 milioni), centro internazionale "Villa La Colombella" dell'università per stranieri di Perugia (28,5 milioni), centro interuniversitario per il nord-est di calcolo automatico (332,8 milioni), centro studi e applicazioni in tecnologie avanzate (275,3 milioni), opera nazionale Montessori (11 milioni), IRRSAE Basilicata (35 milioni), IRRSAE Friuli (31 milioni).

(10) Tali spese sono riferite: 2,1 miliardi per liquidazioni di interessi legali e rivalutazioni monetarie, 411 milioni per risarcimento danni e 428 milioni per rimborso spese di giudizio, diritti e onorari.

(11) Anno	Spese (miliardi)	Incremento	% rispetto alle spese globali del ministero
1981	15.275	-	92,55
1982	18.181	+ 19	94,08
1983	22.596	+ 24,2	93,65
1984	24.081	+ 6,6	92,88
1985	25.433	+ 5,6	91,89

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI  
(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-RES)			RESIDUI							
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI		PAGAMENTI		RESIDUI		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)		
1978	4.515	100	-	5.177	100	-	0	0	5.331	100	-	5.234	100	728	100	-	728	100	-	5	100	-	5	100	-	
1977	5.086	130	36,4+	6.791	131	-	0	0	6.999	131	36,4+	8.728	128	164	121	21,4+	164	121	21,4+	0	0	0	0	0	0	0
1976	7.410	164	25,9+	8.310	181	22,4+	0	0	8.348	157	18,0+	7.464	142	1.823	223	83,6+	1.823	223	83,6+	0	0	0	0	0	0	0
1975	6.086	135	18,8+	10.995	212	32,8+	0	0	10.997	205	30,7+	8.941	164	2.963	378	65,9+	2.963	378	65,9+	0	0	0	0	0	0	0
1969	10.048	242	24,3+	14.194	273	28,1+	100	100	14.107	205	32,7+	12.794	244	3.887	523	41,4+	3.887	523	41,4+	0	0	0	0	0	0	0
1962	14.720	326	34,5+	17.471	337	23,4+	38,8+	10.228	121	20,7+	15,994	10.228	311	3.291	448	14,3-	3.291	448	14,3-	0	0	0	0	0	0	0
1961	11.294	249	23,8+	10.519	217	11,7+	18,8+	20.859	133	18,8+	18,344	18.344	378	1.959	269	38,8-	1.959	269	38,8-	0	0	0	0	0	0	0
1963	21.594	478	18,3+	23.947	468	20,9+	18,7+	23.944	157	18,8+	23.944	441	23.986	441	19,2+	23,986	441	19,2+	0	0	0	0	0	0	0	0
1964	22.294	515	7,9+	25.972	562	18,1+	8,1+	23.328	218	11,8+	25,666	478	25.635	478	8,4+	25,635	478	8,4+	0	0	0	0	0	0	0	0
1965	27.580	611	11,8+	28.459	568	9,0+	18,4+	28.810	191	8,8+	27.446	515	27.878	517	8,2+	27.878	517	8,2+	0	0	0	0	0	0	0	0

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1978	46	100	-	0	0	-	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	0	0	-	66	100	-	66	100	-
1977	123	270	175,7+	123	124	24,2+	0	0	123	124	24,2+	100	100	172	104	4,5+	172	104	4,5+	24	36	64,1-	24	36	64,1-
1976	106	421	52,7+	106	100	52,8+	0	0	106	100	52,8+	100	74	70	31,5-	285	173	85,8+	35	54	50,6+	35	54	50,6+	
1975	185	415	1,3-	211	213	12,4+	0	0	211	213	12,4+	100	104	38,5	234	35,1+	38,5	234	35,1+	42	65	19,8+	42	65	19,8+
1969	143	321	22,7-	248	251	17,8+	100	100	248	251	17,8+	158	149	47,8	288	23,4+	47,8	288	23,4+	13	20	69,1-	13	20	69,1-
1961	248	567	78,4+	265	268	6,8+	298	294	265	268	6,8+	234	223	48,5	300	40,0+	48,5	300	40,0+	75	115	470,3+	75	115	470,3+
1962	258	576	3,2+	121	123	54,2-	332	311	121	123	54,2-	347	331	26,8	183	46,8+	26,8	183	46,8+	19	29	8,2+	19	29	8,2+
1963	283	658	14,5+	300	313	154,8+	483	311	300	313	154,8+	441	429	169	182	37,3-	169	182	37,3-	22	34	16,8+	22	34	16,8+
1964	279	629	5,8-	307	371	10,6+	300	227	307	371	10,6+	463	365	178	188	5,8+	178	188	5,8+	92	149	313,8+	92	149	313,8+
1965	327	734	18,5+	655	663	71,7+	304	229	655	663	71,7+	655	653	289	159	46,1+	289	159	46,1+						

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



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

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	importo	%	importo	%	importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1980	14.402.234	77,81	13,24	2,26	0,37	0,25	0,04	13.533.388	93,97	189	0,00	868.658	6,03
1981	17.736.005	79,29	79,29	6,43	1,51	0,07	0,20	15.517.508	87,49	247.446	1,40	1.970.951	11,11
1982	19.631.708			92,23	3,92	1,08	0,07	19.102.469	97,30	-158.173	-0,81	687.412	3,50
1983	23.896.269				97,93	5,13	0,46	23.303.731	97,52	-19.960	-0,08	612.498	2,56
1984	26.338.407				88,93	88,93	5,55	24.884.582	94,48	427.125	1,62	1.026.700	3,90
1985	29.114.470						88,46	25.753.772	88,46	1.988.048	6,83	1.372.649	4,71
<b>TITOLO 1</b>													
1980	14.153.755	76,76	12,80	2,30	0,01	0,00	0,00	13.285.527	93,87	174	0,00	868.054	6,13
1981	17.470.668	80,05	80,05	5,93	1,39	0,01	0,00	15.266.028	87,38	233.701	1,34	1.970.939	11,28
1982	19.510.300			92,37	3,75	1,06	0,01	18.961.717	97,19	-138.828	-0,71	687.412	3,52
1983	23.586.924				91,96	5,00	0,39	22.962.729	97,35	11.697	0,05	612.498	2,60
1984	25.971.604				89,03	89,03	5,35	24.512.962	94,38	431.943	1,66	1.026.700	3,95
1985	28.459.099						88,55	25.199.413	88,55	1.887.036	6,63	1.372.649	4,82
<b>TITOLO 2</b>													
1980	246.479	23,94	38,15	0,20	20,75	14,43	2,27	247.861	99,75	15	0,01	603	0,24
1981	265.337		29,43	38,98	9,23	4,02	13,15	251.580	94,82	13.745	5,18	12	0,00
1982	121.408			70,97	30,88	4,22	9,87	140.753	115,93	-19.345	-15,93	0	0,00
1983	309.345				89,25	15,78	5,80	341.002	110,23	-31.657	-10,23	0	0,00
1984	366.802				82,15	82,15	19,17	371.620	101,31	-4.817	-1,31	0	0,00
1985	655.371						84,59	554.359	84,59	101.011	15,41	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

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

## SPESE IMPEGNATE PER STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AGLI INSEGNANTI

(triennio 1983-1985) in milioni

ISTRUZIONE	1983	% incred.	1984	% incred.	1985	% incred.
1) Scuola materna	1.009.271	+ 23,5	1.108.932	+ 9,8	1.280.000	+ 15,5
2) Scuola elementare	5.114.635	+ 16,3	5.832.999	+ 14	6.317.095	+ 8,3
3) Scuola secondaria	4.566.438	+ 17,4	5.062.279	+ 10,8	5.568.724	+ 9,9
4) Istr.class.scient.	993.955	+ 15,1	1.014.871	+ 21	1.028.339	+ 1,3
5) Istr.tecnic.prof.	2.603.650	+ 15,6	2.873.467	+ 10,3	2.870.606	- 0,1
6) Istr. artistica	294.999	+ 9	347.430	+ 17,7	330.585	- 4,9
7) Ed. fisica	576.601	+ 15	590.991	+ 2,5	627.887	+ 6,2
8) Ist. educazione	19.760	+ 2,6	20.923	+ 5,8	20.443	- 2,3
9) Ist.sord.ciechi	2.695	+ 9,6	3.150	+ 16,8	3.015	- 1,4
10) Istr. universitaria	911.714	+ 21,2	1.062.500	+ 16,5	1.222.611	+ 15
Spese supplenze	2.740.000	+161,9	2.138.887	- 2,1	2.020.700	- 3,2
Spesa complessiva	18.033.718	+ 27,1	20.056.429	+ 11,2	19.310.005	- 3,7

Nel 1985 la spesa complessiva per il personale insegnante è risultata pari a lire 19 miliardi e 310 milioni con una diminuzione del 3,7 per cento (- 746,4 milioni) rispetto al 1984. In tale ambito l'andamento delle spese è stato tuttavia diversificato a seconda dei diversi tipi di insegnamento, con una punta massima di aumento per la scuola materna (+ 15,5 per cento) e per l'istruzione universitaria (+ 15 per cento) ed una diminuzione per l'istruzione artistica (- 4,9 per cento).

Per quanto concerne, in particolare, i riflessi finanziari delle supplenze del personale insegnante, la spesa per il 1985 - distinta per capitoli (12) e confrontata con la corrispondente spesa del 1984 - è stata la seguente:

Spese nel 1985  
(capitolo 1032) 654,7 miliardi  
(capitolo 1034) 615,0 miliardi  
(capitolo 1035) 575,3 miliardi  
(capitolo 1036) 175,7 miliardi  
Totale spese nel 1985 : 2.020,7 miliardi  
Rispetto al 1984 : - 118,7 miliardi

L'incidenza della spesa per il personale supplente, rapportata alla spesa complessiva relativa al personale, con esclusione del settore universitario, è stata dell'11,7 per cento.

Risulta, pertanto, ancora elevato l'ammontare della spesa complessiva per supplenze, nonostante l'applicazione dei meccanismi di inquadramento del personale della scuola di cui alla legge n. 270 del 1982, che avrebbe dovuto comportare, secondo le indicazioni contenute in sede di copertura della spesa, una drastica riduzione del fenomeno del precariato e della spesa connessa per supplenze.

Più in dettaglio, va rilevata la notevole lievitazione nel 1985 della spesa per supplenze annuali negli istituti dotati di personalità giuridica, quasi raddoppiata rispetto al 1984, con possibili negative conseguenze sulla formazione di ulteriore precariato in contrasto, come dinanzi detto, con la citata legge n. 270 del 1982(13).

Per il funzionamento del sistema informativo del ministero sono stati impegnati 54,4 miliardi, con un incremento del 21 per cento circa rispetto al 1984 (44,8 miliardi) (14). I trasferimenti di parte corrente registrano un costante incremento rispetto ai precedenti esercizi e hanno raggiunto i 718 miliardi, dei quali ben 582,5 miliardi si riferiscono a contributi e assegnazioni a favore delle università.

Tra i trasferimenti a favore delle università quelli di maggiore importo riguardano i contributi per il funzionamento, che sono stati, nel 1985, pari a 442 miliardi.

Di notevole rilievo è l'incremento di 306 miliardi rispetto al 1984, dei trasferimenti in conto capitale, passati da 349 a 655 miliardi. La voce preponderante di tale categoria è costituita dalla spesa per la ricerca scientifica, pari a 300 miliardi (200 miliardi nel 1984).

Nella gestione dei residui si registra un forte incremento della massa di residui passivi, pari, alla data del 31 dicembre 1985, a 2.559 miliardi; di essi, 603 miliardi si riferiscono a residui provenienti da precedenti esercizi e 1.956 miliardi derivano dalla gestione di competenza. Rispetto al 1984 l'aumento dei residui complessivi è stato di 165 miliardi (+ 76,8 per cento), mentre l'incidenza dei residui passivi dell'esercizio rispetto allo stanziamento di competenza ha raggiunto il 16,7 per cento, che è uno degli indici più alti registrati nel corso degli anni.

(12) I capitoli di spesa riguardanti le supplenze sono, come già detto nelle precedenti relazioni, quattro:

capitolo 1032 (spese per supplenze brevi)  
capitolo 1034 (spese per supplenze annuali)  
capitolo 1035 (spese per contributi previdenziali ed assistenziali)  
capitolo 1036 (spese per ritenute erariali)

(13) Sulle possibili cause della formazione di ulteriore precariato, vedasi più avanti paragrafo 6.

(14) Di tale importo, una parte, pari a 1,6 miliardi è dovuta alla corresponsione di una anticipazione del prezzo di un contratto stipulato nel corso del 1985.

L'entità maggiore dei residui passivi al 31 dicembre 1985 ha riguardato la categoria II (personale in attività di servizio) e nell'ambito di essa gli oneri per stipendi ed indennità al personale docente della scuola; la loro formazione è connessa, sia con alcuni ritardi verificatisi nelle aperture di credito, sia con difficoltà operative nella gestione dei funzionari delegati.

A quest'ultimo proposito va segnalata la perdurante inadempienza nella presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati.

Analoga situazione di ritardo, con accenti di particolare gravità, si presenta per i conservatori di musica, per alcuni dei quali l'inadempienza risale a diversi esercizi (Milano 1970; Matera 1971; Bari e Parma 1974; Alessandria, Bolzano, Cosenza, Palermo e Venezia 1975).

Per quanto concerne gli stanziamenti di cassa si rileva che, a fronte di uno stanziamento iniziale di 27.996 miliardi, aumentato a fine esercizio a 29.601 miliardi, e tenuto conto della somma erogata a titolo di residui (1.550 miliardi), l'autorizzazione di cassa di 28.051 miliardi è risultata inferiore di 1.063 miliardi rispetto allo stanziamento di competenza (29.114 miliardi).

In seguito a riaccertamenti e perenzioni si sono avute disponibilità nella gestione dei residui (460 miliardi, pari al 17 per cento).

A ciò occorre aggiungere, di converso, che, come già detto, si sono verificate eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti (389,3 miliardi). Tali eccedenze, già verificatesi nei due precedenti esercizi, sono da riferire alla sottostima del fabbisogno e denunciano il grave stato di scollamento funzionale ed operativo tra amministrazione centrale ed organi scolastici periferici.

### 3 - Gestioni fuori bilancio

a) Per quanto riguarda le gestioni fuori bilancio (depositi provvisori, presso ciascun provveditorato agli studi, dei fondi versati da enti e privati per il pagamento di indennità o compensi dovuti per ispezioni ed esami in istituti di istruzione non governativi e per qualsiasi altro titolo: articolo 22 del regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224), dall'esame delle risultanze di fine esercizio emergono giacenze di cassa complessivamente pari a 1 miliardo di lire, con una punta massima di circa 189 milioni presso il provveditorato agli studi di Sassari.

La Corte ha più volte (15) richiamato l'attenzione dell'amministrazione sulla non conformità alle vigenti disposizioni (16) del mantenimento, a chiusura di esercizio, di rilevanti giacenze connesse, sia a pagamenti non effettuati e rinviati all'esercizio successivo, sia a rimanenze attive dei depositi trattenuti in conto, quali anticipazioni dei versamenti da effettuare nell'anno successivo dai medesimi enti o privati.

b) Presso ogni provveditorato agli studi sono altresì funzionanti le gestioni di "amministrazione scolastica" disciplinate dal citato regio decreto n. 1224 del 1938, istituite per il pagamento degli stipendi agli insegnanti elementari (di ruolo e supplenti), per le contribuzioni previdenziali ed assistenziali nonché per le ritenute erariali per il personale supplente docente e non docente, e per contributi alle scuole elementari parificate.

Per tali gestioni sono state riscontrate, oltre alle ricorrenti irregolarità formali e materiali nella compilazione dei rendiconti dei funzionari delegati, carenze documentali concernenti i conti consuntivi dei conservatori di musica, in ordine all'applicazione dell'articolo 69 della legge n. 312 del 1980 relativo ai contratti di collaborazione.

Altre osservazioni hanno riguardato carenze di documentazione in ordine alla concessione di provvidenze a favore del personale in servizio, di quello cessato e delle loro famiglie, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 249 del 1968.

(15) Vedasi relazione anno 1984, pag. 1180.

(16) Artt. 49 e 53 delle istruzioni ministeriali per i servizi di ragioneria dei provveditorati (d.m. 16 agosto 1938).

#### 4 - Organizzazione dei servizi - Amministrazione centrale e periferica

La struttura organizzativa della pubblica istruzione si presenta inadeguata rispetto alle esigenze del servizio scolastico e della società civile. L'apparato centrale è sovraccarico di personale ed ordinato per aree scolastiche non collegate tra loro, pur in presenza di problematiche comuni; l'organizzazione ministeriale periferica è oberata di funzioni e carente di personale e di mezzi. È appena il caso di aggiungere che nel corso degli anni l'unico raccordo delle iniziative locali è avvenuto a livello di gabinetto del ministro (17).

In materia di modifiche strutturali dell'amministrazione è stato da lungo tempo presentato un disegno di legge per la riforma generale del ministero. In un recente disegno di legge (18) recante "norme per la realizzazione di procedure connesse con il funzionamento della scuola", è prevista la delega al ministro per la riorganizzazione degli organi centrali del ministero.

La delega - è da sottolineare - presuppone una programmazione scolastica e soprattutto una riforma della scuola secondaria superiore, delle quali, a livello legislativo, neppure sono stati definiti i contorni.

Da quest'ultima previsione di riforma resta escluso, inoltre, il riordinamento delle strutture periferiche del ministero, la cui complessa attività per gran parte vincolata alle scadenze obbligate dell'inizio e del termine dell'anno scolastico, viene svolta con ritardi e con approssimata rispondenza dei provvedimenti alla normativa applicata.

A questo risultato, per il quale si deve tener conto della gravosità dei servizi svolti e dell'esistente assetto degli uffici, contribuisce l'emanazione di ordinanze ministeriali (com'è noto non sottoposte a controllo), il più delle volte lacunose o in contrasto con disposizioni normative vigenti, che riflettono i vizi da cui sono inficiati gli atti finali.

Va inoltre rilevato che, anche a legislazione invariata, a tali ordinanze vengono apportate annualmente modifiche ed integrazioni, sì da privarle in buona parte di quel carattere di continuità che ne dovrebbe fare un costante punto di riferimento per gli uffici e per l'utenza scolastica (19).

Anche nel corso del 1985 l'azione degli organi periferici è stata spesso rallentata o addirittura paralizzata dalla mancata emanazione, da parte dell'amministrazione centrale, di atti generali che ne condizionano l'esercizio. Ne costituiscono esempio costante i decreti ministeriali relativi ai piani di istituzione di scuole materne statali (articolo 3 della legge 18 marzo 1968, n. 444), adottati con ritardi tali da pregiudicare il regolare inizio dell'attività amministrativa e didattica in tale settore.

Tutto ciò vanifica in parte gli elementi di semplificazione delle procedure introdotti con il sistema informativo elettronico del ministero della pubblica istruzione, soprattutto nei settori relativi alla formazione delle dotazioni organiche del personale docente e non docente, ai trasferimenti e ai concorsi pubblici per il personale docente.

Altra causa di incertezze e ritardi nell'applicazione delle disposizioni legislative deriva dalla prassi legislativa di includere norme che disciplinano istituti di diritto scolastico in provvedimenti di più generale portata, in tempi non correlati agli adempimenti amministrativi della scuola. Ulteriore aggravio deriva, dalle ricorrenti modifiche allo stato giuridico ed economico del personale, che comportano un continuo riesame degli inquadramenti già disposti.

Le disfunzioni dell'azione amministrativa sono anche da ricondurre sia alla struttura organizzativa, sia alla scarsa dotazione di personale nei vari uffici.

Per quanto concerne i provveditori agli studi, è sempre attuale l'osservazione che le competenze loro attribuite in tempi successivi non hanno ancora trovato una organica e funzionale sistemazione, né un idoneo

(17) Qualche perplessità suscita, per mancanza di regolamentazione normativa, l'attività di esonero sindacale del personale docente e non docente, svolta dal gabinetto anziché dalle competenti direzioni generali.

(18) Atto Senato n. 1662.

(19) I ritardi, in qualche caso riscontrati nella emanazione di atti da parte degli uffici scolastici periferici, sono da ricollegarsi a norme di legge di dubbia interpretazione, per la cui definitiva applicazione è stato promosso preventivamente l'intervento degli organi consultivi ovvero sono intervenute decisioni degli organi di giustizia amministrativa.

supporto operativo. Viene avvertita la esigenza di una ristrutturazione di tali uffici in modo che possano far fronte adeguatamente al complesso di competenze, soprattutto contabili, discendenti dai decreti delegati del 1974.

Si aggiunga che i provveditorati sono destinatari di deleghe routinarie sempre più massicce, e mancano, sotto vari aspetti, di reali poteri decisionali; per contro, sono costretti a farsi carico di compiti di politica scolastica. La situazione sopra descritta è particolarmente grave nelle grandi aree metropolitane, (in particolare Roma, Napoli, Milano ecc.); una adeguata e moderna riforma delle strutture periferiche dell'amministrazione dovrebbe in particolare tener conto delle esigenze delle aree indicate, prevedendo la istituzione di sub-provveditorati con dimensione distrettuale o interdistrettuale.

In tale ottica non poche incombenze potrebbero essere decentrate alle scuole, con il vantaggio di una notevole razionalizzazione dei carichi di lavoro, di una più celere e rispondente azione amministrativa e, quindi, di una maggiore soddisfazione per l'utenza.

Quanto alle sovrintendenze scolastiche, va osservato che trattasi di uffici ormai privi di effettive competenze dopo il trasferimento alle regioni dei compiti in materia di edilizia scolastica per cui erano stati istituiti.

Tra l'altro, tali uffici non sono, oggi, neppure interlocutori del territorio e delle regioni su temi di grande interesse ed attualità, quali il diritto allo studio, la elaborazione di progetti educativi e gestionali, di linee di programmazione, di coordinamento e di orientamento a dimensione regionale e di indirizzo dei provveditorati, rientranti appunto in tale dimensione.

A detti uffici dovrebbero quindi essere assegnate nuove competenze, qualitativamente diversificate rispetto a quelle dei provveditorati, non appalesandosi sufficienti - a tal fine - quelle di cui alla legge n. 270 del 20 maggio 1982 (bandi di concorso, rilascio di titoli di abilitazione); ove non si voglia sopprimerli e utilizzare le risorse così recuperate negli altri organismi dell'amministrazione periferica in cui si evidenziano maggiori carenze.

Il decentramento sin qui attuato, soprattutto perché concepito come una serie di fatti a sé stanti e non nel quadro di un'armonica ristrutturazione del ministero della pubblica istruzione, non ha sortito tutti i risultati preventivati, determinando spesso complicati intrecci e sopravvenienze, confusione e duplicazione di adempimenti tra centro e periferia, aggravi di lavoro per i provveditorati, i quali non hanno beneficiato di alcun potenziamento di personale e delle dotazioni strutturali.

Sussistono aree sulle quali occorre intervenire con tempestività e mediante tecniche e meccanismi al passo con le reali esigenze della scuola.

Si impone anzitutto una revisione e un riordino della normativa scolastica - da raccogliere in un testo unico, previsto nell'articolo 24 della legge 30 luglio 1973, n. 177 -, atta a colmare le lacune e a dirimere i dubbi esistenti nel settore. La revisione dovrebbe comprendere anche i punti dell'ordinamento riguardanti gli oneri e le attribuzioni degli enti locali.

La complessità, la varietà, l'urgenza dei problemi, spesso legati a vicende e situazioni tipicamente locali, postulano risposte rapide e aderenti alle varie esigenze, presuppongono immediate disponibilità economiche e richiedono l'adozione di più snelle procedure di erogazione della spesa; da ciò la necessità di attribuire agli uffici periferici più ampia autonomia operativa e finanziaria.

Inoltre la quantificazione delle spese inerenti al settore scolastico, più che ad indagini riferite all'intero sistema - che tengano effettivamente conto dell'entità complessiva dei bisogni, anche attraverso opportune comparazioni -, si affida a calcoli percentuali e aritmetici, secondo richieste avanzate dai comparti delle singole direzioni generali o in esecuzione di leggi speciali concernenti il personale della scuola; andrebbero sperimentati metodi, tecniche e procedure di tipo nuovo, tali da garantire l'elaborazione di stati previsionali più aderenti alla realtà e alle attese dei centri operativi.

A questo proposito va detto che marginale continua ad essere l'utilizzazione del servizio statistico del ministero, privo di raccordi sistematici con l'organizzazione scolastica periferica ed emarginato nella struttura a vantaggio di iniziative contrattuali, per lo svolgimento di funzioni in parte riconducibili a quella del servizio stesso, a costi più onerosi.

Per quanto concerne gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (IRRSAE), previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974, anche per il 1985 si è protratta la più volte rilevata situazione di precarietà funzionale ed organizzativa (20) e la mancanza di adeguati controlli (21).

L'attività di vigilanza del ministero nel corso del 1985 si è estrinsecata, oltre che nella prosecuzione della complessa procedura della concertazione per l'approvazione degli statuti, nell'emanazione di direttive gestionali con particolare riguardo al funzionamento degli organi direttivi ed ai compensi al personale comandato.

Nel corso del 1985 sono state espletate le procedure concorsuali per la assegnazione del personale non docente e, sempre per il medesimo personale, sono stati banditi ulteriori concorsi per la copertura dei posti risultati vacanti, a causa della scarsità di partecipanti.

A fronte di tale precaria situazione, va sottolineata la cospicua entità dei finanziamenti complessivamente corrisposti agli IRRSAE nel 1985 (10,5 miliardi), una parte dei quali (66 milioni) ha gravato sul capitolo 1121, relativo ad iniziative di aggiornamento.

Il ministero esercitata altresì la vigilanza su una serie di enti ed istituti operanti in campo nazionale, regionale e locale. Per l'esercizio di tale funzione si avvale, tra l'altro, di propri rappresentanti (in genere dirigenti, personale direttivo della scuola od altro personale) che partecipano alla gestione degli organi degli enti vigilati in qualità di presidenti, consiglieri di amministrazione, membri del collegio sindacale.

In alcuni di tali enti è stato riscontrato il frequente ricorso all'opera di consulenti e collaboratori esterni, mediante conferimento di incarichi professionali a tempo a persone estranee, senza puntuale individuazione dei requisiti di professionalità e con mantenimento del relativo rapporto di servizio oltre i limiti temporali tassativamente imposti dalla vigente normativa (22).

In altri casi sono emerse una confusa ed incompleta tenuta della contabilità inventariale, nonché consistenti mancanze, per distruzione o smarrimento, di materiale bibliografico.

#### Funzione ispettiva

Neppure nel 1985 l'amministrazione si è avvalsa in modo sistematico del corpo ispettivo, come risulta dagli atti di liquidazione delle relative missioni, specialmente per quanto riguarda i compiti di promozione e di coordinamento in materia di sperimentazione e di aggiornamento del personale (23).

Tale situazione andrebbe attentamente valutata, in considerazione dell'importante ruolo di raccordo che la funzione ispettiva dovrebbe poter svolgere tra amministrazione centrale, periferica ed istituzioni scolastiche; essa si collega, oltre che alle perduranti incertezze in ordine alla individuazione delle funzioni proprie degli ispettori tecnici periferici, alla mancata definizione dei rapporti con gli istituti di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi per quanto concerne gli ambiti di intervento.

Tuttora non vengono trasmesse alla Corte le relazioni ispettive dei funzionari con qualifiche dirigenziali.

Nel corso dell'esercizio ispezioni sono state effettuate in vari settori operativi con particolare attenzione per la verifica dell'organizzazione didattica delle istituzioni scolastiche, per le inchieste didattico-disciplinari e per la vigilanza sullo svolgimento degli esami (24).

(20) Risultano approvati finora solo tre statuti: IRRSAE Emilia-Romagna d.P.R. 16 novembre 1983, n. 1264; IRRSAE Friuli Venezia Giulia d.P.R. 5 aprile 1985; biblioteca di documentazione pedagogica di Firenze d.P.R. 6 febbraio 1985, n. 961.

(21) È stato a tutt'oggi costituito solo il collegio dei revisori dell'IRRSAE Emilia-Romagna, mentre per i rimanenti istituti in attesa della approvazione degli statuti, sono state attribuite ad alcuni funzionari del ministero compiti ispettivi e di consulenza tecnica. Tali nomine non sono sottoposte al controllo della Corte.

(22) Il fenomeno risulta dai verbali della ragioneria generale dello Stato - IGF pervenuti alla Corte.

(23) Secondo la disciplina dettata dal d.P.R. n. 417 del 1974 la attività ispettiva si propone, accanto a compiti di collaborazione e di consulenza nel settore tecnico-didattico, la funzione di verifica amministrativo-contabile presso le istituzioni scolastiche.

(24) Gli accertamenti svolti sono stati riassunti dagli ispettori in apposite relazioni, portate a conoscenza del ministro.

Per quanto concerne le ispezioni disposte sulle scuole ed istituti non statali talune irregolarità riscontrate hanno formato oggetto di rilievo con apposita contestazione alle scuole interessate, previo raffronto con le situazioni emerse in precedenti ispezioni, al fine di verificare l'effettivo superamento nel tempo delle carenze stesse.

Nell'anno 1985 in 15 casi si è pervenuti a provvedimenti sanzionatori tra quelli previsti dall'art. 10 della citata legge n. 86 (revoca del riconoscimento legale o chiusura della scuola).

### Aspetti del controllo interno degli istituti dotati di personalità giuridica

L'attuale sistema di revisione delle istituzioni scolastiche con personalità giuridica dotate di autonomia amministrativa non appare adeguato (25).

Si rilevano, al riguardo, carenze normative circa l'indicazione dei criteri di scelta del personale cui affidare la predetta funzione di revisione, la mancanza di autodisciplina da parte dell'amministrazione medesima, con la conseguenza che talvolta il personale nominato non è in grado di fornire adeguate garanzie delle predette gestioni pubbliche.

Non è stata ancora realizzata la preannunciata istituzione di un albo professionale dei revisori dei conti riservato esclusivamente a personale in possesso dei necessari requisiti di competenza ed esperienza, concretamente riscontrabili attraverso apposite procedure di esame (26).

Va ancora rilevato il mancato riscontro (27), da parte degli organi di revisione, di disfunzioni e ritardi nelle operazioni di ricognizione e di aggiornamento delle scritture inventariali. Non risulta ancora conclusa l'indagine ricognitiva, iniziata dal ministero nel 1984, sulla attuale consistenza dei beni patrimoniali negli istituti in argomento. Risultano inoltre carenze (28) organizzative e funzionali dei laboratori e delle aule speciali, nonché irregolarità nell'acquisto e nella gestione dei macchinari e di altro materiale mobile.

Si sono reiterati ritardi nell'approvazione dei conti consuntivi degli istituti da parte di taluni provveditorati agli studi (29). In proposito, nel corso del 1985 è stata data formale comunicazione al ministero ai sensi dell'articolo 15 del Testo Unico n. 1214 del 1934.

In questa situazione desta perplessità l'estensione a tutti gli istituti di istruzione secondaria - prevista dall'articolo 10 del disegno di legge per la razionalizzazione di procedure connesse con il funzionamento della scuola (30) - della lacunosa disciplina di revisione stabilita per gli attuali istituti tecnici, professionali ed artistici.

Altre perplessità suscita l'articolo 25 del disegno di legge di riforma della scuola secondaria superiore il quale, oltre all'estensione della personalità giuridica a tutti gli istituti (articolo 18), stabilisce, come sistema unitario di contabilizzazione, quello delle contabilità speciali attualmente vigente per gli insegnanti elementari, che provocherebbe un notevole aggravio di lavoro presso i provveditorati agli studi.

### 5 - Università

La legge 29 gennaio 1986, n. 23, concernente norme sul personale tecnico ed amministrativo delle università, ha apportato, oltre ad un riordinamento delle funzioni dirigenziali ed impiegatizie del personale non docente, sostanziali innovazioni nelle strutture universitarie. Tra di esse si segnalano l'istituzione di un ispettorato per l'amministrazione universitaria, la nuova ripartizione delle competenze tra ministero ed università e infine il decentramento amministrativo-contabile.

#### A. Dipartimenti

Per quanto concerne l'avvio dell'organizzazione dipartimentale, secondo quanto previsto dall'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, dai dati in possesso della Corte è possibile desumere che il nuovo assetto didattico-scientifico, incardinato nell'attività di ricerca, si stia

(25) Vedi relazioni anni 1981, 1982, 1983 e da ultimo 1984 pag. 1191.

(26) Il ministero ha invece emanato la circolare del 21 novembre 1984, n. 352 con la quale ha disposto la corresponsione dell'indennità di trasferta ai revisori dei conti in misura pari a quella spettante ai dipendenti statali con qualifica di dirigente generale.

(27) Desunto dai verbali pervenuti alla Corte.

(28) Desunte dai verbali della ragioneria generale dello Stato-IGF pervenuti alla Corte.

(29) Emblematici si presentano, a seguito di verifica di cassa, i ritardi nell'approvazione dei conti consuntivi presso i provveditorati di Como, con 3.918 conti arretrati, e di Cosenza con 2.271 conti.

(30) Atto Senato n. 1662.

lentamente, anche se non in modo uniforme, estendendo all'intera area universitaria. In alcune università (ad esempio Reggio Calabria, Verona, Chieti, Campobasso, Istituto universitario navale di Napoli, Potenza e Brescia) non è stata a tutt'oggi attivata la sperimentazione organizzativa, mentre in altre, come quelle di Firenze e di Pisa (65 dipartimenti attivati) e di Napoli (37 dipartimenti attivati), l'avvio della sperimentazione può considerarsi a buon punto. In concomitanza con tale attivazione risultano altresì disattivati o assorbiti diversi istituti preesistenti, con punte massime presso le università di Firenze e Pisa (centootto), Pavia (settantasette) e Bari (quarantotto).

La struttura dipartimentale trova istituzionalmente la sua peculiarità nell'ambito della ricerca scientifica, con funzione di promozione e di coordinamento dei programmi di ricerca, consentendo economie di spesa nell'utilizzazione di impianti e attrezzature. Sotto questo aspetto, che è uno dei più qualificanti della complessa riforma universitaria, va osservato che si è ancora nella fase di inizio e si incontrano resistenze di varia natura. Sul piano della gestione, l'organizzazione dipartimentale ha comportato lo snellimento di diverse procedure ed una crescente capacità di spesa che la pone in posizione tendenzialmente sostitutiva (vedasi infra punto E sub 2) rispetto alla gestione centrale universitaria.

Vanno segnalate alcune anomalie nella gestione, come la mancata redazione dei conti consuntivi da parte di alcuni dipartimenti dell'università di Roma "La Sapienza", irregolarità nella tenuta delle scritture contabili (Bari, Lecce, Milano, Torino, Trieste, Istituto archeologico universitario Venezia), eccedenze di pagamento rispetto agli stanziamenti (Lecce), ed una eccessiva lievitazione dell'attività contrattuale (Pisa, Politecnico di Torino, Verona, Viterbo).

Permangono inoltre carenze di personale qualificato e di sedi adeguate, nonché la tendenza alla creazione di società private, con contributi pubblici, costituite da docenti per la effettuazione di ricerche intorno a singole materie non sostenute da idonei programmi generali.

## B. Dottorato di ricerca

I dottorati di ricerca, previsti dall'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, modificato dalla legge 13 agosto 1984 n. 476, risultano attivati o in corso di attivazione in quasi tutti gli Atenei. In particolare si è concluso il primo ciclo di corsi, coincidente con l'anno accademico 1983 - 1984 e sono in via di espletamento i corsi del secondo ciclo, relativi all'anno accademico 1985 - 1986. In genere non risultano casi di esclusione di iscritti dalla prosecuzione di corsi ex articolo 68, ultimo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

Prevalenti, come numero di corsi e come partecipanti, sono stati quelli attivati presso consorzi di università.

Una prima valutazione circa la concreta realizzazione dei dottorati non può prescindere da osservazioni relative ad alcuni problemi già emersi nei primi corsi realizzati. Mentre sul piano qualitativo i risultati sono ovviamente di vario livello, sul piano organizzativo si segnalano difficoltà, specialmente per i corsi in sedi consorziate. Non risulta, inoltre, impostato in termini chiari il finanziamento dei dottorati di ricerca: la spesa è posta a carico dei dipartimenti, senza una previsione definita del fabbisogno relativo.

## C. Ricercatori

Risultano completamente esaurite le procedure previste dall'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, per l'accertamento dell'idoneità di ricercatori universitari, per quanto riguarda la prima e la seconda tornata di giudizi. La Corte, in sede di controllo, ha dichiarato non regolari alcuni provvedimenti di inquadramento di ricercatori per i quali non è stata accertata la sussistenza dei presupposti indicati nel citato articolo 58 (31). La Corte ha considerato che la predetta disposizione è volta ad incidere sulla situazione di precariato che a vario titolo si era creata nelle università nel corso dell'ultimo

(31) Sezione del controllo, deliberazioni nn. 1531, n. 1532 e 1533 del 7 marzo 1985.

decennio, mediante un sistema - il giudizio di idoneità - diretto alla immissione nel ruolo dei ricercatori appena istituito, di chi, (quale contrattista, borsista, assegnista, ecc.) già operava nelle università in tale veste; essa pertanto non può essere intesa come rivolta ad individuare entità distinte e diverse da quelle che, comunemente, sono le università e gli istituti superiori di istruzione (32).

Per quanto attiene allo stato giuridico dei ricercatori è stato presentato alle Camere un disegno di legge (33) per la definizione dei compiti e degli organici del ruolo dei ricercatori.

#### D. Ricerca scientifica

La ricerca scientifica coinvolge le università al pari del settore produttivo, al quale vanno trasferiti i risultati cui la ricerca perviene.

Tuttavia, proprio nelle università viene dato maggiore impulso alla ricerca di base a scapito di quella applicata. A ciò occorre aggiungere la tendenza alla "fuga" di tale qualificante tipo di ricerca dalla sede universitaria a vantaggio di enti ed organismi pubblici e privati, a mezzo di apposite convenzioni.

Ciò può comportare, da un lato, duplicazioni e, dall'altro, carenze in settori di ricerca.

L'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, nello stabilire che l'università è la sede primaria della ricerca scientifica, non ha escluso l'esistenza di altre strutture ed organismi pubblici nel campo della ricerca scientifica, a condizione, però, che vengano raccordati con l'università mediante l'istituzione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche.

La finalità specifica dell'istituzione dell'Anagrafe è quella di evitare ogni duplicazione e sovrapposizione di strutture e di finanziamenti gravanti, in tutto o in parte, sul bilancio dello Stato o di enti pubblici ed inoltre di consentire una concreta utilizzazione delle risorse disponibili, garantite da un sistema di finanziamenti e di controllo del loro uso sulla base di un programma di ricerca. Secondo gli articoli 63 e 64 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 all'Anagrafe nazionale delle ricerche devono affluire tutte le notizie relative alle ricerche comunque finanziate, in tutto o in parte, con i fondi a carico del bilancio dello Stato o dei bilanci di enti pubblici. Lo stesso decreto poi stabilisce che le amministrazioni, gli enti pubblici o privati devono essere iscritti in apposito schedario della stessa anagrafe nazionale delle ricerche.

Sul piano operativo, tuttavia, la predetta anagrafe non risulta aver ancora raggiunto lo scopo unificante di cui si è detto: le informazioni già in possesso non risulterebbero complete a causa della mancata trasmissione dei dati da parte di alcuni ministeri ed enti.

A norma dell'articolo 9 della legge n. 28 del 21 febbraio 1980, lo stanziamento di bilancio per la ricerca universitaria viene ripartito per il 60 per cento tra le università e gli istituti di istruzione universitaria, ed il restante 40 per cento è assegnato a progetti di ricerca di interesse nazionale, su proposta dei comitati consultivi del C.U.N., che hanno il compito di vagliare i progetti di ricerca presentati da gruppi di docenti o da istituti o dipartimenti universitari.

Nel 1985 i finanziamenti erogati a favore delle università (capitolo 8551) sono stati complessivamente di 284 miliardi, dei quali 13,5 miliardi per il 40 per cento e 170,5 miliardi per il 60 per cento (34).

Svolgono altresì attività di ricerca - in parallelo con le università - enti ed istituzioni scientifiche, fra i quali undici osservatori astronomici, astrofisici e vulcanologici. Le erogazioni disposte a favore dei predetti organismi nel corso del 1985 sono state di 8 miliardi circa (4 miliardi nel 1984) (35).

#### E. Profili di gestione contabile e finanziaria

Vengono di seguito riportati dati concernenti le gestioni universitarie secondo gli elementi in possesso della Corte, quali verbali dei revisori dei conti e bilanci consuntivi. Si precisa che sulle risultanze gestionali qui esposte non si è ancora concluso il procedimento di controllo.

(32) Sezione del controllo, deliberazione n. 1531 del 7 marzo 1985.

(33) Atto Senato n. 1352.

(34) Vedasi in proposito allegato prospetto A.

(35) Vedasi in proposito allegati prospetti B1, B2 e B3.

### 1) Procedure di formazione ed approvazione dei bilanci consuntivi universitari

Si rilevano anzitutto ritardi sulle scadenze previste per la predisposizione ed approvazione, da parte dei competenti organi di amministrazione universitaria, dei bilanci consuntivi universitari.

Ritardi nell'approvazione del conto consuntivo 1984 si riscontrano per le università di Chieti, L'Aquila, Lecce, Modena, Pisa, Roma-Tor Vergata, Siena, Venezia, Ist. arch. Venezia e Viterbo.

Per l'osservatorio astronomico di Ercolano l'approvazione dei conti consuntivi è addirittura ferma all'esercizio 1980.

Tale situazione, evidentemente, si ripercuote sui rapporti finanziari tra ministero ed università, non consentendo al primo di accertare le effettive esigenze di tutte le università e quindi di impostare i piani di ripartizione dei finanziamenti.

### 2) Organizzazione amministrativa contabile

Varie relazioni dei collegi dei revisori dei conti allegate ai bilanci consuntivi segnalano, in generale, carenze nell'assetto amministrativo contabile (università di Camerino, Catania, Chieti, Ferrara, Messina, Milano, Pavia, Sassari e Udine) e, più in particolare, carenze nella tenuta delle scritture riguardanti gli impegni e di quelle concernenti i residui (università di Cassino, Chieti, Ferrara, L'Aquila, Lecce, Modena, Padova, Roma-La Sapienza, Roma-Tor Vergata, Politecnico Torino, Udine, Ist. arch. Venezia).

In alcuni casi sono state riscontrate eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti, per le quali sono state adottate deliberazioni a sanatoria da parte dei competenti consigli di amministrazione.

In altri casi (università di Ferrara e Padova) sono state censurate dagli organi di controllo interno numerosi maggiori accertamenti di entrate e impegni di spesa non sorretti da formali deliberazioni.

Per quanto riguarda le gestioni universitarie la Corte, nel dichiarare non regolari (36) conti consuntivi di alcune università (Roma-La Sapienza, Viterbo, Scuola normale superiore di Pisa), ha affermato che:

a) l'autonomia amministrativo-contabile delle università non deve travalicare le disposizioni stabilite in materia dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, affinché non vengano alterati i risultati della gestione e sia rispettato il principio della veridicità del bilancio (nella specie era avvenuta la quantificazione dell'avanzo di amministrazione in un importo maggiore del dovuto);

b) il pareggio del bilancio costituisce principio contabile fondamentale per tutti gli enti a finanza derivata ed è espressamente richiesto per le università dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1982, n. 371 (nella specie era avvenuta l'approvazione del bilancio preventivo in disavanzo);

c) non è consentita l'anticipazione da parte delle università al proprio personale di somme per le quali il momento di erogazione è subordinato all'effettivo introito di tali somme da terzi; ciò, in quanto tali procedure determinano oneri aggiuntivi nei confronti del tesoriere per la messa a disposizione dei fondi.

d) la consulenza in via breve, in mancanza di ulteriori specificazioni, si riferisce a tutte le attività esercitate dal rettore, sia quale organo dello Stato, sia nell'ambito dell'autonomia propria dell'università;

e) non è consentito l'impiego di giacenze di cassa per acquisto di titoli di Stato a breve termine (BOT).

Meritevoli di particolare attenzione sono gli effetti della istituzione del sistema di tesoreria unica, di cui alla legge 29 ottobre 1984 n. 720, sulle gestioni universitarie.

A questo proposito, oltre ad una generale diminuzione delle giacenze di cassa e alla conseguente diminuzione degli interessi attivi, si sono rilevate difficoltà nella collocazione nelle scritture contabili del saldo attivo del conto acceso presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato intestato alle singole università. In alcune università l'allocazione di tali movimenti di tesoreria è avvenuta in seno ai residui attivi, in altre università in seno alle partite di giro. Va osservato in proposito come la predetta giacenza non costituisca al tempo stesso un debito e un credito per la università, bensì una vera e propria disponibilità finanziaria da esporsi, con apposita nomenclatura, nella situazione patrimoniale.

Sotto altro aspetto desta perplessità la circolare ministeriale del 23 gennaio 1985, n.37, diretta a fornire istruzioni e chiarimenti sul regolamento di amministrazione e contabilità delle università. Essa

(36) Sezione del controllo, delibere n. 1619 del 16 gennaio 1986, nn. 1571 e 1574 del 14 luglio 1985.

esclude infatti le strutture dipartimentali dall'applicazione del sistema delineato dalla predetta legge n. 720 del 1984.

In applicazione di tale circolare, che fa leva sulla mancanza di soggettività giuridica dei dipartimenti e su esigenze di "funzionalità nell'apparato pubblico di una medesima struttura organizzativa", può verificarsi l'elusione, attraverso il trasferimento dei fondi alle strutture dipartimentali, delle norme sulla tesoreria unica da parte delle università.

Una totale deroga al sistema di tesoreria unica - per ciò che riguarda le università - appare realizzata dalla legge 29 gennaio 1986, n. 23, recante norme sul personale tecnico ed amministrativo delle università, che, all'articolo 4, al fine di consentire un decentramento contabile, conferisce al ministero il potere di elevare il limite di giacenza minimo per l'applicazione del predetto sistema.

### 3) Aspetti finanziari e contabili della gestione delle università

Si è accentuata nel corso del 1985 la tendenza delle gestioni universitarie al mantenimento di notevoli residui attivi e passivi (università di Camerino, L'Aquila, Messina, Pisa, Roma La Sapienza, Torino, Politecnico Torino). Tale tendenza denota ovviamente una limitata capacità di acquisizione e di spesa, nonché la inidoneità di alcune strutture universitarie a consentire la necessaria tempestività e snellezza nella gestione delle entrate e delle spese universitarie.

Si deve aggiungere per alcune gestioni universitarie la realizzazione di economie per importi rilevanti, in conseguenza di stime sopradimensionate rispetto alle effettive esigenze (università di Chieti, L'Aquila, Verona e Viterbo).

Altra carenza concerne la mancata redazione, da parte di alcune università (Brescia, Roma-La Sapienza, Roma-Tor Vergata), del conto economico previsto dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 371 del 1982.

Circa le capacità di autofinanziamento delle università, dall'analisi dei relativi bilanci, basata prevalentemente su dati dell'esercizio 1984, viene confermata la disomogeneità, già segnalata nella precedente relazione, della entità delle entrate proprie universitarie rispetto ai trasferimenti statali.

In particolare dall'allegato prospetto C risultano percentuali di incidenza dei trasferimenti nei confronti delle entrate complessive, diverse da università a università, che vanno da un massimo per l'osservatorio astronomico di Roma (100 per cento), l'osservatorio astronomico di Brera (100 per cento), l'università di Campobasso (100 per cento), l'università di Catania (99,3 per cento), l'istituto di studi germanici (92,4 per cento), la scuola superiore lingue moderne interpreti e traduttori di Trieste (92,3 per cento), l'università di L'Aquila (90 per cento), l'università di Potenza (89,8 per cento), e la scuola superiore studi universitari di Pisa (89,7 per cento), ad un minimo - cioè con maggiore capacità di autofinanziamento - per l'università di Verona (18,1 per cento), per l'osservatorio astronomico di Arcetri (21,8 per cento), per l'università di Udine (28,8 per cento) e per l'università di Venezia (38,7 per cento).

Per quanto concerne le risultanze gestionali dei conti consuntivi, dall'allegato prospetto D, redatto su dati forniti dalle delegazioni regionali della Corte, si desume la situazione di disavanzo finanziario di alcune università, con punte massime per quella di Padova (- 69.089 milioni) e per quella di Trieste (- 20.224 milioni), nonché situazioni di disavanzo di amministrazione per le università di Messina (- 474 milioni), per stranieri di Perugia (- 238 milioni) e di Viterbo (- 163 milioni).

Altra osservazione emergente dal prospetto è l'esistenza di ingenti residui attivi, che in alcune università superano il totale delle entrate: Palermo (28 miliardi di residui su 15 miliardi di entrate), Trieste (34 su 23 miliardi), Udine (16 su 7 miliardi).

Analogamente, in alcune università si sono registrate entità di residui passivi superiori al totale delle spese: Napoli (114 miliardi di residui su 76 miliardi di spesa), Catania (74 su 31 miliardi), Palermo (40 su 6 miliardi) e Pisa (45 su 40 miliardi).

Residui così cospicui denotano lentezze nelle procedure di entrata e di spesa, nonché situazioni di difficoltà organizzativa della gestione. Non dovrebbe pertanto sfuggire agli organi di gestione e a quelli di revisione la urgente necessità di condurre una attenta analisi sul fondamento giuridico delle singole ragioni di

credito e di debito che giustifichi il loro mantenimento nelle scritture contabili. Già in alcune università gli organi di revisione hanno assunto iniziative, dirette alla regolarizzazione di talune anomale situazioni.

Nel prospetto E sono riportati i dati finanziari delle spese delle università, distinti tra spese correnti e quelle in conto capitale. Dall'esame delle risultanze emergono significative prevalenze nella destinazione della spesa: così, alcune università destinano la maggiore parte delle risorse al funzionamento di istituti, cliniche e centri (L'Aquila, Napoli, Parma, Padova, Politecnico Milano, Sassari), mentre in numerose altre sono maggioritarie le spese per attività istituzionali (istituto universitario orientale di Napoli, università di Parma, Roma-La Sapienza, ISEF, Siena, Pisa, università per stranieri di Perugia, Verona, centro residenziale di Cosenza).

Prevalente risulta in altre università l'entità delle spese per acquisti, siano queste destinate a beni e servizi (Trieste, Milano, Pavia, Politecnico di Torino, Bari e Lecce), ovvero ad immobilizzazioni ed attrezzature tecniche (Chieti, Potenza, Salerno, Udine, Roma-Tor Vergata, Cassino, Brescia, Macerata, Camerino, Torino, Trento, Firenze, Venezia). Infine, solo in poche università è finanziariamente preponderante la spesa per la ricerca scientifica (Bologna, Ferrara, Cagliari, Palermo e Padova), che è la più qualificante delle attività universitarie. In questo campo tuttavia si registrano notevoli ritardi nell'assegnazioni dei fondi ministeriali con conseguente formazione di residui. Perplesità suscita la situazione finanziaria dell'università per stranieri di Perugia nella quale, a fronte di entrate per 3,7 miliardi ed uscite per 3,8 miliardi, è iscritta una quota annuale di rimborso per mutui e prestiti per 64,7 miliardi. Su tale situazione appare necessario un ulteriore approfondimento da parte degli organi responsabili e del vigilante ministero.

#### 4) Conti patrimoniale

Altra problematica concerne la compilazione di quella parte del rendiconto generale riguardante il conto patrimoniale; in applicazione dei principi stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1982, n.371 tutte le università hanno l'obbligo di redigere annualmente la situazione patrimoniale, nella quale deve essere indicata, alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, la consistenza degli elementi patrimoniali attivi e passivi.

Il conto in questione deve altresì contenere le variazioni intervenute nelle singole poste attive e passive per l'incremento o la diminuzione del patrimonio netto per effetto della gestione. Oltre al conto devono essere redatti due inventari, uno per i beni immobili ed uno per i mobili, contenenti un elenco descrittivo e valutativo di tutti i beni appartenenti alle università.

Tutte le università hanno correttamente compilato la situazione patrimoniale, ad eccezione dell'università di Napoli.

Alcune università (Bari, Lecce, Milano, L'Aquila, Catania, Venezia, Padova, Viterbo) non hanno ancora provveduto alla redazione degli inventari dei beni mobili; va rilevato in proposito che il 20 giugno 1985 è scaduto il termine ultimo per la redazione degli inventari posto dall'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 371 del 1982.

Permangono inoltre carenze sotto l'aspetto dell'aggiornamento degli inventari. La circostanza investe particolarmente il patrimonio mobiliare (Torino, Politecnico Torino, Messina, Camerino, Pisa, ist. univers. orientale Napoli) per sua natura verosimilmente più esposto al rischio di indebite sottrazioni o utilizzazioni.

Si registrano inoltre taluni casi di mancata inventariazione e di stato di abbandono di macchinari e attrezzature tecniche (Bari, Torino, Milano, Camerino, Siena); in tali casi gli organi di revisione hanno assunto iniziative dirette alla regolarizzazione delle situazioni.

Vanno segnalati inoltre casi (Roma-Tor Vergata, Istituto arch. univers. Venezia) di mancata corrispondenza tra i dati della situazione patrimoniale e quelli del bilancio ad esponentza patrimoniale.

Per quel che concerne le risultanze delle situazioni patrimoniali, dall'allegato prospetto F si desume che - a parte la mancata compilazione del conto da parte dell'università di Napoli - in talune università si è registrato nel corso del 1983 un progressivo peggioramento, rispetto all'esercizio precedente, delle predette situazioni (Potenza, -18 miliardi; Roma-Tor Vergata, -2,4 miliardi; Politecnico Torino, -3,3 miliardi (1984); Camerino, -1,1 miliardi (1984)).

Un ulteriore prospetto (G) mostra come in alcune università i valori iscritti per i beni immobili siano di gran lunga inferiori a quelli dei beni mobili (Bologna: immobili 4,6 miliardi, mobili 67,7 miliardi; Modena 5,9 e 22,7 miliardi; Trieste 4,6 e 34 miliardi; Roma-La Sapienza nessun valore per i beni immobili e 11,3 miliardi per i beni mobili; Torino 5 e 47 miliardi; Palermo 0,5 e 38,7 miliardi; Catania nessun valore per i beni immobili e 29,3 miliardi per i beni mobili; Messina 0,3 e 33,5 miliardi); ciò costituisce indice dello scarso aggiornamento nella rivalutazione dei beni immobili, nonché di una maggiore propensione delle università all'acquisto di beni mobili.

In materia di inventari di beni immobili, la Corte (37) nel dichiarare non regolari i conti consuntivi relativi agli esercizi dal 1975-1976 al 1981-1982 resi dall'università degli studi "La Sapienza" di Roma, ha rilevato che "l'amministrazione non si è data carico di individuare i beni di sua pertinenza, così violando un preciso obbligo di legge che si riflette sull'attendibilità del conto del patrimonio".

## 6 - Personale

Secondo i dati forniti dal ministero del tesoro (38) la consistenza del personale del ministero della pubblica istruzione al 1° gennaio 1985 ammontava a 1.158.389 unità (39), con un aumento rispetto al 1° gennaio 1984 dello 0,3 per cento, pari a 4.285 unità.

La categoria numericamente più rilevante nell'ambito dell'amministrazione è ovviamente quella del personale docente, la cui consistenza al 1° gennaio 1985 risulta incrementata rispetto al 1984 di 10.911 unità (da 885.881 è passata a 896.792; + 1,2 per cento).

### A) Dirigenti amministrativi e di ragioneria

Anche nel 1985 si è protratta la situazione di carenza nei posti di primo dirigente (52 su 188 di organico).

Risultano inoltre privi di un primo dirigente numerosi uffici scolastici provinciali, sia per mancanza di personale, sia per soppressione del posto (40). Maggiore giustificazione, in relazione alla scarsità delle funzioni loro attribuite, ha la soppressione di posti di primo dirigente presso le Sovrintendenze scolastiche regionali.

In una situazione del tutto peculiare si trova il ruolo dei dirigenti di ragioneria, per il quale la Corte ha più volte sottolineato la necessità di rivedere la situazione organica, in ragione delle rilevate carenze organizzative degli uffici di contabilità dei Provveditorati agli studi.

Il ministero ha proseguito, secondo criteri di accentramento, nell'istituzione di posti di funzione di primo dirigente di ragioneria presso l'amministrazione centrale e nella conseguente soppressione dei medesimi posti presso alcuni importanti Provveditorati; di conseguenza su 21 posti di primo dirigente, 8 risultano tuttora istituiti presso l'amministrazione centrale e 13 presso l'amministrazione scolastica periferica.

A ratificare le anomale situazioni di divaricazione sempre più pronunciata tra struttura normativa e struttura di fatto - realizzate con la creazione, nell'ambito della sede centrale, di uffici di ragioneria con funzioni di gestione della spesa - è intervenuta la legge 26 maggio 1984 n.183, la quale, motivata da esigenze operative degli Uffici scolastici periferici, ha modificato la tabella organica stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972, rendendo cumulativi i posti di dirigente superiore e di primo dirigente.

(37) Sezione del controllo, delibera n. 1619 del 16 gennaio 1986.

(38) Ministero del tesoro -RGS - ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione, dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1985.

(39) Tali dati non comprendono il personale supplente temporaneo.

(40) Isernia, Massa Carrara, Perugia, Pisa, Pordenone, Potenza, Sassari, Taranto e Trieste.

Per la carriera dirigenziale di statistica permangono le vacanze di 2 su 4 posti di primo dirigente, essendo andato deserto il concorso speciale espletato nel corso del 1985.

Situazione diversa si presenta per i posti di dirigente generale dell'amministrazione centrale e per quelli dei dirigenti amministrativi delle Università. Quanto ai primi, a fronte di una dotazione di 11 posti (di cui 9 con funzioni di direttore generale), al 31 dicembre 1985 risultavano in servizio 13 unità, delle quali due fuori ruolo. Nel ruolo dei dirigenti delle Università 20 unità si trovano in posizione soprannumeraria nei posti di qualifica di dirigente superiore, a seguito dell'applicazione dell'articolo 16 della legge 25 ottobre 1977 n.808.

È da ricordare che l'articolo 4, comma quinto, della legge 29 gennaio 1986, n. 23 ha aumentato, per le esigenze del decentramento amministrativo-contabile, di una unità il ruolo dei primi dirigenti dell'amministrazione centrale.

Non sono stati istituiti nemmeno nel 1985 corsi o seminari riservati al personale dirigente.

#### B) Personale amministrativo e di ragioneria

Per ovviare a carenze di personale - particolarmente accentuate presso gli uffici scolastici periferici, anche a causa della concentrazione di dipendenti presso l'amministrazione centrale - il ministero ha continuato ad utilizzare il personale di cui alla legge n.285 del 1977 (41) per l'attuazione dei progetti di intervento concernenti gli uffici scolastici provinciali dell'Italia meridionale, ai sensi dell'articolo 26 della legge 29 febbraio 1980 n.33.

Numeroso risulta inoltre il personale docente e non docente della scuola, utilizzato presso uffici tecnico-contabili, con le conseguenze che si accennerà in seguito.

Nel corso del 1985 è proseguita l'immissione in ruolo, ai sensi degli articoli 51 e 63, terzo comma, della legge n.270 del 1982 del personale non docente delle scuole e delle università e del personale ispettivo, direttivo e docente comandato ai sensi dell'articolo 79, e collocato fuori ruolo ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n.417 del 1974. Dall'analisi dei relativi provvedimenti risulta che sono stati immessi in ruolo nelle diverse qualifiche funzionali: 25 unità nell'VIII qualifica, 103 nella VII, 154 nella VI, 1.501 nella IV e 292 nella II.

Il definitivo trasferimento di personale della scuola a funzioni amministrative, realizzato con tali sistemi, costituisce una deroga al principio generale dell'accesso per concorso nei pubblici uffici. È appena il caso di sottolineare che siffatta deroga non può avere carattere ricorrente.

Non sono state ancora portate a termine le procedure di inquadramento definitivo del personale di cui alla legge n.312 del 1980 sulla base dei profili professionali, né quindi gli ulteriori adempimenti.

Ai sensi dell'articolo 12, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 344, previa intesa con le organizzazioni sindacali, sono stati predisposti progetti finalizzati nelle aree della liquidazione dei trattamenti di quiescenza e della approvazione dei conti consuntivi delle istituzioni scolastiche. L'insieme dei progetti finalizzati - che, come per tutte le altre amministrazioni, hanno ad oggetto il recupero di ritardi operativi - ha comportato una spesa di 820 milioni.

Per i corsi di aggiornamento del personale dipendente nel 1985 sono stati impegnati 22,7 miliardi; 15,5 miliardi si riferiscono al finanziamento di corsi organizzati dai provveditorati agli studi. Per attività di aggiornamento promosse dal collegio dei docenti sono stati impegnati 5,9 miliardi.

Per eccezionali ed indilazionabili esigenze di servizio è stata autorizzata una spesa per prestazioni particolari di lavoro straordinario per 2,8 miliardi.

Le spese impegnate a titolo di equo indennizzo ammontano a 2,2 miliardi.

Le prestazioni connesse a compiti di diretta collaborazione all'opera del ministro hanno comportato una autorizzazione di spesa di 606 milioni, a fronte di una previsione iniziale di 80 milioni.

(41) Sotto l'aspetto numerico sono state immesse in ruolo 28 unità della carriera direttiva, 79 unità della carriera di concetto e 30 della carriera ausiliaria.

## C) Personale docente della scuola

Nel corso del 1985 è stata data, da parte dei provveditorati agli studi, attuazione pressoché completa alla legge 11 luglio 1980 n. 312, al decreto del Presidente della Repubblica 2 giugno 1981 n. 271 e al decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 345 e, per quanto attiene al reclutamento, alla legge 20 maggio 1982, n. 270 e alla successiva legge 16 luglio 1986, n. 326.

Non risultano completati i concorsi per il personale insegnante della scuola media inferiore e superiore, previsti dalle predette leggi n. 270 del 1982 e n. 326 del 1984. Sono state rilevate, tra l'altro, in sede di controllo, incompletezze documentali ed altre irregolarità procedurali.

Del resto, il reclutamento del personale in attuazione della legge n. 326 del 1984 è rallentato dalla scarsità dei posti disponibili. Inoltre l'accantonamento dei posti in organico ai fini delle procedure di cui agli articoli 43 e 44 della legge n. 270 del 1982 costituisce ulteriore causa di ritardo nella immissione in ruolo di altro personale, per concorso o per trasferimento, e nella sistemazione definitiva dei docenti collocati nelle graduatorie ad esaurimento.

Tali lentezze procedurali portano - insieme alla mancata stipulazione del nuovo contratto collettivo e alle esigenze di maggiore qualificazione professionale prospettate a tal fine nella sede contrattuale - a periodiche forme di protesta (blocco degli scrutini) che non mancano ovviamente di ripercuotersi sul funzionamento scolastico e quindi sull'utenza.

Appare difficile, in tale contesto, esprimere un giudizio positivo sugli effetti prodotti dalla legge n. 270 del 1982. Questa legge infatti, se da un lato ha stabilito il passaggio in ruolo del personale precario - ed ha creato una situazione di organici tale da precludere possibilità di immissione in ruolo per vari anni - consente dall'altro la formazione di ulteriore precariato, con inevitabili future pressioni di trasferimento in ruolo.

La consistenza del personale docente e direttivo di ruolo e non di ruolo, al 31 dicembre 1985, secondo dati forniti dal servizio statistico del ministero, rapportata a quella al 31 dicembre 1984 e per tipi di istruzione, è stata la seguente:

	di ruolo		variazion <sup>e</sup>	non di ruolo		variazione	totale
	1985	1984		1985	1984		
scuola materna	64.958	63.060	+1.898	433	925	-492	+1.406
" elementare	283.144	290.708	-7.564	2.342	1.668	+674	-6.890
" second. 1 <sup>a</sup>	238.310	202.075	+36.235	30.688	53.577	-22.889	+13.346
Ist. prof.	39.175	36.919	+2.156	11.003	12.117	-1.114	+1.142
" tecnico	78.935	75.189	+3.766	85.849	91.604	-5.755	-1.989
" classico	42.705	41.873	+832	7.086	6.801	+285	+287
" artistico	12.772	12.347	+425	1.920	2.314	-394	+31
Educazione fis.	28.431	23.070	+5.361	4.921	7.721	-2.800	-2.439
	<b>788.450</b>	<b>745.241</b>	<b>+43.209</b>	<b>144.242</b>	<b>186.727</b>	<b>-42.485</b>	<b>+724</b>

Come può desumersi dal prospetto, è aumentata la consistenza del personale di ruolo rispetto a quello non di ruolo, essenzialmente per effetto dei citati provvedimenti legislativi di immissione in ruolo.

L'andamento della consistenza totale dei docenti è inoltre diversificato a seconda dei tipi di istruzione, con un forte aumento nella scuola secondaria di 1° grado (+ 13.346) (42) e con una sensibile flessione nella scuola elementare (-6.890 unità).

Anche nel 1985, come detto in precedenza, si è mantenuto su alti livelli il fenomeno delle assenze del personale docente e del conseguente ricorso al precariato scolastico e in particolare alle supplenze annuali. Va qui aggiunto che le assenze del personale docente che comportano l'assunzione di supplenti annuali sono in genere dovute a trasferimenti (interni, specie per le provincie del nord), esoneri sindacali, comandi ex articolo 14 della legge 270 del 1982 presso l'università o altri enti pubblici, comandi presso l'IRSSAE ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974, nomine di docenti quali presidi incaricati e conseguente esonero, esonero e semi-esonero dei collaboratori vicari nei casi previsti dall'articolo n. 23 della legge n. 463 del 1978. A tali motivi è poi da aggiungere la circostanza che nelle scuole medie ed elementari non vi sono titolari di sostegno, sicché l'insegnamento viene affidato a docenti di volta in volta disponibili, anche non specializzati nel settore del sostegno, che di conseguenza lasciano libero per tutto l'anno scolastico il posto di cui sono titolari, che viene occupato dal supplente annuale.

Si deve, infine, rievare che nella realtà, la nomina dei supplenti annuali viene disposta, ad anno scolastico inoltrato, sulla base di esigenze che i provveditori agli studi o i singoli istituti o scuole ritengono di individuare in correlazione con situazioni maturatesi di fatto, sia mediante lo sdoppiamento delle classi sia mediante la autorizzazione di altre attività scolastiche. Ciò comporta l'anomala proliferazione, al di là di una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative della scuola - del personale docente, con i riflessi finanziari già descritti.

Per quanto riguarda il fenomeno del prepensionamento, la situazione, riferita all'anno scolastico 1984-1985, risulta la seguente:

- Università: dimissioni volontarie di n. 16 professori ordinari e n. 33 associati; non vi è stato personale beneficiario dell'articolo 126 testo unico n. 3 del 1957.
- Istruzione professionale: il personale docente e direttivo cessato dal servizio volontariamente nel 1985 ammonta a n. 523 unità, di cui n. 418 nel quinquennio anteriore al raggiungimento del limite di età; di essi n. 2 docenti hanno chiesto il beneficio previsto dall'articolo 126 citato.
- Istruzione classica, scientifica e magistrale: n. 378 dimissioni nel quinquennio anteriore al raggiungimento del limite di età e n. 1 beneficiario dell'articolo 126 testo unico n. 3 del 1957.
- Istruzione elementare: n. 124 direttori sono cessati dal servizio volontariamente, di cui n. 57 prima del quinquennio "de quo" e n. 1 beneficiario ex articolo 126 summenzionato.
- Ispettorato per l'educazione fisica e sportiva: n. 220 i casi di cessazione dal servizio per dimissioni, di cui 180 prima del quinquennio e 4 casi beneficiari dell'articolo 126.
- Istruzione secondaria di 1° grado: n. 51 presidi dimissionari volontariamente prima del quinquennio anteriore al raggiungimento del limite di età, mentre non risultano casi di personale beneficiario dell'articolo 126.
- Istruzione artistica:
  - a) Personale dipendente Licei ed Istituti d'arte:
    - dimesso prima del quinquennio n. 102
    - dimesso nel quinquennio n. 20
  - b) Personale dei Conservatori:
    - dimesso prima del quinquennio n. 19
    - dimesso nel quinquennio n. 10
    - dimesso ex articolo 126 testo unico n. 3 del 1957 n. 1

(42) Per tale tipo di istruzione, come visto in precedenza, si sono verificate eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti, per presumibile errata valutazione della portata di aumento della consistenza degli organici, conseguente alla legge n. 270 del 1982.

Anche nel 1985 è proseguita l'utilizzazione di personale docente, soprattutto insegnanti elementari, presso gli uffici scolastici provinciali per lo svolgimento di funzioni amministrative o tecnico-contabili. In proposito si sottolinea che tale utilizzazione, mentre sottrae - da un lato - specifiche professionalità alla docenza, non assicura dall'altro un soddisfacente svolgimento di funzioni amministrative.

#### D. Personale universitario docente

Per quanto riguarda il personale universitario docente, è proseguita nel 1985 l'emanazione dei provvedimenti di determinazione degli stipendi in applicazione degli articoli 71-75 della legge 11 luglio 1980 n. 312 e dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 e successive modificazioni ed integrazioni.

Va segnalato, inoltre, che la Corte ha ritenuto legittima (43) l'applicazione della progressione economica a favore dei docenti che avevano rivendicato il riconoscimento del diritto alla retribuzione degli incarichi stabilizzati a titolo gratuito, in via di estensione di giudicato giurisdizionale (44).

Analogamente è stato corrisposto agli "incaricati interni" l'assegno speciale secondo una interpretazione ex articolo 12, quarto comma, del decreto legge 1° ottobre 1973 n. 580 convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973 n. 766.

Il ministero ha proceduto, poi, all'assegnazione alle varie facoltà di 148 posti di professore della prima fascia e di 332 posti di professore della seconda fascia, in aggiunta a quelle già effettuate in applicazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 sulla base del piano di sviluppo.

Sono proseguiti nel corso del 1985 i giudizi di idoneità a professore associato e la nomina degli idonei.

Avrebbe dovuto pertanto notevolmente ridursi, come previsto dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, il numero degli incarichi prorogati ai sensi dell'articolo 113 e delle supplenze ai sensi degli articoli 9 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 con le modifiche apportate dalla legge 13 agosto 1984 n. 477.

Tale numero risulta invece elevato, con punte massime per le Università di Cagliari (160), Bari (126), Sassari (124), Napoli (120), Pisa (115) e Firenze (103). Non risultano prorogati incarichi né conferite supplenze solo nelle Università di Campobasso e di Verona.

L'entità della spesa sostenuta come risulta dall'esame dei rendiconti presentati alla Corte è molto alta (45).

#### E. Personale universitario non docente

L'attività più consistente svolta dalle Università nel 1985 ha riguardato la prosecuzione del procedimento di inquadramento del personale non docente in applicazione dell'articolo 85 della legge n. 312 del 1980.

La Corte in sede di controllo, al fine di garantire la piena corrispondenza della qualifica definitivamente attribuita rispetto alle mansioni effettivamente svolte da ciascun dipendente, ha dichiarato non conformi a legge numerosi provvedimenti per carenze documentali circa le mansioni effettivamente svolte dagli interessati (46).

La Corte ha, inoltre, osservato che le commissioni istruttorie, che avrebbero dovuto procedere al diretto accertamento delle mansioni stesse, così da individuarne con esattezza il contenuto, si sono limitate ad una funzione puramente classificatoria sulla base della terminologia contenuta nel provvedimento di declaratoria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 settembre 1981, proponendo la qualifica funzionale conseguentemente spettante.

(43) Sezione del controllo, delibera n. 1537 del 21 marzo 1985.

(44) Consiglio di Stato, sezione II- decisione dell'11 maggio 1983, n. 123.

(45) Va precisato che i provvedimenti di conferimento delle supplenze non sono assoggettati al controllo preventivo della Corte e che la spesa derivante dal pagamento dei relativi compensi grava sui fondi accreditati annualmente dal ministero alle Università.

(46) Sezione del controllo delibera n. 1536 del 21 marzo 1985 e n. 1626 del 23 gennaio 1986.

In diversi casi si è constatato l'inquadramento finale dei dipendenti in qualifiche funzionali superiori rispetto a quelle effettivamente rivestite (47).

Ciò farebbe pensare ad una certa larghezza di valutazione da parte dei competenti organi, non essendo ipotizzabile che in tutti gli atenei esistesse un così diffuso divario tra qualifiche formalmente rivestite e mansioni effettivamente svolte.

Non è stata data ancora attuazione all'articolo 91 della legge n. 312 del 1980, il quale prevede che il personale non docente delle università sia assegnato alle singole istituzioni universitarie, essendo riservata ai Consigli di amministrazione la ripartizione fra i singoli istituti o servizi.

Sempre con riferimento al personale non docente, con la legge 29 gennaio 1986 n. 23 sono state dettate norme per la programmazione e l'organizzazione del lavoro secondo criteri di produttività e di efficienza, anche mediante la qualificazione ed il perfezionamento professionale del personale. Tale legge ha altresì attribuito nuove funzioni ai dirigenti delle università in relazione ad un ampio decentramento funzionale amministrativo e contabile.

## 7 - Beni strumentali

### a) Sistema informativo

Anche nel 1985 il sistema informativo del ministero non ha consentito di risolvere i problemi inerenti alle procedure relative alle contabilità erariali, ovvero alla rilevazione sistematica dei docenti supplenti in servizio presso ogni ordine di scuola ed istituzione, particolarmente importante in relazione alle necessità di gestione della relativa spesa (48).

A questo proposito va ribadita l'opportunità di una gestione diretta, da parte del ministero, delle strutture automatizzate, con previa formazione di personale tecnico specializzato. Neppure nel 1985 i corsi di qualificazione tenuti dall'ITALSIEL, hanno selezionato il personale necessario, per lo più operatori e terminalisti; nè, per mancanza di specifici ruoli, sono stati banditi concorsi per l'eliminazione di tale carenza. Si è, pertanto, continuato ad utilizzare, per il servizio trasmissione dati, personale con mansioni amministrative proprie non facilmente riconducibili a quelle tecniche, che è chiamato a svolgere.

Il 31 ottobre 1985 è venuta a scadenza la convenzione stipulata tra il ministero e il CILEA per compiti di assistenza tecnica di controllo sulle prestazioni dell'ITALSIEL; al riguardo va ribadita la necessità che i poteri di controllo siano esercitati direttamente dal ministero e non da terzi.

Nel corso del 1985 per il funzionamento del sistema informativo sono stati erogati (prestazioni professionali, servizi e forniture da parte dell'ITALSIEL) 54,4 miliardi.

### b) Strutture edilizie

Sulla carenza e inidoneità delle strutture edilizie - che, come è noto, hanno provocato manifestazioni di protesta da parte dell'utenza - la Corte si è ripetutamente soffermata.

Particolarmente grave appare la situazione delle istituzioni scolastiche site nelle regioni meridionali, dove il numero dei locali adattati precariamente all'uso scolastico è elevato per tutti gli ordini di scuole (49).

Tale aspetto si è ulteriormente aggravato a seguito dell'applicazione di quei provvedimenti legislativi, diretti al contenimento della spesa pubblica che, impedendo la formazione di nuove classi, costringono spesso - in presenza di lievi incrementi della popolazione scolastica dell'istruzione secondaria - a costituire classi con più di 30 alunni in locali angusti.

(47) Sezione del controllo delibera n. 1573 del 4 luglio 1985.

(48) Già in due diversi esercizi il ministero non è stato in grado di provvedere tempestivamente al pagamento dei supplenti per carenza di stanziamenti.

Una maggiore capacità di utilizzazione del sistema informativo potrebbe consentire, fra l'altro, una più adeguata gestione della spesa relativa alla legge n. 270 del 1982.

(49) Com'è noto la competenza agli interventi in materia spetta agli enti locali.

Nel 1985 la spesa per locazione di immobili degli uffici centrali (capitolo 1116) è ammontata a 2 miliardi e 550 milioni (+ 1 miliardo e 142 milioni rispetto al 1984).

Per il funzionamento delle palestre e degli impianti ginnico-sportivi scolastici la spesa sostenuta è stata di 1 miliardo e 499 milioni, mentre per la costruzione e l'adattamento di palestre e impianti sportivi sono stati impegnati 2,2 miliardi tra sussidi e contributi a favore delle regioni a statuto speciale e provincie autonome di Trento e Bolzano. Sono da annoverare, tra le spese in conto capitale, quelle per l'adattamento della scuola dell'obbligo (capitolo 5531) pari a 3,5 miliardi nel corso dell'esercizio.

È stata data applicazione alla legge 25 giugno 1985 n. 331, recante disposizioni urgenti per il potenziamento delle strutture universitarie. La spesa complessiva è stata di 58,8 miliardi.

#### c) Automezzi

Anche in questo settore si manifesta la tendenza a favorire gli uffici centrali rispetto a quelli periferici. Il numero degli automezzi disponibili per il servizio automobilistico è infatti diminuito presso l'amministrazione periferica - adibita a servizi tecnici ed ispettivi istituzionali - che nel 1985 risulta dotata di un numero di autovetture (novantatre, contro le novantasei del 1984) inferiore al numero dei provveditorati e delle sovrintendenze (centonove); all'amministrazione centrale risultano assegnati trentasei automezzi (trentuno nel 1984).

La spesa per il predetto servizio è stata pari a 227 milioni.

#### d) Libri e pubblicazioni

Gli acquisti di riviste e pubblicazioni sono effettuati sulla base della determinazione dell'apposita commissione ministeriale, dalle varie direzioni generali e uffici centrali, i quali sottoscrivono annualmente abbonamenti a riviste per l'aggiornamento giuridico-amministrativo, culturale e pedagogico-didattico del personale amministrativo scolastico. Va osservato, in proposito, l'anacronismo del mantenimento dei centri decisionali presso l'amministrazione centrale per spese, quali quelle relative all'acquisto di libri e pubblicazioni per le istituzioni scolastiche, che risultano decentrate agli organi collegiali della scuola, in virtù delle disposizioni contenute nei decreti delegati del 1974.

La spesa complessiva è stata per il 1985 di 2,2 miliardi. Di significativa rilevanza sono i 27.800 abbonamenti per gli annali della pubblica istruzione (576,8 milioni).

Va infine segnalato che la spesa per acquisti di libri e riviste per la biblioteca del ministero è stata di 5,9 milioni, con una diminuzione del 13,2 per cento rispetto al 1984 (6,8 milioni) (50).

#### e) Attività contrattuale

Come già segnalato nelle precedenti relazioni non esiste nella struttura ministeriale un unico ufficio o servizio che gestisca l'attività contrattuale: essa viene svolta, in aggiunta ai compiti istituzionali, da varie direzioni, ispettorati o servizi.

Molto varia è stata la tipologia dei contratti stipulati dalla amministrazione durante il 1985, con oneri gravanti su diversi capitoli. La forma prevalente è quella della trattativa privata.

Specifiche segnalazioni meritano in questo settore l'attività svolta dall'ufficio studi e programmazione, costituito con finalità di studio e ricerca nel campo educativo, il quale ha assunto, nel corso degli anni, la prevalente funzione di iniziativa per l'affidamento di incarichi di studio e di ricerca ad enti ed istituti privati sui temi attinenti alle diverse problematiche dell'istruzione.

Si ricorda per la sua importanza la convenzione stipulata nel mese di gennaio 1985 tra il ministero della pubblica istruzione ed il C.I.NE.CA. (Consorzio inter-universitario per la gestione del centro di calcolo elettronico dell'Italia nord-orientale) per l'elaborazione del primo piano quadriennale di sviluppo dell'Università ai fini dell'adeguamento delle strutture didattiche e scientifiche per il periodo 1985-1988, con una spesa di 1,4 miliardi (capitolo 4055).

(50) Tale spesa è l'unica, tra quelle destinate all'acquisto di libri e pubblicazioni, che si caratterizza per avere finalità di cura e di raccolta di materiale bibliografico.

In ordine agli acquisti e servizi in economia, effettuati dagli organi dell'amministrazione, essi si riferiscono in particolare a:

a) Acquisti in economia di materiale di cancelleria occorrente per il funzionamento delle commissioni giudicatrici di concorso per l'assunzione di personale amministrativo (capitolo 1113), con una spesa totale nell'anno 1985 di 1,8 milioni.

b) Pubblicazioni da destinare alla biblioteca (capitolo 1120), con una spesa di 1,8 milioni.

c) Acquisti in economia di riviste e pubblicazioni periodiche destinate all'aggiornamento del personale docente della scuola, nonché del personale degli uffici centrali e periferici del ministero (capitolo 1121), con una spesa nell'anno 1985, di 75,7 milioni.

d) Acquisti in economia di biglietti di viaggio per insegnanti di lingue straniere partecipanti a corsi di aggiornamento all'estero (capitolo 1121). Spesa sostenuta: 3,6 milioni.

e) Acquisti di medaglie da concedere ai benemeriti della scuola, della cultura e dell'arte (capitolo 1123) per un totale di 20 milioni.

f) Acquisto in economia di materiale di cancelleria occorrente per lo svolgimento delle prove di concorso a posti di direttore didattico (capitolo 1124), con una spesa di 6,4 milioni.

g) Spesa in economia per noleggio apparecchio fotocopiatore, per preparazione concorsi nelle scuole medie; spesa sostenuta nell'anno 1985: 1,4 milioni.

h) Acquisti diretti in economia di macchine ed attrezzature d'ufficio per gli uffici dell'amministrazione centrale e periferica, (capitolo 1130), con una spesa complessiva per l'amministrazione centrale di 117,5 milioni e per l'amministrazione periferica di 233,9 milioni.

Inoltre, nel corso dell'anno gli uffici scolastici periferici dell'amministrazione sono stati autorizzati a stipulare contratti in economia, per cottimo fiduciario, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 16 novembre 1983 n. 901, relativamente all'affidamento dei lavori di pulizia dei locali (capitolo 1130 - spese d'ufficio) con una spesa di 1,3 miliardi (provveditorati agli studi), e di 127,7 milioni (sovrintendenze scolastiche), per un totale di 1,4 miliardi.

Spese in economia sono effettuate anche per l'attuazione di convegni di studio nonché per altre attività, quali quelle connesse all'attuazione dei progetti pilota CEE volti a migliorare la preparazione dei giovani ai fini del passaggio dalla scuola alla vita attiva.

La quantificazione esatta di tali spese risulta di difficile, in quanto i relativi acquisti sono effettuati da organi periferici sulla base di aperture di credito. A titolo indicativo va detto che per l'attuazione di convegni di studio sono state disposte aperture di credito per un totale di 744,3 milioni: per l'attuazione dei predetti progetti sono stati accreditati ai Provveditorati designati complessivamente 799,5 milioni.

Va segnalato infine che, con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1986, n. 139, è stato approvato il nuovo regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici del ministero.

#### f) Incarichi di studio e di ricerca

Numerosi sono stati gli incarichi di studio e di ricerca (51) conferiti dal ministero nel corso del 1985, finanziati attraverso il sistema della contribuzione (191 milioni sul capitolo 5271 e 104 milioni sul capitolo

(51) In particolare le ricerche affidate hanno avuto riguardo ai seguenti problemi:

- esame di alcune tematiche educative relative alla scuola dell'obbligo;
- definizione dei piani di studio e dei programmi di insegnamento della scuola secondaria superiore tenuto conto delle esigenze educative, scaturenti dai processi di cambiamento tecnologico e produttivo del nostro paese;
- individuazione dei nuovi profili professionali ed esame delle implicazioni formativo-scolastiche;
- censimento delle iniziative e del grado di interesse che la scuola italiana ha in ogni ordine e grado per l'educazione ambientale;
- istruzione superiore: esame delle possibilità di congruenza dei titoli di studio universitari rilasciati dai paesi CEE per rafforzare la cooperazione culturale e scientifica delle università europee;
- esame della condizione giovanile in relazione all'istruzione attraverso lo studio dei bisogni formativi dei giovani.

1122), o mediante convenzioni per la realizzazione di progetti di ricerca (561 milioni sul capitolo 1122 e 325 milioni circa sul capitolo 5274) (52).

Tali incarichi, la cui spesa complessiva è stata di 1,281 miliardi, sono conferiti prevalentemente ogni anno ai medesimi enti ed associazioni private.

L'analisi dei contenuti degli incarichi conferiti nel 1985, posti a raffronto con quelli assegnati nel precedente esercizio, sollecita le seguenti osservazioni:

- 1) la reiterazione di incarichi affidati allo stesso ente e con il medesimo oggetto, senza che sia stato presentato l'elaborato finale della precedente ricerca; non è dato conoscere la concreta utilizzazione da parte dell'amministrazione delle risultanze finali;
- 2) l'affidamento, al medesimo o ad altro ente, di incarichi di oggetto simile a quello già conferito nel corso del precedente esercizio;
- 3) il ripetuto conferimento ad alcuni enti ed organismi vari dell'incarico di effettuare rilevazioni complementari e strumentali ad indagini statistiche nel campo dell'istruzione: di tali indagini non è in condizioni di avvalersi l'apposito servizio statistico, anche per mancanza di adeguati supporti informativi presso i provveditorati agli studi.

Un'ultima notazione va fatta in ordine all'affidamento ad università (679 milioni), centri ed istituti, dell'organizzazione di convegni per lo studio di problemi connessi alla istruzione e alla pubblicazione dei relativi atti, con una spesa complessiva di 744,3 milioni (53).

---

(52) Va rilevato che l'impostazione dei capitoli di bilancio sui quali vengono fatti gravare gli oneri per i predetti incarichi (capitoli 1122-5271-5274) non assicura la trasparenza necessaria per identificare con certezza l'entità della spesa destinata a studi e ricerche.

(53) Il più rilevante è il finanziamento all'università italiana per stranieri di Perugia per l'organizzazione di un convegno internazionale di studio per docenti stranieri di lingua italiana. Spesa complessiva 122 milioni.

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

## PROSPETTO A

UNIVERSITA'	CAP. 8551 40%	CAP. 8551 60%	
ANCONA	1.065.800.000	1.360.000.000	
BARI	5.411.300.000	6.850.000.000	
BOLZONA	8.437.200.000	27.900.000.000	
BRESCIA	291.500.000	500.000.000	
CAGLIARI	1.626.200.000	3.940.000.000	
CAMERINO	575.700.000	1.900.000.000	
CAMPORASSO	---	2.000.000.000	
CASSINO	31.000.000	280.000.000	
CATANIA	2.877.600.000	4.300.000.000	
CHIEFFI	359.000.000	1.000.000.000	
COSENZA	1.212.900.000	2.500.000.000	
FERRARA	1.195.400.000	2.300.000.000	
FIRENZE	7.553.800.000	5.900.000.000	
GENOVA	4.708.590.000	5.600.000.000	
L'ABRUZZA	726.500.000	1.500.000.000	
LECCE	312.300.000	1.000.000.000	
MACERATA	151.000.000	350.000.000	
MESSINA	1.260.500.000	3.450.000.000	
MILANO	6.762.800.000	7.700.000.000	
MODENA	1.431.300.000	2.708.000.000	
NAPOLI	10.736.700.000	10.300.000.000	
PADOVA	6.278.300.000	8.050.000.000	
PALERMO	3.502.500.000	5.500.000.000	
PARMA	2.201.300.000	3.500.000.000	
PAVIA	3.382.100.000	4.100.000.000	
PERUGIA	2.553.000.000	3.400.000.000	
PISA	6.090.000.000	6.600.000.000	
Univ. Basilicata	POTENZA	9.000.000	650.000.000
REGGIO CALABRIA	244.500.000	1.300.000.000	
La Sapienza	ROMA	11.713.300.000	12.000.000.000
Tor Vergata	ROMA II	1.603.800.000	1.400.000.000
SALEARNO	456.100.000	1.900.000.000	
SASSARI	1.181.000.000	2.150.000.000	
SIENA	2.108.000.000	2.450.000.000	
TORINO	4.144.800.000	5.600.000.000	
TRENTO	801.400.000	400.000.000	
TRIESTE	2.322.100.000	3.600.000.000	
UDINE	517.300.000	430.000.000	
VENEZIA	1.131.800.000	850.000.000	
VERONA	501.000.000	800.000.000	
VITERBO	274.500.000	410.000.000	
Politecnico di	MILANO	2.287.800.000	6.200.000.000
Politecnico di	TORINO	1.804.400.000	2.650.000.000
I.P. Architettura	VENEZIA	246.500.000	1.100.000.000

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

PROSPETTO **B/I**

OSSERVATORI	CAP. 8551 40%	CAP. 8551 60%
ARCETRI	3.000.000.000	267.000.000
BOLOGNA	---	231.400.000
BRERA	---	142.400.000
CAGLIARI	12.000.000	35.600.000
CAPODIMONTE	---	178.000.000
CATANIA	---	178.000.000
NAPOLI	---	120.000.000
PADOVA	---	249.200.000
PALERMO	---	17.800.000
PINO TORINESE	---	142.400.000
ROMA	---	242.400.000
TRIESTE	---	195.800.000
TERAMO	---	---
Staz. Zool. NAPOLI	500.000.000	2.000.000.000
<b>Totale Parziale</b>	<b>3.512.000.000</b>	<b>4.000.000.000</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>119.705.790.000</b>	<b>180.000.000.000</b>

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

## PROSPETTO 4/2

UNIVERSITA' LIBERE		CAP. 8551	
		40%	60%
"Bocconi"	MILANO	380.500.000	1.050.000.000
"S. Cuore"	MILANO	1.445.000.000	2.000.000.000
	URBINO	606.000.000	1.400.000.000
L.U.I.S.S.	ROMA	176.000.000	600.000.000
Lingue Mod.	MILANO	12.000.000	50.000.000
Ist. Lingue e			
Lett. straniera	BERGAMO	63.000.000	55.000.000
Magistero	CATANIA	11.000.000	70.000.000
	ROMA	3.000.000	70.000.000
	NAPOLI	---	110.000.000
Totale parziale		2.696.500.000	5.405.000.000

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

PROSPETTO 2/3

UNIVERSITA'		CAP. 8551 40%	CAP. 8551 60%
Ist.Univ.Orient.	NAPOL.	249.500.000	460.000.000
Ist.Univ.Navale	NAPOLI	50.000.000	455.000.000
Univ.Stranieri	PERUGIA	430.000.000	620.000.000
Sc.Normale Sup.	PISA	415.000.000	400.000.000
Sc.Perfezionam.	PISA	86.000.000	30.000.000
Sc.Int.Sup. Studi avanzati	TRIESTE	14.500.000	200.000.000
ISEF	ROMA	210.000.000	5.000.000
	TORINO	---	---
	MILANO	---	---
ISEF della Lombardia	MILANO	---	---
	BOLOGNA	---	5.000.000
	URBINO	---	50.000.000
	FIRENZE	---	---
	PALERMO	---	---
	PERUGIA	---	---
	L'AQUILA	---	---
Lingua e Lett. straniera	SIENA	---	---
TOTALE PARZIALE		113.496.590.000	170.595.000.000

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

## PROSPETTO C

ESPOSIZIONE CONTRIBUTI DELLO STATO E DI ALTRI ENTI  
CORRISPONDI ALLE UNIVERSITÀ E AD ISTITUTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE

(in milioni)

Università o Istituzioni equiparate	Ultimo rendicon- to pervenuto: anno	Trasferimenti correnti (1)	Trasferimenti in c/capitale (1)	TOTALE	Totale entrate come da consuntivo (2)	Incidenza % dei trasferi- menti sulle entrate
L'AQUILA	1984	6.769	10.547	17.316	19.230	90,05
CHIETI	1983	5.197	1.711	6.908	12.090	57,14
POTENZA	1983	8.800	950	9.750	10.853	89,84
COSENZA	1984	14.250	3.910	18.161	28.720	63,23
Centro Res. Cosenza	1984	5.930	—	5.930	7.011	84,58
Univ. Reggio Calabria						
NAPOLI	1983	16.038	24.195	40.233	78.020	51,57
SALERNO	1983	4.046	647	4.693	11.209	41,87
Istituto Universitario Orientale	1984	3.916	414	4.330	6.272	69,04
Istituto Universitario Navale	1984	1.192	2.181	3.373	3.992	84,49
Osservatorio Astronomico Capodimonte	1984	195	89	284	343	82,80
Osservatorio Vesuviano di Ercolano	1980	116	—	116	249	46,59
Istituto Univers. "Suor Orsola Benincasa"	1984	1.539	57	1.597	3.065	52,10
BOLOGNA	1984	18.672	22.406	41.078	64.887	63,31
FERRARA	1984	5.051	4.072	9.123	13.406	68,05
MODENA	1984	7.873	4.197	12.070	17.691	68,23
PARMA	1984	9.605	7.643	17.248	35.445	48,66
Scuola Servizio Sociale di Parma	1984	25	—	25	61	40,98
TRIESTE	1984	7.090	10.303	17.393	28.706	60,59
UDINE	1984	4.299	2.204	6.503	22.590	28,73
Sc Sup. Lingue Moderne Interpreti Traduttori (Trieste)	1984	1.207	20	1.227	1.329	92,33
Osservatorio Astronomico	1984	304	56	360	360	100,00
ROMA I — La Sapienza	1984	35.040	28.269	63.309	120.106	52,71
ROMA II — Tor Vergata	1983	7.580	2.306	9.886	16.879	58,57
Istituto Italiano Studi Germanici (Roma)	1983	183	—	183	198	92,42
VITERBO	1983	3.385	579	3.964	5.048	78,52
ISEF	1983	1.000	—	1.000	1.778	56,24
CASSINO	1984	2.520	878	3.398	4.164	81,60
GENOVA	1984	19.193	12.364	31.557	66.712	47,30
MILANO	1984	24.479	20.321	44.800	81.021	55,29
MILANO Politecnico	1983	6.428	5.137	11.565	26.986	42,86
BRESCIA	1984	4.645	705	5.350	7.205	74,25
PAVIA	1984	12.186	2.084	14.270	24.010	59,43
Osservatorio Astronomico di Brera	1983	238	—	238	238	100,00

Prosp C 1

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

Università o Istituzioni equiparate	Ultimo rendicon- to pervenuto. anno	Trasferimenti correnti (1)	Trasferimenti in c/capitale (1)	TOTALE	Totale entrate come da consuntivo (2)	Incidenza % dei trasfere- menti sulle entrate
ANCONA	1983	5.698	1.670	7.368	16.460	44,76
MACERATA	1984	1.514	323	1.837	2.752	66,75
CAMERINO	1984	3.709	1.822	5.531	6.538	84,60
CAMPOBASSO	1984	2.000	—	2.000	2.000	100,00
TORINO	1984	15.041	12.815	27.856	48.347	57,62
TORINO Politecnico	1984	5.924	2.133	8.057	14.680	54,88
Osserv. Astron. "Pino Torinese"	1984	215	—	215	311	69,13
BARI	1984	16.795	10.755	27.550	38.350	71,84
LECCE	1984	4.165	1.579	5.744	6.747	85,13
CAGLIARI	1983	8.678	7.528	16.206	23.384	69,30
SASSARI	1984	5.862	6.755	12.617	15.995	78,88
PALERMO	1983	9.868	3.546	13.414	17.402	77,08
CATANIA	1984	20.952	8.289	29.241	294.41	99,42
M E S S I N A						
TRENTO	1984	10.645	813	11.458	13.439	85,25
FIRENZE	1984	20.964	13.031	33.995	45.470	74,76
Osservatorio Astrofisico di Arcetri	1984	1.652	102	1.754	8.050	21,79
SIENA	1984	14.302	6.304	20.606	27.128	75,96
PISA	1984	22.293	18.865	41.158	57.744	71,28
Scuola Normale Superiore di Pisa	1984	4.203	1.355	5.558	6.280	88,50
Scuola Superiore Studi Univ. Pisa	1984	622	103	725	808	89,73
Sc. Lingue e Cultura Italiana per Stranieri di Siena	1984	481	20	501	745	67,25
PERUGIA Università Italiana	1984	9.394	3.857	13.251	19.673	67,36
PERUGIA Università per Stranieri	1983	2.524	—	2.524	4.324	58,37
VENEZIA	1984	4.114	3.628	7.742	20.005	38,70
Istituto Univ. Architettura di Venezia	1984	2.332	1.268	3.600	9.018	39,92
VERONA	1984	5.538	1.291	6.829	37.751	18,09
PADOVA	1984	15.229	15.315	30.544	109.849	27,81

(1) — Nel caso di conti consuntivi compilati in data anteriore all'entrata in vigore del d.P.R. 4 marzo 1982 n. 371, le voci (entrate e spese) "correnti" e "conto capitale" corrispondono, rispettivamente, a "ordinarie" e "straordinarie".

(2) — Con esclusione delle partite di giro e contabilità speciale.

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

PROSPETTO D  
RIEPILOGO CONTI CONSUNTIVI UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI DI ISTRUZIONE

(in milioni)

Università o Istituzioni equiparate	Entrate accertate			Totale	Spese impegnate		Totale	Situazione finanziaria				Avanzo o disavan. di ammin.
	Correnti	C/Capit.	Partite di giro		Correnti (1)	C/Capit. (1)		Fondo cassa	Residui attivi	Totale	Residui passivi	
L'AQUILA	6.769	10.547	6.216	23.532	6.756	12.314	19.070	95	19.206	19.301	17.594	1.707
CHIETI	5.197	1.711	1.100	8.008	3.617	3.690	7.307	11.804	10.963	22.767	10.982	11.784
POTENZA	8.800	950	200	9.950	330	12.651	12.981	13.674	1.219	14.894	12.250	2.643
COSENZA	16.951	3.910	12.767	33.629	14.547	5.624	20.198	5.799	11.472	17.272	15.378	1.893
Centro Res. Cosenza	7.011	—	846	7.858	6.231	78	6.307	693	4.724	5.417	3.565	1.851
Univ. R. Calabria	7.392	100	14.689	22.121	2.732	2.775	5.508	58	16.652	16.710	9.702	7.008
NAPOLI	16.038	24.195	220.978	261.211	46.161	30.458	76.619	53.427	82.983	136.411	114.723	21.687
SALERNO	4.046	647	4.554	9.247	5.204	3.403	8.607	15.458	4.783	20.242	10.462	9.779
Ist. Univ. Orientale	3.916	414	8.057	12.387	4.276	695	4.971	91	7.028	7.119	3.869	3.249
Ist. Univ. Navale	1.192	2.181	5.249	9.622	1.550	4.580	6.130	269	5.965	8.657	6.820	1.837
Os. As. Capodimonte	224	89	29	343	164	162	326	111	13	124	111	26
Oss. Vesuv. Ercolano	116	—	422	538	108	18	126	240	—	240	203	37
Ist. Univ. "Suor Orsola Benincasa"	2.808	257	654	3.720	2.678	333	3.022	1.485	215	1.700	1.647	53
BOLOGNA	39.206	25.680	34.322	99.210	34.662	29.674	64.336	44.771	12.903	57.675	41.927	15.747
FERRARA	5.051	4.072	18.982	28.105	6.472	6.764	13.236	165	14.510	14.675	8.261	6.414
MODENA	7.873	4.197	16.828	28.898	11.112	5.923	17.035	9.393	13.051	22.434	11.548	1.739
PARMA	9.605	7.643	24.200	41.448	20.133	6.970	26.203	8.854	19.270	19.531	9.650	9.861
Sc. Serv. Soc. Parma	25	—	2	27	31	—	58	22	69	91	7	84
TRIESTE	7.090	10.303	6.483	23.876	10.221	43.879	54.100	1.764	34.462	36.226	26.658	9.568
UDINE	4.299	2.204	874	7.377	4.392	19.234	23.626	1.329	16.026	17.355	7.002	10.353
Sc. Sup. Lingue Mod. Interpr. Tradutt. (Trieste)	1.207	20	—	1.227	812	394	1.206	—	—	—	13	377
Oss. Astron. Roma	304	56	49	409	30	48	78	70	67	137	69	51
ROMA I—La Sapienza	35.040	28.269	60.174	123.483	79.839	42.054	121.839	12.145	93.058	105.203	78.399	7.511
ROMA II—Tor Vergata	7.580	2.306	63	9.949	4.461	18.357	22.818	14.016	6.311	20.327	11.237	9.091
Istit. Italiano Studi Germanici (Roma)	183	—	19	202	216	22	238	111	14	125	75	50
VITERBO	3.385	579	79	4.043	1.617	1.684	1.301	741	2.794	3.535	4.252	163
ISEF	1.000	—	278	1.278	1.341	263	1.604	1.046	329	1.375	610	172
CASSINO	2.520	878	101	3.499	517	3.512	4.029	8.155	1.138	9.293	2.558	6.735
GENOVA	19.193	12.364	7.969	39.526	23.584	20.071	43.655	36.317	11.798	48.115	17.810	14.981
MILANO	24.479	20.321	109.976	154.776	48.251	36.551	84.802	1.240	87.018	88.258	77.406	10.852
MILANO Politecnico	6.428	5.137	11.946	23.511	16.913	8.670	25.583	18.772	12.959	31.731	27.574	4.157
BRESCIA	4.645	705	11.638	16.988	3.689	3.220	6.909	200	10.109	10.309	4.492	5.817
PAVIA	12.186	2.084	49.117	63.387	19.117	5.278	24.995	7.980	21.756	29.736	23.440	6.296
Oss. Astr. Brera	238	—	—	238	179	—	179	199	100	299	28	270

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Università o Istituzioni equiparate	Entrate accertate			Totale	Spese impegnate			Situazione finanziaria				Avanzo o disavan. di ammin.
	Correnti	C/Capit.	Partite di giro		Correnti (1)	C/Capit. (1)	Totale	Fondo cassa	Residui attivi	Totale	Residui passivi	
ANCONA	5.698	1.670	4.975	12.343	6.593	7.094	13.687	7.155	3.200	10.355	6.583	2.645
MACERATA	1.514	323	238	2.075	2.110	1.391	3.501	2.667	1.709	4.376	3.380	996
CAMERINO	3.709	1.822	9.880	15.411	2.500	2.233	4.733	46	4.047	4.093	3.223	3.209
CAMPOBASSO	2.000	—	3	2.003	25	—	25	1.973	—	1.973	—	1.973
TORINO	15.041	12.815	7.315	35.171	21.826	23.233	45.059	46.135	9.366	55.501	42.522	9.854
TORINO Politecnico	5.924	2.133	7.695	15.752	10.411	6.085	16.496	8.266	1.038	9.304	7.506	1.978
Os.Ast.Pino Torin.	215	230	42	487	200	—	200	217	70	287	50	236
BARI	16.795	10.755	48.211	75.761	19.989	14.436	34.425	23.991	13.243	37.234	21.968	15.266
LECCE	4.165	1.579	8.409	14.153	3.676	2.349	6.025	113	5.102	10.230	3.139	2.076
CAGLIARI	8.678	7.528	15.666	31.872	12.306	10.257	22.563	23.360	28.704	52.064	45.987	6.077
SASSARI	5.862	6.755	13.193	25.810	7.404	9.034	16.438	2.118	32.927	35.045	32.072	1.262
PALERMO	9.868	3.546	1.956	15.370	1.488	4.588	6.076	18.743	28.806	47.549	40.173	7.376
CATANIA	20.952	8.289	55.642	84.883	14.968	16.593	31.561	8.822	74.645	83.467	74.525	8.942
MESSINA	—	—	—	—	—	—	—	8.813	11.015	19.828	20.304	474
TRENTO	10.645	813	795	12.253	2.681	7.101	9.782	488	13.089	13.577	4.116	9.461
FIRENZE	20.964	13.031	6.346	40.341	24.784	18.493	43.267	35.507	16.197	51.704	25.832	25.872
Oss.Astrof.Arcetri	1.652	102	293	2.047	392	18	410	1.336	248	1.584	224	152
SIENA	14.302	6.304	17.462	38.068	14.643	4.076	18.719	11.660	11.484	23.144	12.647	10.498
PISA	22.293	18.865	7.234	48.392	25.236	15.557	40.793	45.518	41.583	87.101	45.477	41.624
Sc.Norm.Sup.Pisa	4.203	1.355	517	6.075	676	2.123	2.799	3.580	1.326	4.906	2.688	2.219
Sc.Sup.St.Un.Pisa	622	103	40	765	551	79	630	858	172	1.030	388	641
Sc. L. n. Cult. It.												
Stran.Siena	481	20	243	744	490	475	965	189	291	480	201	279
PERUGIA Univ.Ital.	9.394	3.857	2.785	16.036	13.099	11.777	24.876	18.614	6.244	24.858	20.504	4.354
PERUGIA Un.Stran.	2.524	—	1.220	3.744	3.585	238	3.823	83	500	584	823	238
VENEZIA	4.114	3.628	17.343	25.085	4.857	14.624	19.481	10	9.377	9.387	4.744	4.642
Ist.Univ.Arc.Venezia	2.332	1.268	3.221	6.821	3.032	5.613	8.645	232	3.819	4.051	785	3.266
VERONA	5.538	1.291	2.651	9.480	6.990	6.939	13.929	521	16.892	17.413	3.490	13.924
PADOVA	15.229	15.315	18.876	49.420	35.424	83.085	118.509	3.349	50.483	53.832	38.907	14.926

(1) — Nel caso di conti consuntivi compilati in data anteriore all'entrata in vigore del d.P.R. 4 marzo 1982 n. 371, le voci (entrate o spese) "correnti" e "conto capitale" corrispondono, rispettivamente, a "ordinarie" e "straordinarie".

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

## ESPOSIZIONE DATI FINANZIARI UNIVERSITA' O ISTITUTI EQUIPARATI

PROSPETTO E

(in milioni)

UNIVERSITA' o istituzioni Equiparate	Ultimo rendiconto pervenuto anno	SPESE CORRENTI			SPESE IN CONTO CAPITALE				
		Funzionam. (Cat. 1)	Attività istituz. (Cat. 2)	Acquisto beni e servizi (Cat. 3)	Traferim. passivi (Cat. 4)	Funzionam. ist.-cliniche centri (Cat. 7)	Acquisti di immobi- lizzaz.ed attrezz.tec. (Cat. 10-11)	Ricerca scientifica (Cat. 12)	Rimborso mutui e prestiti (Cat. 15)
L'AQUILA	1984	24	896	2.117	126	3.378	1.604	2.001	28
CHIETI	1983	25	932	960	182	1.471	2.811	888	--
POTENZA	1983	51	38	206	--	22	12.601	50	--
COSENZA	1984	110	1.733	3.895	15.936	2.867	1.691	3.933	--
Centro Res. Cosenza	1984	--	6.144	--	50	15	61	--	--
Univ. Reggio Calabria	84	30	222	373	188	1.397	1.689	1.085	--
NAPOLI	1983	278	4.942	10.941	5.741	22.751	9.907	20.550	189
SALERNO	1983	46	885	2.184	957	1.062	2.980	422	--
Istituto Universitario Orientale	1984	25	1.666	1.073	1.461	5	111	467	--
Istituto Universitario Navale	1984	32	77	68	14	747	426	2.163	--
Osserv. Astronomico Capodimonte	1984	83	15	60	5	--	162	--	--
Osserv. Vesuviano di Ercolano	1980	72	17	18	--	--	18	386	--
Ist. Univers. "Suor Orsola Benincasa"	1984	67	971	255	1.055	29	39	--	--
BOLOGNA	1984	194	5.893	12.930	3.015	11.454	6.202	14.785	78
FERRARA	1984	34	2.412	2.112	116	1.604	3.091	3.671	428
MODENA	1984	52	3.426	3.107	1.208	3.214	1.610	2.681	--
PARMA	1984	70	6.323	5.945	225	7.297	1.711	5.253	--
Scuola Servizio Sociale di Parma	1984	--	11	19	--	--	--	--	--
TRIESTE	1984	58	1.056	5.473	765	2.606	4.714	5.256	--
UDINE	1984	87	1.309	1.676	57	1.205	2.886	1.852	--
Sc.Sup.Lingue Moderne Interpreti Tra- duttori (Trieste)	1984	2	618	136	16	35	394	--	--
Osservatorio Astronomico Roma	1984	--	12	57	--	--	48	61	--
ROMA I - La Sapienza	1984	67	28.133	21.847	13.134	13.934	12.951	13.252	232
ROMA II - Tor Vergata	1983	37	18	2.456	1.014	179	11.406	1.410	--
Ist.Italiano Studi Germanici (Roma)	1984	--	--	--	--	--	--	--	--
VITERBO	1983	22	85	586	28	882	1.118	566	--
ISEF	1983	3	911	134	75	120	75	188	276
CASSINO	1984	40	192	251	29	--	3.217	295	--
GENOVA	1984	49	8.538	7.633	1.603	5.307	6.329	9.100	20
MILANO	1984	58	6.565	19.121	5.726	14.766	16.864	11.020	80
MILANO Politecnico	1983	49	1.279	6.297	1.552	7.023	3.507	5.163	26
BRESCIA	1984	38	344	1.593	149	1.464	2.641	578	--
PAVIA	1984	76	4.373	5.205	3.922	4.818	2.828	639	75
Osservatorio Astronomico di Brera	1983	--	--	--	--	--	--	--	--

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

UNIVERSITA' o istituzioni Equiparate	Ultimo rendiconto pervenuto anno	SPESE CORRENTI			SPESE IN CONTO CAPITALE				
		Funzionam. (Cat.1)	Attività istituz. (Cat.2)	Acquisto beni e servizi (Cat.3)	Tresferim. passivi (Cat.4)	Funzionam. ist.-cliniche centri (Cat.7)	Acquisti di immobi- lizzaz.ed attrezz.tec. (Cat.10-11)	Ricerca scientifica (Cat.12)	Rimborso mutui e prestiti (Cat.15)
ANCONA	1983	43	1.817	1.640	915	--	--	--	--
MACERATA	1984	36	830	494	128	578	1.087	283	--
CAMERINO	1984	32	250	884	653	644	1.765	608	--
CAMPOBASSO	1984	18	7	--	--	--	--	--	--
TORINO	1984	59	5.613	7.318	3.898	3.534	10.071	9.424	84
TORINO Politecnico	1984	55	1.189	4.065	2.903	809	3.866	248	--
Osserv. Astron. "Pino Torinese"	1984	--	--	--	--	--	--	--	--
BARI	1984	98	5.704	7.539	2.102	3.668	7.341	6.987	1
LECCE	1984	51	471	1.631	1.070	353	591	508	32
CAGLIARI	1983	62	3.090	4.384	1.064	3.380	2.713	5.959	--
SASSARI	1984	29	3.188	1.916	205	1.924	1.551	4.895	--
PALERMO	1983	60	5.101	5.808	51	4.904	3.039	8.811	--
CATANIA									
MESSINA									
TRENTO	1984	45	485	1.212	779	69	2.985	328	918
FIRENZE	1984	63	6.950	8.550	3.787	4.786	8.941	3.817	--
Osservatorio Astrofisico di Arcetri	1984	384	--	--	--	--	1.207	26	--
SIENA	1984	39	4.959	3.864	989	1.682	1.526	1.794	2.201
PISA	1984	54	8.557	6.383	4.778	4.194	4.373	4.483	--
Scuola Normale Superiore di Pisa	1984	28	704	1.576	--	288	1.692	432	--
Scuola Superiore Studi Univ. Pisa	1984	17	235	270	--	24	75	3	--
Sc. Lingue e Cultura Italiana per Stra- nieri di Siena	1984	9	311	164	--	--	475	--	--
PERUGIA Università Italiana	1984	37	3.072	3.748	1.234	4.792	3.745	6.491	64.784
PERUGIA Università per Stranieri	1983	20	2.106	642	358	306	130	93	--
VENEZIA	1984	38	1.367	2.056	508	635	2.898	372	100
Istituto Univ. Architettura di Venezia	1984	41	437	918	1.275	311	842	--	--
VERONA	1984	56	3.648	382	95	2.522	1.042	770	--
PADOVA	1984	141	6.695	8.755	3.674	14.572	3.878	19.695	--

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

## SITUAZIONE PATRIMONIALE

## PROSPETTO F

(in milioni)

UNIVERSITA'	Anno	Attività	Passività	Consist.Patr. finale	Variaz.rispetto al precedente Es.
L'AQUILA	1984	35.302	18.158	17.144	1.866
CHIETI	1983	39.786	10.982	28.803	6.032
POTENZA	1983	15.148	12.250	2.897	- 1.882
COSENZA	1984	49.702	15.378	34.324	2.425
Centro Res. Cosenza	1984	5.940	3.565	2.374	744
Univ. Reggio Calabria	1984	18.642	9.702	8.940	4.502
NAPOLI	1983				
SALERNO	1983	3.499	10.462	18.984	5.386
Istituto Universitario Orientale	1984	2.231	3.869	12.013	8.144
Istituto Universitario Navale	1984	865	6.820	12.510	5.690
Osservatorio Astronomico Capodimonte	1984	1.135	111	1.289	13
Osservatorio Vesuviano di Ercoleno	1980	638	202	435	- 11
Istituto Univers. "Suor Orsola Benincasa"	1984	188	1.647	2.360	712
BOLOGNA	1984	72.287	47.035	84.031	10.872
FERRARA	1984	54.233	17.497	36.736	410
MODENA	1984	51.206	19.418	39.658	14.058
PARMA	1984	86.768	22.915	63.852	27.248
Scuola Servizio Sociale di Parma	1984	153	7	145	56
TRIESTE	1984	74.955	26.658	48.296	8.301
UDINE	1984	40.178	7.002	33.176	8.197
Sc.Sup.Lingue Moderne Interpreti Traduttori (Trieste)					
Osservatorio Astronomico Roma	1984	1.286	69	1.286	39
ROMA I — La Sapienza	1984	217.625	93.198	124.426	39.975
ROMA II — Tor Vergata	1983	50.700	11.237	39.463	- 2455
Istituto Italiano Studi Germanici (Roma)	1983	253	79	174	36
VITERBO	1983	6.750	5.137	6.750	1.429
ISEF	1983	1.583	610	973	221
CASSINO	1984	17.738	2.558	15.180	3.799
GENOVA	1984	126.026	25.073	100.953	11.300
MILANO	1984	157.019	79.420	77.598	6.889
MILANO Politecnico	1983	50.197	27.840	22.356	6.307
BRESCIA	1984	12.621	4.492	8.128	2.154
PAVIA	1984	161.086	31.364	129.722	89.888
Osservatorio Astronomico di Brera	1983	878	28	850	17

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

UNIVERSITA'	Anno	Attività	Passività	Consist.Patr. finale	Variaz.rispetto al precedente Es.
ANCONA	1983	28.655	8.179	20.475	5.604
MACERATA	1984	2.122	3.380	5.890	- 138
CAMERINO	1984	14.100	3.223	10.876	- 1.148
CAMPOBASSO	1984	1.974	600	1.973	- 26
TORINO	1984	107.901	48.806	59.095	20.178
TORINO Politecnico	1984	116.274	7.506	108.768	- 366
Osserv. Astron. "Pino Torinese"	1984	1.498	50	1.447	43
BARI	1984	137.863	21.968	115.895	42.287
LECCE	1984	19.926	3.139	16.786	2.819
CAGLIARI	1983	80.982	45.987	34.994	3.700
SASSARI	1984	68.488	32.072	36.416	9.460
PALERMO	1983	86.808	40.173	46.635	9.777
CATANIA	1984	112.808	74.525	38.282	586
MESSINA	1984	53.750	20.304	33.446	5.432
TRENTO	1984	23.022	4.154	18.868	3.739
FIRENZE	1984	136.533	25.832	110.701	20.206
Osservatorio Astrofisico di Arcetri	1984	2.571	224	2.347	--
SIENA	1984	107.777	38.866	68.911	14.996
PISA	1984	163.945	45.477	118.467	41.463
Scuola Normale Superiore di Pisa	1984	11.558	2.888	8.870	2.186
Scuola Superiore Studi Univ. Pisa	1984	382	388	1.024	327
Sc. Lingue e Cultura Italiana per Stranieri di Siena	1984	2.444	201	2.242	534
PERUGIA Università Italiana	1984	167.752	20.883	146.868	82.838
PERUGIA Università per Stranieri	1983	8.465	1.988	8.226	- 238
VENEZIA	1984	22.707	6.076	16.630	4.841
Istituto Univ. Architettura di Venezia	1984	10.451	785	9.665	794
VERONA	1984	23.674	3.490	20.183	5.658
PADOVA	1984	132.675	38.907	93.767	12.238

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

SITUAZIONE PATRIMONIALE									PROSPETTO G
									(in milioni)
UNIVERSITA'	Attività finanziaria	Passività finanziaria	Saldo. finanziario	Beni immobili	Beni mobili	Passività patrimon.	Saldo patrimon.	Avanzo o dis.patrim.	
L'AQUILA	19.302	17.594	1.708	6.239	9.761	564	15.436	17.144	
CHIETI	22.767	10.982	11.785	13.118	3.900	---	17.018	28.803	
POTENZA	14.893	12.250	2.643	---	254	---	254	2.897	
COSENZA	17.287	15.378	1.909	12.745	19.670	---	32.415	34.324	
Centro Res. Cosenza	5.417	3.565	1.852	---	522	---	522	2.374	
Univ. Reggio Calabria	16.710	9.702	7.008	---	1.932	---	1.932	8.940	
NAPOLI	---	---	---	---	---	---	---	---	
SALERNO	---	10.462	---	1.278	2.221	---	---	18.984	
Istituto Universitario Orientale	---	3.869	---	1.544	687	---	---	12.013	
Istituto Universitario Navale	---	6.820	---	6	859	---	---	12.510	
Osservatorio Astronomico Capodimonte	---	111	---	---	1.135	---	---	1.289	
Osservatorio Vesuviano di Ercolano	239	202	37	---	398	---	398	435	
Istituto Univers. "Suor Orsola Benincasa"	---	1.647	---	---	188	---	---	2.360	
BOLOGNA	---	43.145	---	4.674	67.613	3.890	---	84.031	
FERRARA	19.800	9.463	10.337	15.980	18.452	8.033	26.399	36.736	
MODENA	22.445	11.548	10.897	5.980	22.781	---	28.761	39.658	
PARMA	19.567	9.650	9.917	20.359	33.575	---	53.935	63.852	
Scuola Servizio Sociale di Parma	92	7	85	---	60	---	60	145	
TRIESTE	36.257	26.658	9.599	4.647	34.049	---	38.697	48.296	
UDINE	17.356	7.002	10.354	10.637	12.185	---	22.822	33.176	
Sc.Sup.Lingue Moderne Interpreti Traduttori (Trieste)									
Osservatorio Astronomico Roma		(sit. non completa)		450	835			1.286	
ROMA I — La Sapienza	106.314	78.399	27.915	---	111.309	14.799	96.511	124.426	
ROMA II — Tor Vergata	22.328	11.237	11.091	26.694	1.678	---	28.372	39.463	
Istituto Italiano Studi Germanici (Roma)	125	79	46	---	128	---	128	174	
VITERBO	8.008	5.137	2.271	3.247	3.503	---	6.750	9.021	
ISEF	1.376	610	766	---	207	---	207	973	
CASSINO	9.293	2.558	6.735	7.077	1.368	---	8.445	15.180	
GENOVA	55.156	24.700	30.456	28.783	42.086	372	70.497	100.953	
MILANO	88.267	77.406	10.861	19.807	47.762	832	66.737	77.598	
MILANO Politecnico	31.732	27.574	4.158	232	17.966	---	18.198	22.356	
BRESCIA	10.309	4.492	5.817	---	2.311	---	2.311	8.128	
PAVIA	29.925	31.364	- 1.439	99.161	32.000	---	131.161	129.722	
Osservatorio Astronomico di Brera	299	28	271	---	579	---	579	850	

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

UNIVERSITA'	Attività finanziaria	Passività finanziaria	Saldo. finanziario	Beni immobili	Beni mobili	Passività patrimon.	Saldo patrimon.	Avanzo o dis.patrim.
ANCONA	10.399	6.583	3.816	6.491	11.763	1.595	16.660	20.475
MACERATA	—	3.380	—	814	1.308	—	—	5.690
CAMERINO	6.433	3.223	3.210	2.288	5.378	—	7.666	10.876
CAMPOBASSO	—	—	—	—	—	—	—	1.973
TORINO	55.507	42.522	12.985	5.419	46.975	6.284	46.110	59.095
TORINO Politecnico	9.305	7.506	1.799	101.304	5.665	—	106.969	108.768
Osserv. Astron. "Pino Torinese"	287	50	237	322	888	—	1.210	1.447
BARI	37.298	21.968	15.330	47.445	53.120	—	100.565	115.895
LECCE	5.215	3.139	2.076	5.571	9.139	—	14.710	16.786
CAGLIARI	52.065	45.987	6.078	1.949	26.967	—	28.916	34.994
SASSARI	35.045	32.072	2.973	10.750	22.693	—	33.442	36.416
PALERMO	47.583	40.173	7.410	523	38.702	—	39.225	46.635
CATANIA	83.467	74.525	8.942	—	29.340	—	29.340	38.282
MESSINA	19.833	20.304	471	348	33.569	—	33.917	33.446
TRENTO	13.577	4.116	9.461	2.300	7.144	37	9.407	18.868
FIRENZE	51.711	25.832	25.879	40.365	44.457	—	84.822	110.701
Osservatorio Astrofisico di Arcetri	1.585	224	1.361	—	986	—	986	2.347
SIENA	28.749	12.647	16.282	56.749	22.278	26.398	52.629	68.911
PISA	94.395	45.477	48.918	24.872	44.677	—	69.549	118.467
Scuola Normale Superiore di Pisa	4.908	2.688	2.220	1.017	5.633	—	6.650	8.870
Scuola Superiore Studi Univ. Pisa	—	388	—	—	382	—	—	1.024
Sc. Lingue e Cultura Italiana per Stranieri di Siena	480	201	279	1.537	425	—	1.963	2.242
PERUGIA Università Italiana	25.100	20.504	4.596	113.845	28.806	379	142.272	146.868
PERUGIA Università per Stranieri	—	1.988	—	7.000	1.465	—	—	8.226
VENEZIA	9.402	4.744	4.658	3.086	10.218	1.331	13.304	16.630
Istituto Univ. Architettura di Venezia	4.050	785	3.266	4.426	1.973	—	6.399	9.665
VERONA	17.414	3.490	13.924	—	6.259	—	6.259	20.183
PADOVA	53.832	38.907	14.926	26.910	51.931	—	78.841	93.767

PAGINA BIANCA

## Capitolo XXIII

## MINISTERO DELLA SANITÀ

## 1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

La complessa realizzazione della riforma sanitaria è avviata verso una fase di concreta programmazione degli interventi (legge 23 ottobre 1985, n. 595), che avrà il primo momento attuativo nell'elaborazione del piano sanitario nazionale per il triennio 1986-88. I criteri fissati rendono la programmazione il presupposto e il limite per la governabilità della spesa sanitaria.

La nuova normativa fissa i livelli delle prestazioni e ribadisce gli obiettivi del servizio sanitario nazionale che tendono ad assicurare un omogeneo livello degli interventi nelle varie regioni del paese.

La programmazione sanitaria è considerata in connessione, da un lato con la più generale programmazione economica nazionale e, dall'altro, è orientata verso un diretto coinvolgimento delle regioni nella realizzazione degli obiettivi.

Il testo normativo indica per il triennio 1986-1988 le azioni-programmate ed i progetti-obiettivo (1) da realizzare (articolo 8) ed enuclea le disposizioni finanziarie che prevedono in tale arco temporale una dotazione del fondo sanitario nazionale di 129.380 miliardi per la spesa sanitaria corrente e di 5.080 miliardi per quella in conto capitale. Con ulteriori specificazioni la legge n. 595 disciplina le prestazioni erogabili in forma indiretta e quelle aggiuntive di assistenza sanitaria, reca norme in materia di presidi e servizi di alta specializzazione, precisa i provvedimenti da adottare in caso di inadempienza degli organi regionali e delle Unità sanitarie locali nell'esercizio delle funzioni in materia sanitaria.

L'articolo 10 detta in particolare disposizioni in materia di organizzazione degli ospedali e stabilisce gli standards di dotazione dei posti-letto.

In base alla nuova normativa le regioni sono tenute ad adeguare il processo di programmazione alle indicazioni di piano, sia nel caso che abbiano già adottato un proprio piano sanitario, sia nel caso che ancora non vi abbiano provveduto.

Nella sua complessa elaborazione, il piano sanitario nazionale per il triennio 1986-1988, non ancora presentato dal Governo al Parlamento ai fini della sua approvazione con atto non legislativo (articolo 13 della legge n. 595), è stato sottoposto al prescritto parere del Consiglio sanitario nazionale. Nell'esprimere le proprie valutazioni, il Consiglio ha rilevato che il piano presenta talune inadeguate formulazioni di ordine metodologico (2) e che, tra l'altro, non sono stati organicamente evidenziati taluni impegni per la ricerca biomedica ed epidemiologica nè è stato dato il necessario risalto all'esigenza di promuovere campagne di educazione sanitaria e di favorire la formazione e l'aggiornamento professionale, con il coinvolgimento in

(1) Le azioni programmate che costituiscono (articolo 2, comma 3°) un impegno operativo in uno specifico settore sanitario in cui confluiscono l'attività di più servizi sanitari, attengono: alla sicurezza e alla tutela della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro; alla lotta alle malattie neoplastiche e alle malattie cardiovascolari, alla tutela dei nefropatici cronici, alla sanità pubblica veterinaria.

I progetti obiettivo determinati da un impegno operativo idoneo a fungere da polo di aggregazione di attività molteplici delle strutture sanitarie (articolo 2, comma 5) si riferiscono in particolare alla tutela della salute della donna, degli anziani e dei disabili psichici, alla prevenzione e riabilitazione dei portatori di handicaps, alla prevenzione, alla riabilitazione e al reinserimento dei tossicodipendenti.

(2) Ad avviso del Consiglio sanitario nazionale, non sono state in particolare tenute presenti talune indicazioni provenienti dalla Organizzazione mondiale della sanità, le linee di raccordo tra la programmazione sanitaria e quella di sviluppo del paese nei settori che hanno maggiore attinenza con gli interventi sanitari, le esperienze di programmazione sanitaria in atto presso varie regioni.

questo importante settore delle strutture dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro.

In attesa della riforma istituzionale delle Unità sanitarie locali, una parte di essa, riguardante l'assemblea generale e il comitato di gestione è stata stralciata e approvata separatamente con legge 15 gennaio 1986, n. 4. Questa riconduce l'Unità sanitaria locale alla sua origine di struttura operativa del Comune e dispone conseguentemente l'abolizione dell'assemblea generale, le cui funzioni sono assunte dall'organo collegiale rappresentativo dei Comuni singoli o associati, (Consiglio comunale, Assemblea comunità montane, Associazione intercomunale).

In ordine al Comitato di gestione, ne viene ridotto il numero dei componenti (3) ed è ammessa la possibilità di sceglierli anche tra persone non facenti parte del consiglio comunale; condizione imprescindibile in ogni caso è il possesso dei requisiti di competenza e di professionalità necessari per ricoprire la carica.

Allo stato, permane irrisolto il problema del riordinamento generale del ministero, uno dei punti cruciali della riforma.

Un'ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 dicembre 1985 sollecita il Governo a promuovere senza ulteriori dilazioni un disegno di legge che dia attuazione all'articolo 59 della legge di riforma n. 833 del 1978.

Come sarà detto più oltre è comunque già in corso la predisposizione di uno schema di disegno di legge da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri.

La posizione da assegnare all'organizzazione ministeriale, in aderenza ai principi fissati dell'articolo 59 della legge n. 833, è quella di un organismo centrale, volano dell'intero sistema sanitario, con funzioni prevalenti di studio delle molteplici problematiche attinenti alla salute, di elaborazione dei programmi, di emanazione di direttive generali e di atti di indirizzo.

L'esperienza degli anni trascorsi ha posto in evidenza la necessità di costituire, in un sistema ampiamente decentrato, una struttura idonea a compiere rilevazioni sulle condizioni di assistenza, sui livelli delle prestazioni nei diversi comparti della realtà nazionale, a vigilare sui programmi elaborati, in modo da coglierne tempestivamente carenze, disfunzioni, disarmonie per suggerire successivi interventi correttivi.

Particolare rilievo in questa organizzazione articolata e complessa è destinato ad assumere il sistema informativo sanitario, il quale costituisce lo strumento indispensabile di acquisizione dei dati conoscitivi per le attività di studio, per la elaborazione dei programmi e per la definizione degli indirizzi e dell'azione di coordinamento.

Conclusivamente è da rilevare che agli impegni di notevole dimensione che attendono l'amministrazione si potrà far fronte soltanto con una struttura centrale fondata su un modello organizzativo assai flessibile, in grado di reagire ai rapidi mutamenti imposti dalla realtà su cui il ministero deve operare.

Anche nel 1985 la legge finanziaria n. 887 del 22 dicembre 1984 ha costituito il principale strumento della manovra governativa per il contenimento della spesa sanitaria e per il riequilibrio dei livelli assistenziali.

Le norme di contenimento hanno in particolare riguardato l'assistenza farmaceutica e l'attività ospedaliera per la quale sono stati fissati alcuni standards da valere anche ai fini della costruzione di nuove strutture. Per ciò che attiene alle attività a destinazione vincolata, è stato riservato alle regioni un fondo di 500 miliardi per la realizzazione di programmi destinati al finanziamento di particolari servizi sanitari (4). Una quota del fondo sanitario nazionale, ammontante a 150 miliardi, è stata assegnata con destinazione vincolata "per il finanziamento dei piani straordinari nei settori della riabilitazione, dell'assistenza protesica e di mantenimento di anziani e disabili (5).

(3) I componenti del comitato di gestione sono eletti dall'organo rappresentativo dei comuni in numero di quattro o sei membri, oltre il presidente, secondo le dimensioni dell'Unità sanitaria locale.

(4) Rientrano tra le attività a destinazione vincolata: l'assistenza ai tossicodipendenti, i servizi psichiatrici, il risanamento sanitario degli allevamenti e la profilassi delle malattie infettive e diffuse degli animali.

(5) Vedasi, al riguardo, documento servizio studi Camera dei deputati 1986 (dipartimento socio culturale) relativo a "la spesa pubblica per i portatori di handicaps".

Una maggiore disponibilità di informazioni ha infine permesso di attuare quella parte della legge finanziaria inerente a specificazioni basate su parametri capitarî. La innovazione ha aperto una nuova fase nel determinare la ripartizione del fondo sanitario nazionale, ponendo così le basi alla auspicata uniformità di livelli assistenziali e alla migliore efficienza dei servizi. In base alla nuova metodologia appositi parametri sono stati adottati per le attività assistenziali e per l'assistenza ospedaliera (6). Le altre attività sono state finanziate secondo accordi con le regioni mentre per la prima volta il finanziamento per il settore veterinario è avvenuto secondo parametri predeterminati.

I dati di consuntivo dell'esercizio 1985 registrano un ulteriore incremento della spesa a carico del fondo sanitario che ha raggiunto, in termini di impegni, i 40.364,4 miliardi (+ 16,2 per cento) rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente (miliardi 34.720,3). Le variazioni in aumento hanno interessato sia la spesa corrente (capitolo 5941 dello stato di previsione del ministero del tesoro) passata da 34.000,3 a 39.204,4 miliardi, sia la spesa in conto capitale (capitolo 7082 dello stato di previsione del ministero del bilancio) che ha toccato il livello di 1160 miliardi (720 nell'esercizio precedente).

Sul versante delle entrate (capitolo 3342) sono stati registrati, al termine dell'esercizio 1985, accertamenti ammontanti a miliardi 29.236 (27.409 nell'esercizio precedente) e versamenti pari a 28.953 miliardi, a fronte dei 27.297 dell'anno 1984 (7).

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

#### b) Considerazioni sulla gestione

La spesa globale del ministero della sanità è ammontata, in termini di impegni, a 485,4 miliardi mentre era stata di 424,6 miliardi nell'esercizio precedente, con un incremento, quindi, del 14,3 per cento.

Il divario fra le previsioni iniziali (471,6 miliardi) e quelle definitive (505 miliardi) è stato, per quanto attiene alla competenza, del 7,1 per cento; anche le previsioni di cassa, inizialmente di importo pari a 490,8 miliardi, hanno subito, per effetto delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, un aumento di 52,5 miliardi pari al 10,7 per cento.

Le spese di parte corrente sono ammontate a 480,3 miliardi (421,5 nell'esercizio precedente) con un incremento del 13,9 per cento in relazione prevalentemente agli aumenti degli oneri per il personale in servizio (+ 11,7 per cento) che sono passati da 120,1 a 134,2 miliardi e ai più cospicui impegni registrati nella categoria degli acquisti di beni e servizi (+ 17,7 per cento) che, nel raffronto fra i due ultimi esercizi, sono passati da 115,5 a 136 miliardi.

Gli oneri per trasferimenti di parte corrente hanno costituito, come negli anni precedenti, l'entità più cospicua (204,1 miliardi a fronte dei 179,5 dell'esercizio precedente, con un incremento del 13,7 per cento), considerato che in tale categoria rientrano, oltre alle somme corrisposte alla C.R.I. (miliardi 31,3) per l'espletamento dei compiti istituzionali e per il servizio di pronto soccorso sanitario stradale (capitoli 2585 e 2586), i finanziamenti (capitolo 2600) a carico del fondo integrativo degli asili nido (miliardi 141) devoluti alle regioni e alle province autonome, le indennità per l'abbattimento degli animali (miliardi 2,3) e numerosi altri contributi previsti per legge ad enti ed istituti vari.

Un notevole balzo, rispetto ai 3 miliardi sui quali si era attestata negli ultimi anni, ha segnato la spesa in conto capitale per la ricerca scientifica (+ 83,3 per cento) che ha dato luogo ad impegni pari a 4,5 miliardi da parte dell'Istituto superiore della sanità e ad 1 miliardo da parte dell'ISPESL.

(6) Le attività assistenziali a parametro capitarîo hanno riguardato l'assistenza di base, quella farmaceutica e quella specialistica, avendo riguardo alla composizione della popolazione per classi di età. L'igiene e la prevenzione sono state finanziate in base alla popolazione residente. Le assegnazioni per l'assistenza ospedaliera sono state effettuate secondo la popolazione residente "pesata" per classi di età e corretta con i saldi attivi e passivi risultanti dalla mobilità ospedaliera; a ciascun ricovero è stato attribuito un valore economico medio distintamente per la medicina di base e per quella specialistica.

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

È da rilevare, tuttavia, che nel primo caso le somme pagate ammontano appena a 414,5 milioni mentre nel secondo, come già avvenne per il 1984, non risultano effettuati pagamenti.

Le somme pagate sono ammontate complessivamente a 469,4 miliardi (403 nell'esercizio precedente), di cui 378,9 miliardi in conto competenza e 90,5 miliardi in conto residui.

Quanto ai residui, il loro importo all'inizio dell'esercizio era di 148 miliardi, alla fine era, invece, di 167 e di questi, 20,2 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento.

## 2 - Gestioni fuori bilancio

La legge 7 agosto 1973, n. 519, ha autorizzato, come è noto, l'istituzione presso l'Istituto superiore di sanità di una gestione fuori bilancio cui affluiscono contributi da parte di enti pubblici nazionali e di organizzazioni estere per ricerche e studi nell'ambito della sanità pubblica commissionati dagli enti stessi.

Tali contributi, destinati esclusivamente agli oneri di ricerca, sono tenuti distinti per ciascun progetto, mediante l'affidamento ad un responsabile scientifico.

Il personale impegnato nelle ricerche normalmente fa parte dell'Istituto ma in taluni casi si ricorre a personale di altre amministrazioni o anche esterno che possenga i necessari requisiti di professionalità richiesti di volta in volta dal tipo di ricerca.

Le ricerche commesse all'Istituto hanno segnato una costante progressione nell'ultimo quinquennio essendo passate da 36 in ciascuno degli anni 1980 e 1981 a 68 nel 1984 ed infine a 90 nell'esercizio 1985, con corrispondente incremento dei movimenti finanziari.

Di particolare interesse sono alcuni progetti in corso di realizzazione eseguiti dall'Istituto per conto dell'Organizzazione mondiale della sanità, della CEE e del Consiglio nazionale delle ricerche. Vanno segnalate, per la loro attualità, le ricerche sulle tecniche di rilevamento e misura della radioattività al suolo e sull'atmosfera a seguito di incidente nucleare, le indagini condotte per conto della CEE sullo stato del litorale marittimo e quelle sul controllo dell'inquinamento nel Mediterraneo (8).

Il rendiconto per l'anno 1984, tuttora in corso di esame, espone entrate per 1666,2 milioni cui è da aggiungere l'avanzo di cassa (240,1 milioni) dell'esercizio precedente, determinato, come è noto, dalla non coincidenza tra svolgimento dell'attività di ricerca e rendicontazione annuale. Le spese sono state di importo pari a 1091 milioni per cui il nuovo avanzo di cassa risulta di 815,3 milioni.

## 3 - Organizzazione dei servizi e personale

### a) Organizzazione dei servizi

Come innanzi detto, sul riordinamento del ministero è in corso di elaborazione uno schema di disegno di legge da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri.

In base ad alcune anticipazioni, il documento prevede, accanto alle tradizionali direzioni generali, la istituzione di organismi pluridisciplinari nei quali potranno convergere gli apporti di diverse esperienze e discipline. In definitiva, tenuto conto della particolare natura delle funzioni ministeriali (programmazione, coordinamento delle attività di ricerca, attività di indirizzo e coordinamento, relazioni internazionali ecc.) il nuovo assetto è informato ad una organizzazione di tipo orizzontale nella quale possano ricongiungersi le esperienze dei vari settori interessati in ordine alla soluzione di specifici problemi.

Per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1985, n. 256 sono stati trasferiti alla regione siciliana tutti gli uffici periferici del ministero della sanità operanti nell'ambito del territorio regionale, con esclusione degli uffici di sanità marittima ed area, degli Uffici veterinari di porto, di aeroporto

(8) Assumono rilievo anche le convenzioni di ricerca con il C.N.R. sulle emoglobine, il progetto pilota per interventi preventivi su fattori di rischio dell'arteriosclerosi, l'indagine finanziata dal CONI per accertare le condizioni igienico-ambientali delle piscine.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITÀ

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIONI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFERITIVE		INIZIALI		DEFERITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.					
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1976	634.634	100	-	3.178.812	100	-	-	-	3.178.903	100	-	3.213.568	100	-	108.175	100	-	116.406	100	
1977	838.757	137	33,3+	4.837.938	154	-	-	-	4.811.823	154	-	4.837.712	145	43,3+	395.658	212	112,2+	111.976	95	
1978	3.555.916	560	300,3+	8.935.837	216	41,8+	-	-	8.898.228	217	41,3+	8.798.431	211	40,3+	483.824	205	24,8+	57.228	48	
1979	180.597	28	84,9-	455.208	14	83,4-	-	-	446.485	14	93,5-	438.791	28	87,8-	181.858	54	78,5-	24.358	21	
1980	178.946	28	2,8-	241.638	8	48,9-	-	284.588	100	7	48,4-	221.362	7	73,4-	108.782	57	5,6+	8.814	8	
1981	198.984	38	7,8+	284.828	9	17,8+	-	384.724	103	3,5+	14,8+	228.858	7	3,8+	127.782	89	18,7+	38.831	31	
1982	256.078	48	34,5+	420.215	14	58,8+	-	487.386	105	58,8+	57,8+	428.205	13	88,7+	182.268	55	28,8-	15.848	13	
1983	330.728	54	32,3+	488.942	13	4,8-	-	414.789	141	14,8-	11,8-	325.977	10	26,1-	125.483	67	22,7+	8.214	5	
1984	418.817	65	21,6+	457.108	14	11,6+	-	527.810	178	21,1+	14,8+	300.298	12	18,4+	144.811	78	15,2+	5.808	8	
1985	488.881	74	14,1+	488.578	244	6,5+	-	535.385	182	1,6+	14,0+	483.883	14	18,1+	188.358	84	8,1+	8.888	8	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	1.568	100	-	8.688	100	-	-	-	8.488	100	-	987	100	-	8.828	100	-	6.888	100
1977	2.658	167	88,7+	8.588	100	0,8+	-	-	8.588	100	0,8+	1.383	140	48,2+	11.928	175	74,8+	11.578	164
1978	4.588	288	88,8+	4.588	68	38,8-	-	-	4.588	68	38,8-	1.658	157	12,8+	14.888	216	24,7+	13.728	223
1979	4.758	317	5,8+	4.758	78	5,8-	-	-	4.758	72	5,8+	1.828	188	18,8+	17.788	258	18,8+	18.588	177
1980	3.888	258	38,8-	3.888	48	38,8-	-	14.258	168	38,8-	38,8-	10.858	1.818	44,8+	10.748	157	38,8-	8.872	159
1981	5.088	323	88,7+	4.588	68	58,8+	-	5.888	38	84,8-	58,8+	4.438	448	55,8-	5.888	85	48,8-	3.888	85
1982	2.588	167	58,8-	2.588	38	44,8-	-	5.828	35	11,3-	44,8-	3.888	388	11,8-	4.381	84	24,8-	3.278	55
1983	2.588	167	0,8+	3.888	19	48,8-	-	3.888	22	34,8-	38,8-	2.888	284	28,8-	4.588	87	4,8+	2.881	34
1984	3.888	258	28,8+	3.888	28	54,3+	-	14.888	181	38,8+	3,8+	13.772	1.388	388,8+	3.822	58	24,8-	1.268	21
1985	3.888	258	0,8	5.588	85	77,8+	-	7.328	88	45,1-	77,8+	5.715	578	58,4-	13.888	288	288,8+	11.243	188

(1) INDICE Progr. di Incremento sull' Anno Base ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980  
(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE





e di dogana interna. Alla regione siciliana sono state altresì devolute, fatte salve le attribuzioni dell'Istituto per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, le funzioni amministrative già svolte dall'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (ENPI), Associazione nazionale per il controllo della combustione (ANCC) e Opera nazionale per la protezione della maternità e infanzia (ONMI) nonché quelle relative all'istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia.

Con altro provvedimento (9) (decreto ministero della sanità di concerto con quello della funzione pubblica in data 23 dicembre 1985) sono state modificate le circoscrizioni, il livello e la sede di alcuni uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e di taluni uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna nonché i relativi organigramma tipo. In definitiva quest'ultimo atto ha in parte modificato l'assetto degli uffici periferici stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 614 in relazione ad alcune mutate situazioni locali, connesse alle direttive CEE in materia di traffico di persone e di merci.

Sul piano organizzativo è ancora da rilevare che l'amministrazione sanitaria non ha proceduto alla costituzione di propri centri di pronto soccorso nell'ambito della circoscrizione degli Uffici sanitari di porto e di aeroporto.

Tale competenza deriva espressamente dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620 che subordina la costituzione di tali centri alle necessarie intese con le autorità portuali e aeroportuali, con i locali organi delle FF.AA., dei Corpi di polizia e del corpo dei vigili del fuoco, con le imprese di navigazione marittima e aerea e con le organizzazioni private di assistenza volontaria. Per ragioni imputabili anche alla complessità delle procedure di trasferimento delle funzioni la costituzione dei centri non si è realizzata, cosicché il servizio è rimasto affidato alle Ferrovie dello Stato, che già svolgevano compiti analoghi tramite il proprio servizio sanitario. Tale affidamento della gestione del servizio ha però avuto luogo di fatto e non sulla base di accordi convenzionali che avrebbero potuto determinare le caratteristiche ed i limiti della gestione, gli oneri ad essa connessi nonché le modalità e i tempi di rimborso della spesa sostenuta. L'amministrazione sanitaria si è venuta così a trovare nei confronti delle Ferrovie in una forte situazione debitoria e priva, peraltro, di un preciso titolo giuridico per l'assunzione degli impegni. La questione, portata all'esame della Sezione del controllo (deliberazione n. 1591 del 24 ottobre 1985) si è risolta con la dichiarazione di non conformità a legge dell'impegno di spesa assunto dal ministero a favore dell'azienda per la gestione dei servizi sanitari.

Alla vicenda ora descritta ha fatto seguito il decreto legge 30 dicembre 1985, n. 591 convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 46 in virtù del quale (articolo 12, comma terzo) i servizi di pronto soccorso sanitario portuale e aeroportuale a diretta gestione statale continuano ad essere svolti dall'Ente ferrovie dello Stato "nelle forme e con le modalità finora praticate" (10), al quale l'amministrazione sanitaria dovrà corrispondere un rimborso forfettario complessivo di 4.716 milioni per la gestione di detti servizi sostenuti negli anni dal 1983 al 1986.

La norma, in effetti, ha definito l'aspetto finanziario della questione mentre la determinazione della titolarità della gestione dei centri di pronto soccorso e delle relative modalità di funzionamento è stata demandata ad un apposito provvedimento legislativo non ancora emanato. È di tutta evidenza che il permanere della incertezza in ordine alla titolarità del servizio rischia di comprometterne la funzionalità, non consentendo di procedere alla sua organizzazione.

Sul piano della organizzazione territoriale delle Unità sanitarie locali è anche da far cenno alla legge 26 novembre 1985, n. 687 che ha autorizzato l'istituzione o il mantenimento presso la Presidenza della Repubblica, presso le due Camere e presso la Corte costituzionale di strutture sanitarie riservate ai componenti o agli ex componenti degli organi medesimi nonché a coloro che svolgono attività nell'ambito e

(9) Il decreto è stato emanato in virtù delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1985, n. 254 attuativo della legge 29 ottobre 1984, n. 734 recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva CEE n. 643 del 1983 relativa all'agevolazione di controlli fisici e delle formalità amministrative sui trasporti di merci fra Stati membri.

(10) La norma ha altresì stabilito che i servizi di pronto soccorso sanitario istituiti presso gli aeroporti gestiti da enti o società in regime di concessione statale continuano ad essere svolti dai concessionari medesimi con oneri a proprio carico.

al servizio delle istituzioni suddette. Il provvedimento legislativo ha così modificato il principio già sancito dalla legge n. 833 della territorialità delle strutture sanitarie.

Il recente assetto del Consiglio sanitario nazionale, di cui si è riferito nelle precedenti relazioni cui si fa rinvio, ha consentito nel 1985 l'espletamento di una complessa attività in relazione alla molteplicità dei temi trattati.

Nell'esercizio delle funzioni consultive e propositive nei confronti del Governo, il Consiglio sanitario ha in particolare esaminato, attraverso l'istruttoria compiuta da una commissione speciale, lo schema di piano sanitario nazionale 1986-1988 formulando proposte di variazione e notazioni aggiuntive.

Nel corso dell'anno è stata definitivamente avviata, dopo laboriosa istruttoria, la stesura della relazione sullo stato sanitario del Paese (articolo 8 legge n. 833) relativa agli anni 1981-1983 che peraltro non è stata ancora pubblicata. È stato altresì tracciato il programma degli argomenti che formeranno oggetto della relazione per il periodo 1984-1985.

In relazione alla vastità e complessità delle competenze spettantegli, il Consiglio sanitario nazionale ha espresso il prescritto parere sugli atti di ripartizione del fondo sanitario, sull'aggiornamento del prontuario terapeutico, su taluni atti di indirizzo e coordinamento (11), sui progetti di ricerca dell'Istituto superiore di sanità per il quinquennio 1984-1988, sulle deroghe al blocco degli organici delle Unità sanitarie locali, sull'aggiornamento per l'anno 1985 del nomenclatore tariffario delle protesi e su una molteplicità di altre materie specifiche per le quali la consulenza dell'organo è prevista da diverse disposizioni.

L'articolo 59 della legge n. 833 prevede che in sede di riordinamento del ministero dovranno essere rideterminate le attribuzioni e la composizione del Consiglio superiore di sanità, avendo riguardo alla natura di organo consultivo tecnico del ministero della sanità. In sede di riforma due esigenze sembrano in particolare da tener presenti: una migliore determinazione delle competenze onde evitare sovrapposizioni con quelle spettanti al Consiglio sanitario nazionale; l'integrazione del consesso con esperti di nuove discipline, alla luce dei progressi scientifici e tecnologici verificatisi negli ultimi anni.

All'ufficio per l'attuazione della legge di riforma sono stati affidati, per effetto del decreto legge 2 luglio 1982, n. 402, convertito nella legge 3 settembre 1982, n. 627 alcuni compiti operativi riguardanti, tra l'altro, l'assistenza sanitaria all'estero di cittadini italiani. La complessità delle procedure e talune difficoltà di carattere organizzativo, connesse all'assunzione di tali nuovi compiti, hanno determinato notevoli ritardi, come già rilevato nella precedente relazione, nell'effettuare i rimborsi di spese sanitarie sostenute da lavoratori italiani all'estero.

In tale settore va rilevato che la mancanza del piano sanitario nazionale ha determinato difficoltà di carattere normativo ed operativo, dato che il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 618, che prevede l'assistenza sanitaria da assicurare ai cittadini italiani all'estero, fa esplicito riferimento ai livelli di assistenza assicurati in Italia dal servizio sanitario nazionale.

Del pari difficoltà di vario ordine sono emerse in materia di assistenza sanitaria all'estero in favore di cittadini italiani. Questo settore che la legge di riforma ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 6 legge n. 833) ha visto il sorgere di una legislazione regionale molto diversificata che si affianca a quella statale (decreto del Presidente della Repubblica n. 618 innanzi citato) per cui è da auspicare una sollecita emanazione del provvedimento, previsto dall'articolo 3 della legge di programmazione sanitaria 23 ottobre 1985, n. 595, con cui saranno determinati i criteri di fruizione di prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero in favore di cittadini italiani residenti in Italia.

Confermata la fondamentale importanza del sistema informativo nella esplicazione dei servizi di assistenza sanitaria, è da rilevare che nel 1985 sono state realizzate "monografie regionali" comprensive di dati e di valori idonei a costituire indicatori di fenomeni (12) da tenere sotto costante osservazione da parte del ministero della sanità, delle amministrazioni regionali e delle Unità sanitarie locali.

(11) Fra gli atti di indirizzo e coordinamento emanati nell'anno vanno ricordati quello per la disciplina delle installazioni di apparecchiature di diagnostica a risonanza magnetica nucleare e quello sui flussi informativi dell'INAIL al servizio sanitario nazionale in materia di infortunistica sul lavoro e malattie professionali (in G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1986).

(12) Si tratta di dati relativi al personale, alle attività, alle strutture delle U.S.L., alla attività degli Istituti di ricovero e cura ecc.

La rilevazione di questi dati ha tra l'altro consentito, come innanzi accennato, una più analitica ripartizione di una quota parte del fondo sanitario nazionale, in particolare per quanto attiene al fenomeno della mobilità interregionale dei ricoveri ospedalieri e al finanziamento di varie voci del fondo secondo criteri parametrici capitari.

#### b) Personale

La dotazione organica complessiva era costituita al 31 dicembre 1985 da 3.488 posti (13), dei quali risultavano coperti 2323, con una carenza, quindi, di 1165 posti, pari al 33,4 per cento dell'organico totale.

Le deficienze maggiori si riscontrano nei ruoli tecnici (medici, veterinari, chimici, farmacisti ecc.) nei quali prestano la loro opera molti elementi estranei con funzioni di coadiutori o di incaricati (legge n. 13 del 1969; n.174 del 1974; decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1985, n. 254). La spesa per tali prestazioni (capitolo 4031) si è aggirata nel 1985 sui 132,5 milioni.

A parte tali situazioni, già altre volte rappresentate nelle relazioni della Corte, è da rilevare che i ruoli organici non prevedono alcune figure professionali (resocontisti stenografi, traduttori, operatori tecnici ecc.) il cui apporto è condizione per la trasformazione qualitativa delle attività istituzionali, tenuto conto dell'infittirsi negli ultimi anni dei rapporti internazionali e di talune nuove esigenze di funzionalità di importanti organi collegiali quali il Consiglio sanitario nazionale e il Consiglio superiore di sanità. Il nuovo disegno strutturale verso cui sembra avviarsi l'amministrazione postula come indispensabile corollario una ridefinizione dei ruoli organici del ministero e una razionalizzazione delle relative dotazioni.

Allo stato attuale, sussistono carenze di personale in quasi tutte le ex carriere e, per giunta, le vacanze che si verificano nel ruolo speciale ad esaurimento, costituito da elementi in prevalenza provenienti da enti mutualistici e assistenziali soppressi, non sono ripianabili.

Nel 1985 sono state effettuate assunzioni, a seguito di concorsi banditi negli anni precedenti, di 164 elementi distribuiti tra le varie carriere amministrative e tecniche (12 chimici, 39 veterinari) e tra altre particolari qualifiche (62 guardie di sanità).

Sono in corso di espletamento concorsi per complessivi 463 posti. Considerato l'enorme numero delle domande presentate, non è stato possibile nel 1985, per difficoltà di ordine organizzativo e logistico, fare eseguire le prove di esame per un concorso a 40 posti di coadiutore d'archivio (circa 36.000 domande) e per altro concorso a 48 posti di segretario tecnico (circa 20.000 domande).

L'amministrazione, in attuazione della legge 10 luglio 1984, n. 301 recante norme per l'accesso alla dirigenza, ha emanato i bandi per il conferimento di 74 posti; le relative procedure sono in via di espletamento.

Il programma dei corsi di formazione e qualificazione destinati a personale amministrativo e tecnico, già avviato negli anni precedenti, ha potuto realizzarsi solo in parte nel 1985 sia per le scarse disponibilità di bilancio (20 milioni), tra l'altro utilizzate in misura limitata, sia perchè in molti casi l'esiguità di personale non ha consentito di allontanarlo, se non per brevi periodi, dai normali compiti di istituto.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario rese dal personale degli uffici centrali e periferici, l'onere complessivo è stato di circa 1230 milioni. In base alla normativa entrata in vigore nel 1984 il personale suddetto ha anche fruito di compensi incentivanti la produttività, per i quali la spesa complessiva (capitolo 1019) si è aggirata sui 1.812 milioni.

Nel quadro degli interventi assistenziali a favore del personale, la legge 8 gennaio 1986, n. 5 ha autorizzato la concessione di contributi e sovvenzioni a favore del circolo dopolavoro del ministero della sanità per il funzionamento dell'asilo-nido e per l'espletamento degli altri servizi sociali. La legge ha effetto dal 1° gennaio 1981 ed ha sanato perciò situazioni pregresse in ordine alle quali la Corte (sezione controllo n. 1256 del 10 giugno 1982) aveva dichiarato, in mancanza di norma autorizzativa, la non conformità a legge di provvedimento concessivi di contributi.

(13) Nella dotazione organica suindicata rientrano: 2.636 posti del ruolo ordinario; 793 posti del ruolo speciale, istituito con D.P.R. 31 luglio 1980, n. 615; 11 posti del ruolo unico (articolo 24 quinquies del decreto legge n. 663 del 1979 convertito nella legge 29 marzo 1980, n. 33); 45 posti del ruolo locale per gli uffici periferici operanti nella provincia di Bolzano (D.P.R. 24 marzo 1981, n. 217); 3 posti del ruolo ad esaurimento dell'ex Governo militare alleato.

Nel corso dell'anno è stato sottoposto all'esame della sezione del controllo (deliberazione n. 1583 del 10 ottobre 1985), che lo ha ammesso al visto, un provvedimento di collocamento fuori ruolo di un dirigente dell'Istituto superiore di sanità, provvedimento per il quale il comitato amministrativo dell'Istituto aveva espresso contrario avviso per le difficoltà operative che sarebbero derivate alla funzionalità dell'Istituto stesso. Il provvedimento era stato preceduto da un decreto del ministero degli affari esteri, di concerto con quello della sanità e del tesoro, in base al quale il funzionario era stato nominato esperto con funzioni di addetto scientifico presso un'ambasciata all'estero, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18. La sezione del controllo ha affermato, nell'occasione, che il provvedimento che dispone il collocamento fuori ruolo non si può configurare come atto di natura discrezionale, essendo esso meramente consequenziale a quello di conferimento dell'incarico di esperto, per sua natura, invece, avente carattere discrezionale e costitutivo. Ciò posto, ha rilevato la sezione che il ministro che fornisce il concerto alla nomina di esperto sarà tenuto a sentire il consiglio di amministrazione (ovvero l'organo equiparato) in questa fase del procedimento, soltanto in tale sede sorgendo l'obbligo per l'amministrazione di dare adeguata motivazione in caso di divergenza dal parere espresso dall'organo collegiale.

#### 4 - Beni e servizi strumentali

##### a) Locazione di immobili

Di una certa entità è stata la spesa (2,6 miliardi) impegnata sul capitolo 1097 concernente fitto locali ed oneri accessori, che ha in parte riguardato la stipula di 18 contratti per il rinnovo o per nuove locazioni di uffici periferici (uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna).

Permane grave, sul piano della funzionalità e dei costi di gestione, la situazione logistica degli uffici centrali del ministero allocati in sei diversi edifici. Per due di questi, tra l'altro, incombe da tempo la procedura di rilascio, a seguito di insistenti richieste da parte degli enti titolari.

Nel 1985 sono però proseguiti i lavori di ristrutturazione di un immobile demaniale nel quale hanno trovato sistemazione il consiglio superiore di sanità e il servizio centrale della programmazione sanitaria presso il quale sono state installate, a mano a mano che procedevano i lavori, le complesse apparecchiature programmate per il Centro elaborazioni dati.

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

Nel 1985 ha continuato ad avere esecuzione la convenzione, di cui si è fatto cenno nelle precedenti relazioni, con la società Italsiel diretta alla realizzazione, all'attivazione e alla temporanea gestione del sistema informativo dell'amministrazione. Gli impegni di spesa derivanti dalla esecuzione del contratto (capitolo 4201) sono stati di importo pari a 13 miliardi.

In applicazione delle clausole contrattuali, il sistema informativo sanitario oltre ad avere realizzato le "monografie regionali" di cui si è innanzi fatto cenno, ha avviato numerose altre attività tra cui quelle concernenti la cartografia tematica computerizzata e la lettura automatica delle prescrizioni mediche. Delle varie procedure informatiche in via di realizzazione si parlerà nel seguito dell'esposizione.

Esigenze connesse alla migliore organizzazione dei servizi hanno consigliato di porre allo studio una nuova convenzione in materia di informatica da stipulare con la società Italsiel.

##### c) Attività contrattuale

Come negli anni precedenti, l'attività negoziale è stata in parte diretta agli acquisti di sieri, di vaccini, di presidi profilattici e medicinali di uso non ricorrente, ai fini della ricostituzione delle scorte da impegnare in casi di emergenza. La relativa spesa per l'acquisizione di materiale profilattico nel campo umano è ammontata a circa 1.730 milioni (capitolo 2031).

In sede di attuazione dei piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi, l'attività negoziale è stata prevalentemente diretta all'acquisto di materiale

necessario ad esigenze diagnostiche per il quale è stata impegnata una spesa ammontata a circa 386 milioni (capitolo 4034).

I dati dell'attività contrattuale pongono in evidenza che la scelta dei contraenti è stata operata quasi esclusivamente con il sistema della trattativa privata, che del resto trova giustificazione nella posizione di esclusiva sul mercato di determinate imprese produttrici.

Nella precedente relazione si è anche fatto cenno della stipula, a seguito di appalto concorso, di un contratto per la realizzazione di un "piano infanzia", volto prevalentemente all'attuazione di una campagna divulgativa di messaggi attraverso i mezzi di comunicazione.

In relazione a tale programma sono stati sottoposti al controllo della Corte gli atti approvativi di due contratti stipulati con l'Istituto Luce per un importo di circa 1.210 milioni e con l'Istituto poligrafico dello Stato per un importo di circa 250 milioni. Per altri contratti, per i quali sono sorti dubbi circa le connessioni con l'attuazione del programma, sono in corso rilievi istruttori.

Va infine rilevato che con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1985, n. 90 è stato approvato il nuovo regolamento per i servizi in economia del ministero della sanità.

I limiti di somma in esso previsti - 120.000 lire per le spese di ufficio, di manutenzione, per lavori ecc. e, ove ricorrano esigenze straordinarie, 1 milione per le forniture di materiale e macchine d'ufficio - fanno ritenere che non si è raggiunta la finalità di attuare procedure più snelle nel decentramento dei servizi e nell'erogazione della spesa.

## 5 - Attività istituzionale

### a) Attività di studio, indagine e rilevamento

L'entità della spesa per lo svolgimento di attività di studi assume dimensioni di un certo rilievo (6,3 miliardi in termini di impegno) tenuto conto che ogni direzione generale dispone di fondi stanziati sugli appositi capitoli di bilancio.

Questo complesso di studi e di ricerche, che realizza uno dei fini istituzionali dell'amministrazione, non è inserito in un piano organico che tenga conto degli obiettivi da perseguire ai fini della programmazione sanitaria sicchè, allo stato attuale, l'affidamento di incarichi di studio da parte dei vari uffici generali si riconduce tutt'al più a talune indicazioni di intervento sottoposte all'approvazione del ministro ovvero ad alcuni criteri di massima annualmente stabiliti dal comitato del centro studi, di cui fanno parte i direttori generali del ministero.

Soggetti destinatari degli incarichi di studio sono prevalentemente le Università, gli istituti di ricerca, gli enti pubblici con i quali vengono stipulate convenzioni e, in misura ragguardevole, anche elementi esterni all'apparato burocratico statale.

Nel settore dell'igiene pubblica sono stati elaborati programmi di sorveglianza nel campo epidemiologico e in quello degli inquinamenti derivanti da agenti atmosferici, programmi che sono in prevalenza affidati ad istituti scientifici specializzati. La spesa complessiva a carico del capitolo 2037 si è aggirata nell'anno sui 930,4 milioni.

Nel settore della medicina sociale è stata data prioritaria rilevanza, in conformità ad un piano di programmazione interno, agli interventi diretti ad individuare gli elementi naturali o di sintesi cui si fanno risalire i fattori di maggiore rischio nelle patologie neoplastiche. Le ricerche aventi carattere epidemiologico preventivo hanno puntato essenzialmente sulle malattie del sangue. Numerosi studi ed indagini hanno avuto ad oggetto le motulesioni o i disadattamenti sociali. Il piano di studi e ricerche ha determinato la stipula di convenzioni con alcuni istituti o cliniche universitarie. Nel corso dell'anno una convenzione è stata stipulata con l'Università "la Sapienza" di Roma per una indagine sulla prevenzione dell'AIDS.

Le spese per tale insieme di studi si sono aggirate sui 1.776,3 milioni (capitoli 2543 e 2544). Sono state inoltre conferite numerose borse di studio (milioni 97) su temi riguardanti i vari settori della medicina sociale.

Gli studi promossi dalla direzione generale degli ospedali, con un impegno di spesa di circa 1175 milioni (capitolo 1537) hanno in particolare riguardato il controllo e il trattamento dei tumori nonché le patologie

riscontrabili nell'età infantile e giovanile, nell'ambito delle iniziative proclamate dall'Organizzazione mondiale della sanità nell'"anno del giovane".

Per quanto attiene alla direzione generale degli alimenti e nutrizione, le indagini e gli studi, che formano oggetto di due capitoli che compongono la rubrica 5, sono stati diretti prevalentemente alla individuazione di indici di qualità e di salubrità degli alimenti. Le varie spese impegnate sono ammontate a 429 milioni.

In ordine ai servizi farmaceutici è da rilevare che lo stanziamento della relativa rubrica, ammontante a 332,5 milioni, è stato in massima parte utilizzato per l'attività di informazione scientifica sui farmaci e per altre indagini nel settore farmacologico e dell'educazione sanitaria.

Nel settore veterinario le attività di studio che formano oggetto del capitolo 4042, per il quale risultano impegnate spese di importo pari a 317,7 milioni, sono state prevalentemente eseguite dagli istituti zooprofilattici.

Rispetto all'anno precedente sono rimaste immodificate le assegnazioni di bilancio destinate al consiglio sanitario nazionale (50 milioni) per l'effettuazione di studi e ricerche, in prevalenza utilizzati per l'elaborazione della relazione sullo stato sanitario del paese e le assegnazioni (25 milioni) singolarmente destinate all'Ufficio centrale della programmazione sanitaria e all'Ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale.

Per quanto si riferisce al centro studi, istituito con legge 20 giugno 1969, n.383 e ristrutturato con decreto ministeriale 5 dicembre 1980 al fine di adeguarlo ai principi della legge di riforma, va rilevato che le diverse attività di studio e di indagine da esso promosse possono risultare concorrenti con l'esplicazione di analoghe iniziative intraprese dalle varie direzioni generali e da altre strutture ministeriali. Ciò induce a ritenere, come altre volte segnalato dalla Corte nelle proprie relazioni, che siano ormai da assumere le opportune iniziative per addivenire ad un migliore coordinamento e ad una più articolata programmazione degli interventi per studi ed indagini, al fine di evitare sempre possibili duplicazioni ed interferenze.

Le iniziative promosse dal centro studi nel 1985 hanno comportato una spesa complessiva di 768 milioni (capitolo 1112) occorsa anche per il conferimento di incarichi individuali di studio e per la stipulazione di convenzioni con enti ed istituti vari. In particolare sono stati portati a compimento sette incarichi individuali in precedenza conferiti e ne sono stati affidati 4 nuovi con compensi medi aggirantisi sui 5 milioni. Sono state inoltre stipulate 17 convenzioni con enti ed istituti di ricerca per compensi varianti dai 21 ai 75 milioni, in relazione alla complessità e alla durata degli studi.

#### b) Attuazione direttive CEE e rapporti internazionali

Nel settore dei rapporti internazionali si è addivenuto nel 1985 a diversi accordi e convenzioni con paesi o istituzioni estere in materia di assistenza sanitaria. In tale ambito si collocano: la stipula, a livello ministeriale, di una convenzione italo-tunisina per la disciplina, in regime di reciprocità, della assistenza sanitaria; la stipula di un accordo bilaterale con gli U.S.A. nel campo delle scienze e della tecnologia farmaceutica, volto anche al reciproco riconoscimento delle autorizzazioni dei laboratori di ricerca; l'avvio di taluni accordi per la produzione in Cina e in Indonesia delle cefalosporine e di altri farmaci essenziali; gli accordi assunti con i Paesi dell'E.F.T.A. per il mutuo riconoscimento delle ispezioni nazionali alle officine farmaceutiche.

Particolarmente intensa nel 1985 è stata l'attività diretta a dare attuazione alla normativa CEE in materia d'interesse sanitario o di tutela della salute in generale. Numerose direttive sono state recepite nell'ordinamento nazionale (14) altre sono in corso di recepimento ovvero in fase di discussione davanti gli organi della CEE.

(14) Tra le direttive recepite nell'ordinamento interno si ricordano: quella relativa agli imballaggi in cellulosa destinati a venire a contatto con gli alimenti (D.M. 4 aprile 1985 in G.U. n. 120 del 23 maggio 1985); quella riguardante oggetti di ceramica destinati a venire a contatto con prodotti alimentari (D.M. 4 aprile 1985 in G.U. n. 98 del 26 aprile 1985); quella relativa alla fissazione dei tenori massimi di residui di pesticidi negli ortofrutticoli (ordinanza ministeriale 6 giugno 1985 in G.U. n. 250 del 23 ottobre 1985).

### c) Attività informatica

Nel corso del 1985 sono state introdotte o perfezionate talune procedure informatiche e sono state attuate diverse forme di intervento presso i vari uffici centrali del ministero.

Particolari procedure sono state adottate per la realizzazione del sistema SIGMA concernente la presentazione grafica delle rilevazioni gestionali e sono state in particolare portate a compimento le diverse procedure per la verifica dei rendiconti presentati dalle Unità sanitarie locali.

Il sistema informativo è stato anche utilizzato per la raccolta di prospettazioni statistico-grafiche da allegare alla relazione sullo stato sanitario del Paese ed è stato inoltre predisposto per la rilevazione di alcuni servizi delle Unità sanitarie locali in materia di tossicodipendenza.

Nel settore dei servizi farmaceutici, il programma di automazione è stato finalizzato a diversi obiettivi quali il controllo degli effetti dei farmaci, la catalogazione dei principi attivi, l'aggiornamento periodico del prontuario terapeutico del servizio sanitario nazionale. La parte del programma già realizzata attiene alla gestione della banca dati delle specialità medicinali per uso umano e veterinario nonché alla memorizzazione dei dati relativi alle domande per l'introduzione di nuove specialità.

I programmi nel settore dell'igiene degli alimenti e della nutrizione per i quali si è ritenuto utile iniziare l'informatizzazione si riferiscono all'acquisizione di dati in materia di vigilanza alimentare e in materia di produzione degli alimenti sia in campo nazionale che per le provenienze estere, all'igiene del trasporto nazionale ed internazionale, alla distribuzione dei prodotti stessi.

Con apposite strutture informatiche la direzione generale dei servizi di igiene pubblica ha provveduto all'archiviazione e all'elaborazione dei dati relativi alle qualità delle acque di balneazione, ponendo i presupposti per la realizzazione di modalità di rilevazione più mirate. Sono state anche identificate alcune aree suscettibili in prospettiva di automazione (raccolta dati inquinamento acustico, rilevazione dati concernenti acque potabili, rilevazione incidenti da prodotti di uso domestico).

Presso la direzione generale degli ospedali sono stati adottati sistemi di elaborazione elettronica per la individuazione dei sanitari che hanno conseguito l'idoneità a primario ospedaliero e a direttore sanitario nelle sessioni che corrono dal 1969-1970 al 1979.

I programmi di elaborazione dati che hanno interessato l'ufficio per la attuazione della legge di riforma hanno in particolare avuto riguardo alle procedure per la definizione delle partite creditorie e debitorie con le istituzioni estere che forniscono prestazioni assistenziali in base ai trattati e ai regolamenti della Comunità europea.

L'avvio di un sistema informativo presso il centro studi è correlato alla acquisizione di un notevole materiale sulle strutture sanitarie straniere, sull'organizzazione sanitaria nazionale e sugli interventi e strumenti atti a migliorarla.

È da rilevare infine che è già da tempo attivata una procedura computerizzata per la raccolta e l'elaborazione dei dati sull'inquinamento atmosferico; il sistema permette di ottenere informazioni per l'osservazione del fenomeno in ciascuna provincia.

## 6 - Istituto superiore di sanità

L'Istituto superiore di sanità, istituito con regio decreto legge 11 gennaio 1934, n. 27, è stato riordinato soprattutto negli aspetti organizzativi con legge 7 agosto 1973, n. 519 e successivamente è stato inserito nel sistema della riforma che gli ha attribuito il ruolo di organo tecnico scientifico del servizio sanitario nazionale.

Il modello organizzativo dell'Istituto, quale emerge anche dal decreto ministeriale 29 aprile 1982, presenta le caratteristiche di una struttura flessibile - che si articola, allo stato attuale, in 21 laboratori e in 7 servizi tecnici - potenzialmente idonea ad adeguarsi e modificarsi in relazione allo svolgimento delle varie attività istituzionali. Queste possono ricondursi fondamentalmente a compiti di ricerca, di sperimentazione e

di istruzione, cui si aggiungono compiti di controllo e di accertamento che comportano, in molti casi, l'esplicazione di servizi a pagamento.

Le prospettive di sviluppo delle attività di ricerca dell'Istituto sono connesse al problema del coordinamento della ricerca sanitaria finalizzata all'attuazione degli obiettivi del servizio sanitario nazionale. In tale contesto l'Istituto si adopera affinché i settori di ricerca da esso individuati possano costituire punto di riferimento per le altre componenti del servizio sanitario nazionale ma con risultati non ancora soddisfacenti, data la carenza di meccanismi di coordinamento fra i vari istituti ed enti che operano nel settore della ricerca biomedica. In presenza di tale situazione l'Istituto ha attuato un raccordo delle proprie attività di ricerca con i progetti finalizzati del Consiglio nazionale delle ricerche sia per assicurare il sostegno di elevati livelli qualitativi e sia soprattutto per evitare duplicazioni e spreco di risorse.

L'obiettivo principale dell'Istituto è stato quello di integrare tra loro competenze scientifiche diverse accentuando il carattere multidisciplinare dei propri progetti e le collaborazioni con le altre strutture di ricerca.

Soltanto di recente si notano iniziative conformi ai postulati della legge di riforma che configurano l'Istituto superiore di sanità quale centro di collegamento, di coordinamento e di consulenza tra l'amministrazione centrale e le regioni, postulati che esigono, quale strumento normativo ancora scarsamente utilizzato, l'emanazione di atti di indirizzo e di coordinamento.

Quanto alle attività di ricerca, vanno tenuti distinti i progetti di settore (articolo 9 terzo comma della legge n.833) da quegli altri progetti che derivano da convenzioni con diversi organismi ed i cui movimenti finanziari danno luogo, come innanzi accennato, ad una gestione fuori bilancio (articolo 2 terzo comma, legge n. 519 del 1973).

I progetti di settore attengono in effetti alla ricerca istituzionale e consistono praticamente in programmi di attività realizzati dalle varie strutture interne dell'Istituto. Essi vengono eseguiti da personale dell'Istituto, secondo le normali procedure in uso e traggono i finanziamenti necessari dalle risorse assegnate ai laboratori interessati. Manca quindi all'impianto progettuale quella possibilità di autodeterminazione che deriva fondamentalmente dal poter disporre di risorse finanziarie proprie. Gli strumenti per l'effettuazione degli acquisti sono inoltre soggetti alle ordinarie procedure di contabilità.

In un'altra prospettiva si muovono, invece, i progetti facenti capo a convenzioni che non ricadono su precisi settori della struttura ma si individualizzano in una "equipe" di ricerca, della quale possono fare parte anche soggetti esterni all'amministrazione, costituita ad hoc, come una unità operativa autonoma con a capo un responsabile della ricerca. I progetti di ricerca di questo tipo si attuano attraverso procedure che consentono estrema libertà di azione e si avvalgono di finanziamenti erogati dall'ente che si pone quale committente della ricerca e ne stabilisce i fini.

Le ragioni ora indicate spiegano la tendenza evolutiva verificatasi negli ultimi anni dei progetti di ricerca derivanti da convenzioni. Le entrate affluite alla gestione fuori bilancio sono passate da 96,2 milioni nel 1979 a 1600 milioni circa nel 1983, per superare largamente i 3000 milioni nel 1985, tenendo conto delle somme provenienti sia da avanzi di cassa sia da nuove acquisizioni.

Nel quadro complessivo del coordinamento dell'attività di ricerca va detto che l'Istituto ha realizzato le proprie esigenze di programmazione individuando progetti quinquennali che riguardano alcune principali aree di intervento (15). Tali progetti ricoprono ampi settori di attività istituzionale e sono articolari in vari livelli di aggregazione (area di ricerca, sottoprogetti, linee di ricerca) che postulano l'individuazione di precisi obiettivi da raggiungere.

La programmazione degli interventi ha realizzato, superando precedenti schemi fondati sulla unidisciplinarietà dei singoli laboratori, il coordinamento delle attività, la finalizzazione delle stesse verso obiettivi prioritari e l'eliminazione di sovrapposizioni. Momenti di coordinamento, nella esecuzione dei progetti, si

(15) Allo stato, i settori di ricerca individuati dall'Istituto si riferiscono ai seguenti progetti quinquennali: ambiente, malattie infettive, patologia non infettiva, alimenti e salute, farmaci, valutazione e pianificazione dei servizi sanitari. I primi tre attengono al quinquennio 1984-1988, i rimanenti al periodo 1985-1989.

stabiliscono nei collegamenti tra laboratori, nelle riunioni congiunte dei consigli di laboratorio operanti in materie affini, nelle determinazioni di "acquisti di area" che riguardano apparecchiature di uso comune.

Le risorse finanziarie destinate ai progetti di settore sono allocate prevalentemente nei capitoli 8221 (ricerca scientifica) e 4538 (spese per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto); esse sono ammontate rispettivamente a 4,5 miliardi (2,5 nell'esercizio precedente) e a 12 miliardi (11 nell'esercizio 1984) in termini di competenza.

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

In ogni caso è da rilevare che i fondi assegnati per l'esercizio 1985 ad entrambi i capitoli ora indicati risultano quasi interamente impegnati. È però da rilevare che sul capitolo 8221 le somme pagate in conto competenza ammontano a solo 414,6 milioni e che i residui di stanziamento sono di entità pari a 2,4 miliardi.

La formazione di una massa cospicua di residui si fa risalire dall'amministrazione ai tempi di espletamento delle procedure contrattuali che di solito scavalcano l'esercizio finanziario e a taluni fattori esterni, come i ritardi con cui le editorie pubblicano volumi e periodici scientifici, che incidono su determinati acquisti.

Per quanto attiene agli accordi di collaborazione, va rilevato che essi sono andati aumentando e affinandosi nell'ultimo biennio, attraverso una serie di rapporti ormai consolidatisi con organismi internazionali quali l'OMS, la CEE, il Consiglio d'Europa, la NATO ecc. Una serie di nuovi accordi è intervenuta nel corso dell'anno con il Consiglio nazionale delle ricerche e in particolare con il ministero degli affari esteri - dipartimento per la cooperazione e lo sviluppo che ha finanziato alcuni progetti di ricerca destinati ai paesi del terzo mondo.

Anche i rapporti collaborativi con le regioni, finora alquanto carenti, si sono intensificati nel 1985 attraverso numerose convenzioni aventi ad oggetto problematiche di interesse sanitario e sociale. Hanno favorito tali iniziative la formulazione dei piani sanitari regionali. Va rilevato peraltro che l'attività di consulenza finora esplicata nei riguardi delle Unità sanitarie locali per il tramite delle regioni ha riguardato, in molti casi, esigenze disparate e disomogenee per cui difficoltà di vario genere, anche organizzative, considerata la struttura centrale dell'Istituto, hanno continuato ad evidenziarsi negli approcci con le realtà e le problematiche sorgenti in ambito locale.

Quanto ai programmi di istruzione, va rilevato che essi continuano ad avere una dimensione modesta, in relazione all'importanza data a tale funzione dalla legge di riforma (articolo 3) che demanda all'Istituto l'organizzazione dei corsi di aggiornamento e di specializzazione per gli operatori sanitari. La spesa complessiva per l'attuazione dei 23 corsi di formazione e di aggiornamento si è aggirata sui 60 milioni (capitolo 4537); ad essi hanno partecipato terzi utenti e, in numero maggiore, dipendenti dell'Istituto.

In tema di reclutamento del personale, nel corso dell'anno sono stati portati a termine concorsi per complessivi 122 posti. Sono stati in particolare ricoperti 2 posti della carriera dei dirigenti di ricerca, 52 posti della carriera dei ricercatori e 30 posti della carriera degli assistenti tecnici. A seguito degli incrementi ora indicati, la consistenza organica effettiva ammontava, al termine dell'esercizio, a 1.300 unità, a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1530 posti.

La legge quadro sul pubblico impiego ha avuto un'applicazione limitata alla parte riguardante la contrattazione decentrata (articolo 14), con particolare riferimento agli aspetti relativi al trattamento economico.

Sulla base di accordi decentrati sono stati fissati nuovi criteri in ordine alla mobilità del personale all'interno dell'Istituto. Altro accordo, per il quale sono ancora in corso le trattative, attiene alla sicurezza, alla salubrità e all'igiene degli ambienti di lavoro. Le prime esperienze della contrattazione decentrata fanno ritenere che potranno definirsi rilevanti aspetti dell'organizzazione del lavoro ma che occorre preliminarmente risolvere i problemi connessi agli assetti contrattuali di comparto.

Per quanto attiene all'applicazione della legge n. 312 del 1980, l'amministrazione ha dato inizio agli adempimenti volti alla determinazione delle dotazioni organiche di ciascuna qualifica funzionale e dei correlativi profili professionali.

In materia contrattuale gli impegni di spesa sono ammontati nel 1985 a circa 16,5 miliardi su uno stanziamento complessivo dell'Istituto di miliardi 49,6.

I contratti che importano oneri a carico del capitolo 8221 (ricerca scientifica) hanno in massima parte riguardato acquisto di apparecchiature per i laboratori e di un impianto di sterilizzazione (421,7 milioni) per il quale si è fatto ricorso al procedimento dell'appalto concorso.

La clausola revisionale mentre opera negli appalti di lavori, viene espressamente esclusa nei contratti di fornitura. Negli appalti di servizi (assistenza tecnica ad apparecchiature) l'adeguamento del canone è di regola già previsto nel contratto sulla base di criteri predeterminati.

Nel settore dell'informatica, l'Istituto si avvale di un centro elaborazione dati, gestito direttamente che opera nel settore amministrativo-contabile (personale, trattamento economico, presenze ecc.) e in quello della ricerca scientifica presso i laboratori ed i servizi tecnici. Il personale delle varie qualifiche adibito all'uso del sistema centrale è costituito da circa 300 unità. In linea di massima l'Istituto limita il ricorso a programmazioni esterne puntando prevalentemente sulla propria rete informatica. Il sistema di elaborazione viene anche utilizzato in programmi di collaborazione esterna con istituzioni pubbliche italiane o estere. Presso l'Istituto opera anche un sistema dati farmaceutici che diffonde informazioni scientifiche e tecniche sulle specialità medicinali in uso in Italia ed è in grado di fornire dati alle unità sanitarie locali circa le prescrizioni farmaceutiche in regime di convenzionamento.

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

La legge n. 833 del 1978 ha inserito l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro tra le strutture fondamentali a livello centrale del servizio sanitario nazionale, dovendo esso assolvere a funzioni tecnico-scientifiche e consultive riguardanti la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro.

Nel vasto settore delle attività prevenzionali, particolare significato assumono i compiti di ricerca, di studio, di sperimentazione e di elaborazione delle metodologie che l'istituto, a mano a mano che consolida le proprie strutture organizzative, è chiamato a svolgere in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità, con le regioni e con le Unità sanitarie locali, nei confronti delle quali è destinato a disimpegnare anche compiti di consulenza. All'Istituto competono inoltre le funzioni statali di omologazione ai fini della sicurezza e della qualità dei prodotti industriali (decreto legge 30 giugno 1982, n. 390 convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 597).

Per altro verso è da rilevare che taluni tipi di controllo afferenti alla sicurezza di macchine, apparecchi e impianti restano ancora affidati alla competenza di altre amministrazioni che li esercitano in virtù di pregresse normative (16).

Come già rilevato nella precedente relazione, un primo decisivo passo verso più stabili assetti organizzativi dell'istituto è derivato dall'emanazione, a termini dell'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 619, dell'ordinamento dei servizi dell'ISPESL (decreto ministeriale 1° febbraio 1984) in base al quale esso è stato strutturato in 5 dipartimenti centrali, in uffici amministrativi e tecnici e in 33 dipartimenti periferici che svolgono essenzialmente funzioni di omologazione.

Apportando numerose innovazioni alle precedenti determinazioni dei contingenti di personale, il decreto ministeriale sanità, lavoro e industria 22 gennaio 1985 ha disposto l'assegnazione alla sede centrale

(16) Per gli ascensori e montacarichi in servizio pubblico, ad esempio, i controlli sono effettuati dal ministero dei trasporti, per quelli in ambienti industriali o in aziende agricole dall'Ispettorato del lavoro, per quelli presso amministrazioni statali dagli ingegneri delle amministrazioni stesse o del genio civile. Le competenze relative agli apparecchi inseriti in impianti nucleari sono poi suddivise tra l'ISPESL e l'ENEA.

dell'ISPEL di 245 unità di personale ex ANCC e di 491 unità di personale ex ENPI. Nei dipartimenti periferici detti contingenti sono costituiti rispettivamente da 419 e da 350 unità di personale (17).

Soltanto alla fine del 1985 sono state determinate le assegnazioni definitive di personale alle strutture centrali e periferiche dell'Istituto e alle Unità sanitarie locali.

Molto laboriosa si è rivelata la vicenda del conferimento "in via provvisoria", come stabilito dall'articolo 15 del citato decreto ministeriale 1° febbraio 1984, degli incarichi dirigenziali che si è protratta oltre i tempi previsti, essendosi definiti solo nella seconda metà del 1985 alcuni problemi connessi alla diversa provenienza del personale da destinare a detti incarichi.

In concreto nel 1985 l'Istituto si è avvalso dell'opera di circa 1300 dipendenti, distribuiti tra la sede centrale e quelle periferiche, i quali hanno conservato (articolo 16, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980) lo stato giuridico e il trattamento economico degli enti di provenienza, in quanto l'amministrazione non ha ancora operato né la determinazione della tabelle di equiparazione al personale statale né la definizione delle procedure di inquadramento nei ruoli dell'istituto.

In mancanza del tempestivo inquadramento, il personale assegnato all'istituto, nel conservare il precedente status, ha potuto usufruire anche nel 1985 del trattamento di missione previsto del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976 e dall'articolo 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1978.

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

Le spese previste per il funzionamento dell'Istituto, ammontanti a 5 miliardi (capitolo 6538) sono state parzialmente impegnate (4,4 miliardi) mentre quelle per l'attuazione dei corsi (capitolo 6537) si sono tradotte quasi integralmente in economie (141,6 milioni). Le risorse destinate alla ricerca scientifica (1 miliardo) risultano, come nell'anno precedente, tutte impegnate ma sul relativo capitolo 8321 non si sono verificati pagamenti nel corso dei due esercizi.

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

Come nell'anno precedente, le attività omologative hanno costituito la parte preminente delle funzioni disimpegnate dalle strutture tecniche centrali e dai dipartimenti periferici, in considerazione anche di una più funzionale ed efficace organizzazione dei servizi ottenuta attraverso l'emanazione di disposizioni volte a razionalizzare e ad uniformare l'attività medesima. In tale settore si è provveduto anche a perfezionare talune procedure tecnico-amministrative e ad intensificare i rapporti di collaborazione con le Unità sanitarie locali, già iniziati nell'anno precedente.

È stato dato avvio al piano di attività predisposto per il quadriennio 1985-1988 al fine di avere un quadro più ampio di riferimento operativo.

Allo scopo è stata richiesta la collaborazione degli assessori regionali alla sanità, del CNEL e delle organizzazioni sindacali per meglio adeguare le attività dell'ISPEL ai bisogni reali del paese.

Particolare rilievo viene dato nel piano di attività alle proposte di modifiche normative in materia di infortuni, di igiene e di ambiente di lavoro.

Fra le linee di attività indicate nel piano si segnalano le tematiche concernenti la individuazione e la definizione dei fattori di rischio emergenti nel settore delle tecnologie avanzate nonché quelle riguardanti la determinazione della lista dei valori limiti di agenti chimici negli ambienti di lavoro.

Ciascun dipartimento affronta, secondo gli intendimenti del piano, le problematiche ad esso specifiche, in collaborazione con gli altri dipartimenti e con istituzioni esterne.

(17) Nei ruoli regionali U.S.L. il decreto suddetto ha disposto l'iscrizione di 410 unità di personale ex ANCC e di 1978 unità di personale ex ENPI.