

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV  
N. 1

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza  
il 4 luglio 1994*

VOLUME I  
TOMO I

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



**CORTE DEI CONTI**  
— SEZIONI RIUNITE —

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

**PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993**

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

**VOLUME I  
TOMO I**

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

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

Appendice statistica al Tomo I

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

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

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

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

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

**Tomo II:** *Ministeri finanziari:*

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

**Tomo III:** *Politica sociale:*

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

**Tomo IV:** *Settori produttivi:*

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

**Tomo V: *Assetto del territorio:***

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

**VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali***

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

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

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

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

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

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

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



## INDICE

DECISIONE . . . . .	Pag.	3
RELAZIONE-PREMESSA . . . . .	»	61

### Parte prima

#### DISCIPLINA E PROFILI GENERALI DELLA GESTIONE DELLO STATO

##### Capitolo I. — *Assetti, andamenti e tendenze della finanza pubblica:*

1. — Il bilancio dello Stato . . . . .	Pag.	67
2. — La riclassificazione dei conti pubblici . . . . .	»	68
3. — Il settore statale: obiettivi e risultati . . . . .	»	69
4. — I conti della P.A. e le condizioni di Maastricht . . . . .	»	72
5. — Gli squilibri strutturali della finanza pubblica: i settori di spesa «a rischio» . . . . .	»	75
6. — La politica di bilancio per il 1994: previsioni, obiettivi e linee di intervento . . . . .	»	78
7. — Bilancio e ordinamento contabile . . . . .	»	80
8. — Struttura del bilancio e del rendiconto: prospettive di riforma . . . . .	»	82

##### Capitolo II. — *Legislazione di spesa e mezzi di copertura:*

Premessa . . . . .	Pag.	85
1. — Considerazioni generali . . . . .	»	85
2. — La legge finanziaria e i provvedimenti collegati . . . . .	»	88
3. — Le altre leggi di spesa del 1993 . . . . .	»	90

##### Capitolo III. — *Il bilancio dello Stato: risultati del 1993*

1. — Risultati d'insieme e differenziali . . . . .	Pag.	99
2. — Gestione dell'entrata . . . . .	»	105
3. — Gestione della spesa . . . . .	»	125
a.s. Recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna della Corte dei Conti . . . . .	»	145

##### Capitolo IV. — *Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni*

1. — Premessa . . . . .	Pag.	153
2. — L'obiettivo del risanamento pubblico attraverso le dismissioni . . . . .	»	156
3. — L'indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica nell'ambito statale . . . . .	»	157
4. — Le procedure seguite per la dismissione delle partecipazioni azionarie direttamente gestite dal Tesoro, con riguardo alla prima esperienza della offerta pubblica di vendita concernente le azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A. . . . .	»	167
5. — I contratti di collaborazione, consulenza e affidamento di incarichi finalizzati alle operazioni di dismissione . . . . .	»	174

Capitolo V. — *Gestioni fuori bilancio*

Premessa . . . . .	Pag.	177
1. — La legge n. 155 del 1989 . . . . .	»	181
2. — Gestioni non qualificabili come gestioni fuori bilancio e, quindi, non sopprimibili . . . . .	»	183
3. — La legge n. 559 del 1993 . . . . .	»	184
4. — Ricognizione delle gestioni fuori bilancio . . . . .	»	186
5. — I rendiconti delle gestioni fuori bilancio . . . . .	»	189

**Parte Seconda**L'AMMINISTRAZIONE STATALE:  
PROFILI GENERALI E LINEE EVOLUTIVECapitolo VI. — *Attività normativa del Governo:*

1. — Dati d'insieme . . . . .	Pag.	195
2. — L'attività legislativa del Governo . . . . .	»	195
3. — Legislazione e delegificazione in materia di recepimento delle direttive comunitarie . . . . .	»	197
4. — L'attività regolamentare del Governo . . . . .	»	198
5. — I regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa». La semplificazione dei procedimenti dopo la legge n. 537/93 . . . . .	»	200

Capitolo VII. — *Attività dei Comitati interministeriali:*

1. — Premessa e conclusioni . . . . .	Pag.	245
2. — Dati d'insieme . . . . .	»	246
3. — Analisi istituzionale . . . . .	»	246
4. — Analisi settoriale . . . . .	»	256
5. — Analisi tipologica . . . . .	»	257
6. — Analisi temporale . . . . .	»	257
7. — Analisi morfologica . . . . .	»	259
8. — Controllo delle deliberazioni . . . . .	»	260

Capitolo VIII. — *Organizzazione della pubblica amministrazione:**Parte Prima*

1. — Premessa e notazioni introduttive . . . . .	Pag.	269
2. — Considerazioni generali . . . . .	»	272
3. — Aspetti emergenti dell'anno 1993 e dei mesi decorsi del 1994 . . . . .	»	277
4. — Ruolo ed attività del Dipartimento per la funzione pubblica . . . . .	»	283
5. — Assetti organizzativi e strumenti di governo del sistema di finanza pubblica: rapporti e connessioni . . . . .	»	287
6. — Produzione normativa settoriale e sue ripercussioni sull'Amministrazione . . . . .	»	290

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

*Parte Seconda*

1. — Premessa . . . . .	Pag.	292
2. — Profili organizzativi relativi a grandi unità di cinque ministeri . . . . .	»	294
2.1 — La direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici. . . . .	»	294
2.2 — Il dipartimento del territorio del Ministero delle Finanze . . . . .	»	296
2.3 — Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia . . . . .	»	301
2.4 — La direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato . . . . .	»	308
2.5 — La direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno . . . . .	»	321
 Capitolo IX. — <i>Personale:</i>		
1. — Introduzione . . . . .	Pag.	329
2. — Il quadro normativo . . . . .	»	330
3. — Le relazioni negoziali dopo la riforma del pubblico impiego e l'accordo del luglio 1993 sul costo del lavoro . . . . .	»	331
4. — Il problema della copertura finanziaria dei contratti collettivi. . . . .	»	332
5. — L'evoluzione della spesa nel triennio 1992-1994 . . . . .	»	334
6. — Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico . . . . .	»	336
7. — L'attività di ricerca svolta dal Dipartimento per la funzione pubblica . . . . .	»	339
8. — Tavole statistiche . . . . .	»	340
 Capitolo X. — <i>Attività contrattuale:</i>		
1. — Premessa . . . . .	Pag.	345
2. — Gli interventi anticongiunturali . . . . .	»	347
3. — L'accelerazione degli investimenti . . . . .	»	348
4. — I dati di consuntivo . . . . .	»	351
5. — Il completamento della normativa CEE . . . . .	»	352
6. — La legge 24 dicembre 1993, n. 537 . . . . .	»	354
7. — La riforma dei controlli. . . . .	»	359

**Parte Terza**

## FINANZA PUBBLICA NON STATALE

Capitolo XI. — *Unione Europea:*

Premessa . . . . .	Pag.	385
1. — Prospettiva della convergenza e l'Italia . . . . .	»	386
2. — Il bilancio dell'Unione europea per il 1993 . . . . .	»	387
3. — I trasferimenti dall'Italia al bilancio dell'U.E. e l'assegnazione di risorse all'Italia: aspetti generali. . . . .	»	388
4. — L'utilizzazione nazionale delle risorse del FEOGA - Garanzia: in particolare, le restituzioni all'esportazione. . . . .	»	389
5. — L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: la programmazione finanziaria e gli indirizzi del CIPE . . . . .	»	392

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

6. — L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: caratteri e limiti . . . . .	Pag.	395
7. — Il «quadro di comando» della gestione italiana delle politiche comunitarie: necessità di una razionalizzazione . . . . .	»	397
8. — Frodi e controlli . . . . .	»	398
9. — L'attuazione del diritto comunitario. La legge comunitaria 1993 . . . . .	»	401
10. — Conclusioni . . . . .	»	402

Capitolo XII. — *Finanza locale:*

Premessa . . . . .	Pag.	419
1. — Considerazioni generali . . . . .	»	419
2. — Quadro normativo . . . . .	»	420
3. — I trasferimenti statali agli enti locali . . . . .	»	421
4. — I mutui degli enti locali . . . . .	»	424
5. — La gestione di cassa . . . . .	»	424

## DECISIONE

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

REPUBBLICA ITALIANA  
In nome del Popolo italiano  
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Ferdinando ANGELINI  
prof. Vittorio GUCCIONE

CONSIGLIERI: dott. Tullio LAZZARO  
dott. Vincenzo MARTELLI  
prof. Manin CARABBA (relatore)  
dott. Fulvio BALSAMO  
dott. Francesco DE FILIPPIS  
dott. Carmelo GERACI  
dott. Felice SERINO  
dott. Domenico MARCHETTA  
dott. Maurizio MELONI  
dott. Pietro DE FRANCISCIS  
dott. Angelo BUSCEMA  
dott. Guido MACCAGNO

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, dell'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, presentati dal Ministro del tesoro;

Uditi nella pubblica udienza del 28 giugno 1994 il relatore, consigliere Manin Carabba, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale Emidio Di Giambattista;

Visti gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, contenente norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468 come modificata ed integrata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 29 aprile 1994, n.262;

Vista la legge 23 dicembre 1992, n. 500 (legge finanziaria 1993);

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

Vista la legge 23 dicembre 1992, n. 501, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993;

Vista la legge 9 novembre 1993, n. 445, recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1993.

Ritenuto in

## FATTO

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, per il conto del bilancio e i conti ad esso allegati, è stato presentato alla Corte dei conti con lettera del Ministro del tesoro il giorno 31 maggio 1994 e, per il conto generale del patrimonio ed i conti ad esso allegati, con lettera del Ministro del tesoro il giorno 17 giugno 1994.

## CONTO DEL BILANCIO

	COMPETENZA(a)	CASSA
<b>Entrate</b>		
Titolo I		
Entrate tributarie	430.753.818.083.956	422.282.447.124.507
Titolo II		
Entrate extratributarie	84.599.278.184.486	78.055.190.734.072
Totale titoli I e II	515.353.096.268.442	500.337.637.858.579
Titolo III		
Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	1.301.696.850.086(b)	1.290.027.842.581(c)
Totale entrate finali (Titoli I, II e III)	516.654.793.118.528	501.627.665.701.160
Titolo IV		
Accensione di prestiti	272.714.667.051.162	272.714.667.051.162
Totale complessivo delle entrate	789.389.460.169.690	774.342.332.752.322
<b>Spese</b>		
Titolo I		
Spese correnti	556.217.423.250.162	544.786.418.847.592
Titolo II		
Spese in conto capitale	107.019.579.392.007(d)	105.393.571.502.496(e)
Totale spese finali (Titoli I e II)	663.237.002.642.169	650.179.990.350.088

a) gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate accertate e alle spese impegnate;

b) di cui lire 590.866.254.183 per crediti vari accertati;

c) di cui lire 592.485.403.124 per crediti riscossi;

d) di cui lire 7.937.597.180.698 per operazioni finanziarie;

e) di cui lire 8.077.601.645.248 per operazioni finanziarie.



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

	COMPETENZA(a)	CASSA
Titolo III		
Rimborso di prestiti	<u>95.449.500.666.251</u>	<u>95.776.236.765.559</u>
Totale complessivo delle spese	758.686.503.308.420	745.956.227.115.687
<b>Risultati differenziali:</b>		
Entrate tributarie ed extratributarie	515.353.096.268.442	500.337.637.858.579
Spese correnti	<u>556.217.423.250.162</u>	<u>544.786.418.847.592</u>
<b>Risparmio pubblico</b>	(-) 40.864.326.981.720	(-) 44.448.780.989.013
Entrate finali	516.654.793.118.528	501.627.665.701.160
Spese finali	<u>663.237.002.642.169</u>	<u>650.179.990.350.088</u>
<b>Saldo netto da finanziare</b>	(-) 146.582.209.523.641	(-) 148.552.324.648.928
Entrate finali nette	516.063.926.864.345(b)	501.035.180.298.036(b)
Spese finali nette	<u>655.299.405.461.471</u>	<u>642.102.388.704.840</u>
<b>Indebitamento netto</b>	(-) 139.235.478.597.126	(-) 141.067.208.406.804
Entrate finali	516.654.793.118.528	501.627.665.701.160
Spese complessive	<u>758.686.503.308.420</u>	<u>745.956.227.115.687</u>
<b>Ricorso al mercato</b>	(-) 242.031.710.189.892	(-) 244.328.561.414.527
Entrate complessive	789.369.460.169.690	774.342.332.752.322
Spese complessive	<u>758.686.503.308.420</u>	<u>745.956.227.115.687</u>
<b>Differenza</b>	(+) 30.682.956.861.270	(+) 28.386.105.636.635

Quanto al consuntivo dell'entrata il competente ufficio della Corte ha precisato, con nota n. 1738 del 24 giugno 1994, che la dichiarazione di conformità si basa sul raffronto con i soli riassunti generali. I conti periodici, trasmessi per la prima volta nel 1993, non includono i conti relativi ai capitoli inclusi nei capi:

capo VI (Imposte dirette), VIII (Tasse), IX (Tesoro - PGS), X (DG Tesoro), XI (Grazia e Giustizia), XII (Affari Esteri), XIII (Pubblica Istruzione), XV (Trasporti), XXI (Ist. Sup. Sanità), XXIII (Marina Mercantile), XXIV (Bilancio e Prog. Economica), XXV (Lavori Pubblici), XXVI (Poste e Telecom.), XXVIII (Commercio Estero), XXIX (Beni Culturali e Ambientali), XXX (Presidenza del Consiglio dei Ministri), XXXI (Ist. Sup. per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro), XXXII (Ambiente), XXXIII (Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica).

I residui attivi, esposti nei conti periodici, non concordano con i dati del conto generale per i capitoli: 1411, 1419, 1455, 2181, 2308, 2319, 2441, 2445, 2446, 2462, 2470, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2650, 3303, 3304, 3560, 3580, 3600, 3670, 3701, 3704, 3773, 3774, 3779, 4003;

Rispetto ai limiti massimi del saldo netto da finanziare, fissato dalla legge finanziaria 23/12/1992, n. 500, in lire 138.335.000.000.000, il corrispettivo saldo espone a consuntivo in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, lire 139.082.000.000.000 con un esubero pari a lire 647.000.000.000 ivi comprese le somme ascrivibili a provvedimenti slittati per lire 4.529.000.000 e a riassegnazioni di entrate per lire 2.232.000.000, come da comunicazione della Ragioneria generale dello Stato in data 15 giugno 1994.

a) gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate accertate e alle spese impegnate;

b) al lordo di 30.670 miliardi relativi al conto disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria.

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

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1993	22.438.825.152.884
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	<u>25.617.136.849.397</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993	48.055.962.002.281

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	84.182.534.102.883
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>41.935.192.355.185</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	126.117.726.458.068

**CONTI ALLEGATI****1. — Conto consuntivo dell'Amministrazione dei monopoli di Stato****COMPETENZA:**

## Titolo I — Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	3.513.989.869.393
Spese impegnate	<u>3.452.158.968.521</u>
Differenza	(+) 61.830.900.872

## Titolo II — Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	70.896.755.983
Spese impegnate	<u>129.176.482.000</u>
Differenza	(-) 58.279.726.017

## Accensione di prestiti

Rimborso prestiti	<u>3.551.174.855</u>
Differenza	(-) 3.551.174.855

## Gestioni speciali:

Entrate	254.391.957.613
Spese	<u>254.391.957.613</u>
Differenza	—

## Differenza complessiva

—

**RESIDUI: (compresi quelli provenienti dalle gestioni speciali)****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1993	135.372.680.446
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	<u>52.915.102.536</u>
Totale residui attivi al 31 dicembre 1993	188.287.782.982

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

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	1.462.522.180.439
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>744.029.435.944</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	2.206.551.616.383

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	3.586.139.866.881
Titolo II	
Entrate in conto capitale	68.896.755.983
Titolo III	
Accensione di prestiti	<u>—</u>
Totale	(+) 3.655.036.622.864

**Spese:**

Titolo I	
Spese correnti	3.316.539.680.393
Titolo II	
Spese in conto capitale	120.282.740.597
Titolo III	
Rimborso di prestiti	<u>3.551.174.855</u>
Totale	(-) 3.440.373.595.845
Differenza	(+) 214.663.027.019

**Gestioni Speciali:**

Entrate	263.201.061.260
Spese	<u>251.859.917.553</u>
Differenza	(+) 11.341.143.707
Differenza complessiva	(+) 226.004.170.726

**2. — Conto consuntivo degli Archivi notarili****COMPETENZA:**

Titolo I — Entrate e spese correnti:	
Entrate riscosse	246.742.986.375
Spese pagate	<u>209.393.316.982</u>
Differenza	(+) 37.349.669.393

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

Titolo II – Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate riscosse	51.177.500
Spese pagate	<u>5.157.794.704</u>
Differenza	(-) <u>5.106.617.204</u>
Differenza complessiva	(+) 32.243.052.189

**3. – Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare****COMPETENZA:**

Titolo I – Entrate e spese correnti:	
Entrate accertate	7.461.032.745
Spese impegnate	<u>7.299.276.705</u>
Differenza	(+) 161.756.040
Titolo II – Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate accertate	—
Spese impegnate	<u>161.756.040</u>
Differenza	(-) 161.756.040
Differenza complessiva	—

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1993	18.109.000
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>22.685.000</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993	40.794.000

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	3.046.291.089
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>3.817.049.636</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	6.863.340.725

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	7.442.923.745
Titolo II	
Entrate in conto capitale	—
Totale	(+) <u>7.442.923.745</u>

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

**Spese:**

Titolo I	
Spese correnti	8.790.994.851
Titolo II	
Spese in conto capitale	<u>1.760.602.787</u>
Totale	<u>10.551.597.638</u>
Differenza	(-) 3.108.673.893

**4. - Conto consuntivo del Fondo edifici di culto****COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:	
Entrate accertate	10.843.210.385
Spese impegnate	<u>1.278.763.668</u>
Differenza	(+) 9.564.446.717
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate accertate	2.149.658.879
Spese impegnate	<u>12.155.465.270</u>
Differenza	(-) 10.005.806.391
Differenza complessiva	(-) 441.359.674

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1993	5.440.699.878
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>480.870.132</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993	5.921.570.010

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	9.020.671.469
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>3.139.237.111</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	12.159.908.580

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

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I		
Entrate correnti		6.125.937.077
Titolo II		
Entrate in conto capitale		<u>2.508.050.879</u>
Totale	(+)	8.633.987.956

**Spese:**

Titolo I		
Spese correnti		1.357.881.716
Titolo II		
Spese in conto capitale		<u>6.865.887.165</u>
Totale	(-)	<u>8.223.768.881</u>
Differenza	(+)	410.219.075

**5. - Conto consuntivo dell'Azienda nazionale autonoma delle strade****COMPETENZA:**

## Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate		1.878.043.289.075
Spese impegnate		<u>1.904.266.725.460</u>
Differenza	(-)	26.223.436.385

## Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate		4.224.382.139.537
Spese impegnate		<u>5.164.782.659.910</u>
Differenza	(-)	940.400.520.373
Accensione di prestiti		2.000.000.000.000
Rimborso di prestiti		<u>1.057.437.836.625</u>
Differenza	(+)	942.562.163.375
Differenza complessiva	(-)	24.061.793.383

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1993		2.400.106.620.222
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti		<u>1.603.474.433</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993		2.401.710.094.655

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

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	4.374.860.255.936
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>8.595.343.764.097</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	12.970.204.020.033

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	1.893.056.682.494
Titolo II	
Entrate in conto capitale	4.930.128.479.032
Accensione di prestiti	—
Totale	(+) 6.823.185.161.526

**Spese:**

Titolo I	
Spese correnti	1.855.095.374.339
Titolo II	
Spese in conto capitale	5.283.421.605.938
Rimborso di prestiti	<u>1.058.238.060.410</u>
Totale	(-) 8.196.755.040.687
Differenza	(-) 1.373.569.879.161

**6. - Conto consuntivo dell'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni****COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:	
Entrate accertate	11.060.078.334.145
Spese impegnate	<u>15.650.254.379.138</u>
Differenza	(-) 4.590.176.044.993
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate accertate	888.743.968.143
Spese impegnate	<u>747.745.157.589</u>
Differenza	(+) 140.998.810.554
Accensione di prestiti	4.730.740.295.773
Rimborso di prestiti	<u>281.563.061.334</u>
Differenza	(+) 4.449.177.234.439
Differenza complessiva	—

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

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1993	8.493.450.086.323
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>6.463.355.982.254</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993	14.956.806.068.577

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993	2.365.299.018.098
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>4.301.466.227.482</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993	6.666.765.245.580

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	11.095.558.799.809
Titolo II	
Entrate in conto capitale	808.045.523.368
Accensione di prestiti	<u>2.637.534.860.000</u>
Totale	(+) 14.541.139.183.177

**Spese:**

Titolo I	
Spese correnti	15.606.191.571.091
Titolo II	
Spese in conto capitale	685.575.632.821
Rimborso prestiti	<u>281.563.061.334</u>
Totale	(-) 16.573.330.265.246
Differenza complessiva	(-) 1.032.191.082.069



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

**7. - Conto consuntivo dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali****COMPETENZA:**

## Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate		16.795.134.942
Spese impegnate		<u>9.304.167.690</u>
Differenza	(+)	7.490.967.252

## Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate		27.113.150.000
Spese impegnate		<u>32.880.328.000</u>
Differenza	(-)	5.767.178.000
Differenza complessiva	(+)	1.723.789.252

**RESIDUI:****Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1993		1.106.493.773
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti		<u>15.607.902.546</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1993		16.714.396.319

**Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1993		20.602.208.530
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti		<u>15.511.898.350</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1993		36.114.106.880

**CASSA:****Entrate:**

Titolo I		
Entrate correnti		17.287.619.070
Titolo II		
Entrate in conto capitale		<u>26.992.000.000</u>
Totale	(+)	44.279.619.070

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

**Spese:**

Titolo I		
Spese correnti		9.048.457.030
Titolo II		
Spese in conto capitale		37.527.133.670
Totale	(-)	46.575.590.700
Differenza	(-)	2.295.971.630

Con decreti del Ministro del tesoro n. 105683 del 18 febbraio 1993, n. 130510 del 15 aprile 1993, n. 140200 del 28 maggio 1993, n. 159707 del 15 luglio 1993, n. 172154 del 4 agosto 1993, n. 185365 del 23 settembre 1993, n. 187517 del 22 ottobre 1993, n. 207735 del 9 dicembre 1993, n. 222946 del 27 dicembre 1993, n. 222886 del 30 dicembre 1993 e n. 222925 del 30 dicembre 1993 sono stati disposti prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste (cap. 6855 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro) a favore di alcuni capitoli degli stati di previsione della spesa di vari Ministeri per un complessivo ammontare di lire 99.270.039.000.

Risulta dal rendiconto che, rispetto alla previsione definitiva di competenza, alle autorizzazioni definitive di cassa ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1993, si sono verificate le seguenti eccedenze:

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<b>Presidenza del Consiglio dei Ministri:</b>			
6202 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi ecc. (Spese obbligatorie)	2.898.370.239	—	2.865.543.279
6203 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, ecc (Spese obbligatorie)	1.715.345.072	—	1.560.170.072
<b>Ministero del tesoro:</b>			
4512 - Pensioni, assegni, sussidi ed assegnazioni vitalizie diverse (Spese obbligatorie)	84.838.795	—	84.921.110
5199 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	261.301.247	—	225.398.150
5265 - Fitto di locali ed oneri accessori ad uso delle direzioni provinciali del tesoro e degli uffici per l'informatica a livello periferico	—	673.577.955	—
5810 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, ecc. (Spese obbligatorie)	1.399.555.620	—	1.399.555.620

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

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<b>Ministero delle finanze:</b>			
3098 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	1.760.574.100	—
3514 - Vincite al lotto (Spese obbligatorie)	281.617.484.203	438.342.038.748	719.959.522.951
3584 - Spese per liti concernenti il contenzioso tributario, risarcimenti ed accessori, ecc. (Spese obbligatorie)	437.641.072	—	—
5299 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	—	26.648.485	—
5300 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, ecc. (Spese obbligatorie)	834.084.567	—	806.035.483
5381 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	267.121.213
5591 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, ecc. (Spese obbligatorie)	54.763.180	167.771.482	230.948.767
<b>Ministero di grazia e giustizia:</b>			
1496 - Ritenute erariali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale ecc. (Spese obbligatorie)	37.791.156.869	—	37.791.156.869
1498 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	60.545.689.447	18.273.050	60.548.299.847
1502 - Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato, ecc. (Spese obbligatorie)	—	36.273.201.996	21.868.308.390
1996 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	5.925.010.879	—	2.932.635.504
1997 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	4.939.225.125	—	2.363.510.493
<b>Ministero della pubblica istruzione:</b>			
1042 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale amministrativo, ecc. (Spese obbligatorie)	—	82.168.611.899	—
1044 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale amministrativo, ecc (Spese obbligatorie)	19.692.079.650	—	—

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

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<b>Ministero dell'interno:</b>			
1115 - Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema, ecc.(Spese obbligatorie)	—	3.353.805.435	—
1291 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori (Spese obbligatorie)	61.984.482	25.198.300	—
2503 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, ecc. (Spese obbligatorie)	11.551.094.470	—	11.551.093.837
2614 - Fitto di locali ed oneri accessori per le esigenze della pubblica sicurezza	—	4.080.807.950	—
3133 - Fitto di locali ed oneri accessori per gli uffici degli ispettorati regionali ed interregionali e per i centri di riparazione, ecc.	403.057.755	30.158.675	414.982.475
<b>Ministero dei lavori pubblici:</b>			
8007 - Contributi costanti per 35 anni per mutui concessi dalla Cassa DD.PP: al comune di Roma per la costruzione, ecc.	—	—	8.207.105
8892 - Contributi trentacinquennali per il risanamento igienico-sanitario della città di Bari	—	—	5.076.310
<b>Ministero dei trasporti:</b>			
1499 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ecc.	2.531.602.302	—	2.531.602.052
1500 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi ecc.(Spese obbligatorie)	3.476.881.028	—	3.368.627.446
1652 - Sovvenzione per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, funivie ed ascensori ecc.	—	—	7.565.025.868
1999 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc.(Spese obbligatorie)	—	402.203.169	—
2000 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	1.634.385.761	—	1.634.385.171
2002 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc.(Spese obbligatorie)	582.414.467	—	571.032.448

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

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<b>Ministero della Difesa:</b>			
2806 - Fitto di immobili, contributi consorziali, compensi ai comuni per accasermamento di truppe, indennità, ecc.	—	—	1.059.131.580
<b>Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali:</b>			
1013 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, ecc. (Spese obbligatorie)	—	124.703.980	—
1014 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi ecc. (Spese obbligatorie)	156.426.514	—	156.425.594
4044 - Fitto di locali ed oneri accessori	42.909.890	—	—
7510 - Concorso negli interessi sui prestiti e mutui concessi per opere di miglioramento fondiario, per la formazione ecc.	804.007.155	—	463.170.610
<b>Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato:</b>			
2501 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, comprese quelle relative al conguaglio fiscale.(Spese obbligatorie)	42.495.000	—	42.495.000
<b>Ministero del lavoro e della previdenza sociale:</b>			
1096 - Fitto di locali ed oneri accessori	92.368.675	9.016.270	—
1099 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni, ecc. (Spese obbligatorie)	764.237.850	—	764.237.850
3531 - Spese per inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate ecc.(Spese obbligatorie)	—	45.555.165	—
<b>Ministero della marina mercantile:</b>			
1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute prev. ecc.(Spese obbligatorie)	—	359.256.120	—
2061 - Fitto di locali ed oneri accessori	76.276.870	—	—
<b>Ministero della sanità:</b>			
1014 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni, ecc. (Spese obbligatorie)	67.555.321	—	19.332.875
1015 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, ecc. (Spese obbligatorie)	154.027.089	—	141.695.472
<b>Totale</b>	<b>440.638.270.594</b>	<b>567.861.402.779</b>	<b>883.199.649.441</b>

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

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<b>Azienda nazionale autonoma delle strade:</b>			
201 - Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi	8.851.964.449	—	8.851.964.449
<b>Ex azienda di stato per le foreste demaniali:</b>			
182 - Spese relative all'amministrazione a cura della gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni ed altri enti, ecc.	17.117.715	—	—
<b>Ex amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni:</b>			
253 - Contributo a favore dell'Istituto postale a pareggio della sub-gestione delle mense e dei servizi, ecc.	—	—	4.000.000.000
Totale aziende	8.869.082.164	—	12.851.964.449
Totale generale	449.507.352.758	567.861.402.779	896.051.613.890

Espressa avvertenza, contenuta nei conti consuntivi della spesa dei ministeri ed amministrazioni suindicati, precisa che per tutte le suddette eccedenze sarà proposta sanatoria con apposita norma del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale. Comunicazione in tal senso è anche contenuta nella citata nota del Ministro del tesoro in data 31 maggio 1994, diretta alla Corte.

I decreti di accertamento residui relativi ai capitoli di seguito indicati non sono stati, ad oggi, vistati e registrati dalla Corte, non essendo ancora esaurito il procedimento di controllo, ovvero perchè i decreti stessi non sono pervenuti alla Corte:

**Presidenza del Consiglio dei ministri**

Capitoli: 1019, 1140, 1150, 1157, 1166, 1168, 1332, 1334, 1335, 1337, 1343, 1358, 1204, 1372, 1378, 1379, 1401, 2240, 2434, 2435, 2541, 2543, 2544, 2556, 2558, 2743, 2832, 2942, 2944, 2949, 2950, 2951, 2965, 3602, 3651, 3746, 3748, 3752, 4305, 4901, 4941, 5776, 6265, 6266, 6267, 6268, 6274, 6278, 6383, 6387, 7581, 7651;

**Ministero delle finanze**

Capitoli: 1003, 1004, 1015, 1016, 1018, 1019, 1020, 1021, 1024, 1025, 1027, 1032, 1086, 1090, 1091, 1092, 1093, 1110, 1125, 1134, 1139, 1140, 1172, 1381, 1401, 3001, 3012, 3097, 3098, 3099, 3101, 3102, 3104, 3105, 3106, 3107, 3108, 3109, 3110, 3113, 3117, 3128, 3135, 3136, 3224, 3281, 3332, 3333, 3334, 3336, 3338, 3429, 3432, 3436, 3449, 3450, 3451, 3452, 3453, 3458, 3459, 3460, 3487, 3502, 3514, 3584, 3691, 3692, 3693, 3819, 3824, 3840, 3842, 3845, 3846, 3981, 5298, 5299, 5300, 5304, 5305, 5313, 5314, 5315, 5324, 5381, 5383, 5384, 5385, 5386, 5388, 5390, 5397, 5478, 7851, 8205;

**Ministero di grazia e giustizia**

Capitoli: 1094, 1104, 1105, 1114, 1584, 1587, 1588, 1597, 1598, 1602, 1995, 1996, 1997, 2083, 2085, 2087, 2088, 2089, 2094, 2095, 2102, 2116, 2206, 7001, 7003, 7004, 7005, 7010;

**Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato**

Capitolo: 2073;

**Ministero dell'interno**

Capitoli: 131, 243, 1020, 1022, 1092, 1097, 1098, 1102, 1107, 1115, 1291, 1501, 1532, 1533, 1535, 2506, 2561, 2616, 2621, 2630, 2631, 2634, 2635, 2642, 2646, 2650, 2653, 2753, 2754, 2755, 2760, 2777, 2781, 2801, 2831, 2996, 3004, 3008, 3012, 3021, 3022, 3135, 3141, 3145, 3146, 3147, 3154, 3155, 3157, 3163, 3256, 4239, 4289, 4290, 4293, 4296;

**Azienda nazionale autonoma delle strade**

Capitoli: 101, 202, 291, 451, 708, 709, 713, 728, 735, 750, 751;

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

**Ministero dei lavori pubblici**

Capitoli: 1124, 3402, 4501, 7201, 7254, 7255, 7701, 7702, 7749, 7764, 7871, 7872, 7901, 7903, 7920, 8001, 8005, 8006, 8226, 8231, 8236, 8240, 8241, 8244, 8247, 8248, 8264, 8401, 8404, 8405, 8412, 8419, 8422, 8438, 8442, 8443, 8561, 8562, 8817, 8886, 8887, 8888, 8889, 8896, 8899, 9004, 9057, 9301, 9417, 9441, 9448;

**Ministero della marina mercantile**

Capitoli: 1004, 1006, 1014, 1015, 1016, 1018, 1019, 1021, 1022, 1023, 1027, 1034, 1072, 1081, 1091, 1093, 1095, 1096, 1097, 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107, 1108, 1113, 1114, 1119, 1223, 1291, 1501, 1553, 1557, 1558, 1560, 1603, 1605, 1606, 1615, 1995, 1996, 1997, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2062, 2064, 2065, 2067, 2069, 2072, 2074, 2078, 2081, 2082, 2122, 2123, 2181, 2451, 2545, 2548, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2558, 2572, 2574, 2576, 2581, 2582, 2583, 3001, 3032, 3033, 3034, 3061, 3062, 3066, 3068, 3501, 3521, 3522, 3540, 3562, 3567, 3571, 3572, 3573, 3575, 7541, 7543, 7544, 7546, 7553, 7555, 7557, 7558, 7560, 7561, 7562, 7563, 7564, 7581, 7601, 7602, 7801, 7802, 7803, 8021, 8022, 8023, 8024, 8051, 8052, 8053, 8555, 8556, 8558, 8559, 8560, 8561, 8563, 8565, 8566, 8567, 8569;

**Ministero della pubblica istruzione**

Capitoli: 1044, 1121;

**Ministero della sanità**

Capitoli: 6539;

**Ministero del tesoro**

Capitoli: 1007, 4429, 4432, 4433, 4450, 4460, 4470, 4480, 4483, 4484, 4485, 4488, 4499, 4503, 4508, 4534, 4535, 4541, 4551, 4553, 4573, 4574, 4576, 4587, 4588, 4616, 4618, 4619, 4620, 4630, 4632, 4635, 4636, 4648, 4669, 4678, 4693, 4694, 4695, 4696, 4697, 4698, 4773, 4774, 4792, 5045, 5267, 5268, 5865, 5867, 5869, 5924, 5926, 5941, 5946, 5964, 5965, 5966, 5967, 6076, 6126, 6771, 6868, 6872, 6878, 7743, 7745, 7748, 7750, 7760, 7763, 7775, 7779, 7790, 7796, 7799, 7811, 7812, 7819, 7825, 7830, 7834, 7846, 7848, 7856, 7858, 7864, 7865, 7872, 7875, 7876, 7879, 7883, 7884, 7888, 7890, 8011, 8025, 8167, 8172, 8316, 8317, 8775, 8776, 8777, 8778, 8785, 8786, 8787, 8789, 8796, 8797, 8809, 8812, 8817, 9011, 9507, 9536, 9537, 9541, 9542;

**Ministero dei trasporti**

Capitoli: 1002, 1004, 1005, 1006, 1015, 1018, 1094, 1099, 1498, 1502, 1503, 1504, 1505, 1508, 1509, 1511, 1513, 1551, 1555, 1556, 1557, 1558, 1559, 1560, 1567, 1568, 1569, 1572, 1574, 1577, 1580, 1692, 1694, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2021, 2051, 2052, 2055, 2058, 2059, 2061, 2064, 2066, 2068, 2074, 2079, 2505, 2551;

In sede di verifica dei conti in esame non sono stati rintracciati titoli estinti riguardanti spese delle seguenti amministrazioni, per l'importo a fianco di ciascuna indicato:

Presidenza del Consiglio dei ministri: lire 467.336.108;

Ministero per i beni culturali ed ambientali: lire 3.007.727.568

Ministero delle finanze: lire 123.213.844.104;

Amministrazione dei monopoli di Stato: lire 48.693.740;

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: lire 2.750.949.016;

Ministero delle partecipazioni statali: lire 200.543.000;

Ministero dei lavori pubblici: lire 1.993.411.938;

Ministero della pubblica istruzione: lire 23.331.469.363;

Ministero della sanità: lire 30.435.660;

Ministero dei trasporti: lire 3.080.085.347;

Ministero dell'università e della ricerca scientifica: lire 11.059.445.150;

Per i suddetti titoli risultano in corso le procedure previste dall'art. 473 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni.

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

## CONTO DEL PATRIMONIO

Le risultanze del conto del conto del patrimonio e dei conti ad esso allegati sono le seguenti:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	7.439.564.221.260.590	
Diminuzione	<u>7.369.786.372.121.159</u>	
Saldo	69.777.849.139.431	
<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	3.417.354.468.520.226	
Diminuzione	<u>3.376.124.387.018.979</u>	
Saldo		41.230.081.501.247
Peggioramento saldo finanziario		(-) 28.547.767.639.816
<b>Attività patrimoniali</b>		
<b>Crediti e partecipazioni</b>		
Aumento	12.485.935.722.959	
Diminuzione	<u>4.684.601.164.976</u>	
Saldo		7.801.334.557.983
<b>Beni patrimoniali</b>		
Aumento	18.037.287.101.921	
Diminuzione	<u>13.826.425.507.501</u>	
Saldo		4.210.861.594.420
Miglioramento attività patrimoniali		12.012.196.152.403
<b>Passività patrimoniali</b>		
Aumento	359.550.846.319.176	
Diminuzione	<u>171.531.522.107.692</u>	
Peggioramento passività patrimoniali		188.019.324.211.484
Peggioramento saldo patrimoniale		176.007.128.059.081
Peggioramento saldo finanziario		(-) 28.547.767.639.816
Peggioramento saldo patrimoniale		<u>176.007.128.059.081</u>
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1993		147.459.360.420.897

A seguito delle sopraindicate variazioni, la consistenza dei singoli conti generali al 31 dicembre 1993 è la seguente:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) denaro presso gli agenti della riscossione	41.117.684.245.495	
b) somme da riscuotere	48.055.962.002.281	
c) crediti di tesoreria	396.090.185.360.466	
d) conto di cassa	340.473.836.713	
Totale attività finanziarie	<u>485.604.305.444.955</u>	



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

**Passività finanziarie**

a) somme da pagare	126.117.726.458.068	
b) debiti di tesoreria	<u>940.809.229.778.489</u>	
Totale passività finanziarie		1.066.926.956.236.557
Eccedenza passiva		581.322.650.791.602

**Attività patrimoniali****Crediti e partecipazioni**

a) crediti	66.380.771.766.410	
b) partecipazioni	<u>97.806.121.077.225</u>	
Totale		164.186.892.843.635

**Beni patrimoniali**

a) beni immobili	21.814.088.945.100	
b) musei, pinacoteche	2.264.764.890.459	
c) ferrovie	4.826.535.935.097	
d) beni mobili	<u>53.003.211.583.632</u>	
Totale		81.908.601.354.288

**Passività patrimoniali**

a) debiti pubblici consolidati e redimibili	1.117.682.556.202.628	
b) debiti vari	17.313.025.401.304	
c) monete in circolazione	1.769.911.006.941	
d) residui passivi eliminati dal bilancio perchè perenti agli effetti amministrativi	<u>28.940.394.666.274</u>	
Totale		1.165.705.887.277.147
Eccedenza delle passività sulle attività al 1° gennaio 1993		1.353.473.683.449.929
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1993		147.459.360.420.897
Eccedenza delle passività sulle attività al 31 dicembre 1993		1.500.933.043.870.826

## AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	4.726.484.877.081	
Diminuzione	<u>4.579.439.807.493</u>	
Saldo		147.045.069.588
<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	1.462.522.180.439	
Diminuzione	<u>1.315.477.110.851</u>	
Saldo		(-) 147.045.069.588
Miglioramento del saldo finanziario		—

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

**Crediti vari e partite da regolare**

Aumento	1.386.445.278.390	
Diminuzione	<u>1.066.216.656.400</u>	
Saldo		320.228.621.990

**Beni patrimoniali**

Aumento	3.848.891.666.081
Diminuzione	<u>3.887.889.511.007</u>
Saldo	(-) 38.997.844.926
Miglioramento delle attività patrimoniali	281.230.777.064

**Passività patrimoniali**

Aumento	270.584.256.629
Diminuzione	<u>273.053.798.822</u>
Saldo	(-) 2.469.542.193
Peggioramento delle passività patrimoniali	(-) 2.469.542.193
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario	—
Peggioramento saldo patrimoniale	283.700.319.257
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1993	283.700.319.257

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1993, i seguenti dati:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) residui attivi di bilancio: denaro presso gli agenti della riscossione, somme da riscuotere	861.162.295.490	
b) conto di cassa	1.345.389.320.893	
c) partite finanziarie da sistemare	—	
Totale attività finanziarie		2.206.551.616.383
<b>Passività finanziarie</b>		
a) residui passivi di bilancio	2.206.551.616.383	
b) debiti verso la tesoreria	—	
Totale passività finanziarie		(-) 2.206.551.616.383
Ecceденza attiva o passiva finanziaria		—
<b>Crediti vari, partite da regolare</b>	<u>1.815.320.436.303</u>	
Totale crediti		1.815.320.436.303
<b>Beni patrimoniali</b>		
a) materiali vari nei magazzini, impianti attrezzi ed utensili	1.417.858.328.595	
b) beni immobili	1.524.176.746.631	
c) beni mobili	<u>7.428.389.275</u>	
Totale beni patrimoniali		2.949.463.464.501

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

**Passività patrimoniali**

a) fondi di riserva per le spese impreviste delle aziende tabacchi, sali e chinino	7.200.001.000	
b) fondo di riserva lotterie	80.000.000.000	
c) mutuo Cassa DD.PP. a copertura dei saldi netti da finanziare	277.592.512.502	
d) assegnazione «lotterie»	<u>80.718.783.331</u>	
Totale passività patrimoniali		(-) 445.511.296.833
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		4.319.272.603.971
Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1993		4.319.272.603.971

**ISTITUTO AGRONOMO PER L'OLTREMARE**

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	7.461.032.745	
Diminuzione	<u>10.551.597.638</u>	
Saldo		(-) 3.090.564.893
<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	3.046.291.089	
Diminuzione	<u>6.136.855.982</u>	
Saldo		(-) 3.090.564.893
Peggioramento del saldo finanziario		—
<b>Depositi a garanzia - Valori e titoli</b>		
Aumento	—	
Diminuzione	<u>—</u>	
Saldo		—
<b>Beni patrimoniali</b>		
Aumento	1.668.369.023	
Diminuzione	<u>89.402.819</u>	
Saldo		1.578.966.204
Miglioramento delle attività patrimoniali		1.578.966.204
<b>Passività patrimoniali</b>		
Aumento	—	
Diminuzione	<u>—</u>	
Saldo		—

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

Aumento o diminuzione passività patrimoniali	—
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario	—
Miglioramento saldo patrimoniale	1.578.966.204
Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1993	1.578.966.204

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1993, i seguenti dati:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) residui attivi di bilancio	40.794.000	
b) conto di cassa	<u>6.822.546.725</u>	
Totale attività finanziarie		6.863.340.725
<b>Passività finanziarie</b>		
a) residui passivi di bilancio	<u>6.863.340.725</u>	
Totale passività finanziarie		(-) 6.863.340.725
Ecceденza attiva o passiva finanziaria		—
<b>Crediti e partecipazioni</b>		
a) Depositi a garanzia - valori e titoli	<u>200.350</u>	
Totale crediti e partecipazioni		200.350
<b>Beni patrimoniali</b>		
a) beni mobili, materiale scientifico, tecnico e didattico, biblioteche, musei, ecc.	11.274.772.966	
b) azienda agraria	<u>3.630.165.532</u>	
Totale beni patrimoniali		14.904.938.498
<b>Passività patrimoniali</b>		
Totale passività patrimoniali		—
Ecceденza delle attività sulle passività patrimoniali		14.905.138.848

## AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	9.223.291.781.748	
Diminuzione	<u>9.318.215.410.213</u>	
Saldo		(-) 94.923.628.465

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

<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	4.374.860.255.936	
Diminuzione	<u>4.469.783.884.401</u>	
Saldo		(-) 94.923.628.465
Miglioramento del saldo finanziario		—
<b>Crediti e partecipazioni</b>		
Aumento	13.525.534.452	
Diminuzione	<u>—</u>	
Saldo		13.525.534.452
<b>Beni patrimoniali</b>		
Aumento	56.393.176.063	
Diminuzione	<u>743.836.825</u>	
Saldo		55.649.339.238
Miglioramento delle attività patrimoniali		69.174.873.690
<b>Passività patrimoniali</b>		
Aumento	2.376.361.090.548	
Diminuzione	<u>1.150.266.180.251</u>	
Saldo		(-) 1.226.094.910.297
Aumento passività patrimoniali		1.226.094.910.297
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario		—
Peggioramento saldo patrimoniale		1.156.920.036.607
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1993		1.156.920.036.607

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1993, i seguenti dati:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) residui attivi di bilancio	2.401.710.094.655	
b) conto di cassa	<u>10.568.493.925.378</u>	
Totale attività finanziarie		12.970.204.020.033
<b>Passività finanziarie</b>		
a) residui passivi di bilancio	<u>12.970.204.020.033</u>	
Totale passività finanziarie		(-) 12.970.204.020.033
Ecceденza attiva o passiva finanziaria		—

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

**Crediti e partecipazioni**

a) Crediti: somme depositate presso la Cassa DD. PP.	35.970.544	
b) titoli di Stato e partecipazioni azionarie	<u>51.502.000.000</u>	
Totale crediti e partecipazioni		51.537.970.544

**Beni patrimoniali**

a) beni immobili	141.109.208.576	
b) beni mobili	421.680.067.839	
c) libri, manoscritti, documenti fotografici	<u>291.278.972</u>	
Totale beni patrimoniali		563.080.555.387

**Passività patrimoniali**

Mutui contratti con il CREDIOP e con altri Istituti di credito	<u>9.288.479.872.180</u>	
Totale passività patrimoniali		9.288.479.872.180
Eccedenza delle passività sulle attività patrimoniali		(-) 8.673.861.346.249
Eccedenza delle passività sulle attività al 31 dicembre 1993		(-) 8.673.861.346.249

## EX AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	25.295.258.516.383	
Diminuzione	<u>22.928.356.936.685</u>	
Saldo		2.366.901.579.698
<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	4.625.968.264.981	
Diminuzione	<u>2.259.066.685.283</u>	
Saldo		(-) 2.366.901.579.698
Saldo finanziario		—
<b>Crediti</b>		
Aumento	249.672.434.080	
Diminuzione	<u>249.672.434.080</u>	
Saldo		—
<b>Beni patrimoniali</b>		
Aumento	674.126.307.554	
Diminuzione	<u>331.367.784.151</u>	
Saldo		342.758.523.403
Miglioramento delle attività patrimoniali		342.758.523.403

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

**Passività patrimoniali**

Aumento	4.760.124.961.688	
Diminuzione	<u>300.178.268.561</u>	
Saldo		(-) 4.459.946.693.127
Aumento passività patrimoniali		4.459.946.693.127
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario		—
Peggioramento saldo patrimoniale		4.117.188.169.724
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1993		4.117.188.169.724

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1993, i seguenti dati:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) residui attivi di bilancio	14.956.806.068.577	
b) conto di cassa	<u>—</u>	
Totale attività finanziarie		14.956.806.068.577
<b>Passività finanziarie</b>		
a) residui passivi di bilancio	6.666.765.245.580	
b) anticipazione dalla Gestione Vaglia e Risparmi	<u>8.290.040.822.997</u>	
Totale passività finanziarie		(-) 14.956.806.068.577
Eccedenza attiva o passiva finanziaria		—
<b>Crediti</b>		
Conto corrente infruttifero col Tesoro per la costituzione del Fondo di riserva destinato a fronteggiare spese impreviste	<u>800.000.000</u>	
Totale crediti		800.000.000
<b>Beni patrimoniali</b>		
a) beni immobili	6.734.565.431.735	
b) materiali, macchine e mobili	3.248.707.205.963	
c) materiale scientifico e artistico, biblioteche e musei	<u>105.998.887.422</u>	
Totale beni patrimoniali		10.089.271.525.120
<b>Passività patrimoniali</b>		
Anticipazioni e mutui a vario titolo concessi dalla Cassa DD.PP., ricavo mutui CRE-DIOP, residui passivi parenti	<u>39.640.216.707.531</u>	
Totale passività patrimoniali		(-) 39.640.216.707.531
Eccedenza delle passività sulle attività patrimoniali		(-) 29.550.145.182.411
Eccedenza delle passività sulle attività al 31 dicembre 1993		(-) 29.550.145.182.411

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

## GESTIONE DELL'EX AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
Aumento	48.780.372.002	
Diminuzione	<u>51.984.780.050</u>	
Saldo		(-) 3.204.408.048
<b>Passività finanziarie</b>		
Aumento	20.602.208.530	
Diminuzione	<u>26.373.453.350</u>	
Saldo		(-) 5.771.244.820
Miglioramento del saldo finanziario		2.566.836.772
<b>Crediti vari</b>		
Aumento	—	
Diminuzione	<u>—</u>	
Saldo		—
<b>Beni patrimoniali</b>		
Aumento	2.719.185.917	
Diminuzione	<u>379.517.383</u>	
Saldo		2.339.668.534
Miglioramento delle attività patrimoniali		2.339.668.534
<b>Passività patrimoniali</b>		
Aumento	140.115.665	
Diminuzione	<u>—</u>	
Saldo		(-) 140.115.665
Aumento passività patrimoniali		140.115.665
Miglioramento saldo finanziario		2.566.836.772
Miglioramento saldo patrimoniale		2.199.552.869
Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1993		4.766.389.641

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1993, i seguenti dati:

	Lire	Lire
<b>Attività finanziarie</b>		
a) residui attivi di bilancio	20.083.406.515	
b) conto di cassa	<u>31.386.533.456</u>	
Totale attività finanziarie		51.469.939.971
<b>Passività finanziarie</b>		
a) residui passivi	<u>36.114.106.880</u>	
Totale passività finanziarie		(-) 36.114.106.880
Miglioramento saldo finanziario		15.355.833.091



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

**Crediti vari**

a) fondi pubblici dello Stato o garantiti dallo Stato: rendita 5% 1935; prestito ricostruzione 5%	21.934.900	
b) fondi privati: azioni della Società immobiliare trentina	<u>32.900</u>	
<b>Totale crediti vari</b>		<b>21.967.800</b>

**Beni patrimoniali**

a) beni immobili	41.352.093.756	
b) beni mobili	5.862.356.380	
c) macchine e strumenti vari	8.287.301.867	
d) armi, sellerie, bestiame	1.723.503.226	
e) biblioteche, musei, collezioni	522.191.455	
f) automezzi	<u>9.763.470.406</u>	
<b>Totale beni patrimoniali</b>		<b>67.510.917.090</b>

**Passività patrimoniali**

Canoni, censi, livelli, altre prestazioni, ecc., gravanti sui beni immobili dell'Azienda; residui passivi perenti	<u>1.551.827.875</u>	
<b>Totale passività patrimoniali</b>		<b>1.551.827.875</b>
<b>Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali</b>		<b>65.981.057.015</b>
<b>Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1993</b>		<b>81.336.890.106</b>

Gli Uffici di controllo della Corte, in applicazione delle indicazioni contenute nella nota presidenziale n. 1715/PATR del 22 dicembre 1993, hanno acquisito alla chiusura dell'esercizio, dalle competenti ragioniere, gli originali delle schede del conto patrimoniale relative al dicastero, azienda o amministrazione autonoma controllati.

Sono stati verificati, anche ai sensi dell'art. 39 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, i dati in esse indicati sulla base degli atti pervenuti per il controllo e dei documenti e scritture degli Uffici, ed è stata richiesta alle competenti ragioniere la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza originaria riportata nelle schede stesse.

Si è proceduto alla verifica della corrispondenza tra le poste finanziarie soggette al controllo, aventi riflessi patrimoniali, e le variazioni apportate nelle singole schede del conto del patrimonio.

In ordine alle procedure adottate nella trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro ha richiesto all'Amministrazione elementi e documenti in ordine alle sottoindicate partite patrimoniali.

Il Ministero del tesoro non ha corrisposto alle richieste dell'Ufficio ed ha inviato le singole schede patrimoniali, che si riferiscono alle suddette società, prive della documentazione giustificativa.

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

Tali partite riguardano le partecipazioni al capitale di istituti di credito e di imprese pubbliche:

*Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)*  
**ATTIVITÀ - Partecipazioni (P0)**

«PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO»

**Tabella II - Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2001	Consorzio Nazionale per il Credito agrario di miglioramento - Partecipazione dello Stato al capitale. Legge n. 1090 del 1952	7.025.000.000
2006	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole imprese delle Venezie (Medio credito delle Venezie Spa) - Conferimento dello Stato per la costituzione del fondo di dotazione. Legge n. 623 del 1959, art. 11	1.616.500.000
2008	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole industrie dell'Umbria (Mediocredito dell'Umbria Spa) - Conferimento dello Stato per la costituzione del fondo di dotazione. Legge n. 623 del 1959, art. 11	5.863.161.000
2009	Mediocredito fondiario Centro Italia Spa. Partecipazione del tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge n. 623 del 1959, art. 11	4.204.033.900
2011	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole imprese dell'Abruzzo - Conferimento dello Stato per la costituzione del fondo di dotazione. L. n. 130 del 1983	19.898.000.000
2013	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole industrie della Puglia (Mediocredito della Puglia Spa) - Conferimento dello Stato per la costituzione del fondo di dotazione. Legge n. 130 del 1986	19.736.000.000
2014	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole imprese della Calabria (Mediocredito regionale della Calabria) conferimento dello Stato per la costituzione del fondo di dotazione. L. n.130 del 1986	14.244.000.000
2016	B.N.L. S.p.A. - Partecipazione dello Stato al fondo di dotazione della sezione speciale per il credito alla cooperazione. L. n. 526 del 1982, art. 47	217.540.000.000
2017	Fondazione del Banco di Napoli - Partecipazione del Tesoro al patrimonio. DLG n. 356 del 1990. Legge n. 23 del 1981	316.249.870.371

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2018	Fondazione Banco di Sicilia – Partecipazione del tesoro dello Stato al fondo di dotazione. DLG n. 356 del 1990. Legge n. 23 del 1981	172.000.000.000
2020	ISVEIMER S.p.A. – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. L. n. 970 del 1969, art. 1.	138.578.000.000
2022	Credito industriale sardo Spa – Partecipazione al capitale sociale. Legge n. 23 del 1981	111.040.000.000
2023	Banco di Sicilia Spa – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge n. 218 del 1990	62.750.000.000
2024	Banco di Napoli Spa – Apporto del tesoro al capitale sociale. DLG 358 del 1990, Legge n. 218 del 1990	88.452.000.000
2025	Istituto mobiliare italiano – IMI Spa – Apporto del tesoro al capitale sociale. Legge n. 359 del 1992	1.500.000.000.000
2026	Credito per le imprese e le opere pubbliche – CREDIOP Spa - Apporto del tesoro al capitale sociale. Legge n. 359 del 1992	224.733.300.000

## «PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE»

## Tabella II – Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
3007	CONSAP S.p.A. – Concessionaria servizi assicurativi pubblici – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.L. 11 luglio 1992 n. 333 L. n. 359 del 1992	10.000.000.000
3008	Ente cinema S.p.A. – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.L. 23 aprile 1993, n. 118 – L. n. 202 del 1993, art. 5	153.578.807.432
3009	ITALSTRADE S.p.A. – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.Lvo. n. 96 del 1993	20.000.000.000
3010	FINAM S.p.A. – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.Lvo. n. 96 del 1993	49.635.260.000
3011	SICIL.FOR. s.r.l. – Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 11. D.Lvo. n. 96 del 1993	6.885.000.000

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
3012	LU.CA.FOR. s.r.l.— Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 11. D.Lvo. n. 96 del 1993	1.000.000.000
3013	CAL.FOR.r.l.— Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 11. D.Lvo. n. 96 del 1993	4.000.000.000
3014	LAM.FOR. s.r.l.— Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 11. D.Lvo. n. 96 del 1993	100.000.000
3015	INSUD — Nuove iniziative per il sud S.p.A. — Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.Lvo. n. 96 del 1993	365.211.400.000
3016	FIME S.p.A. — Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. D.Lvo. n. 96 del 1993	161.550.000.000
3017	SAR.FOR. S.p.A. — Partecipazione del Tesoro dello Stato al capitale sociale. Legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 11. D.Lvo. n. 96 del 1993	4.900.000.000
3001	Partecipazione al capitale dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI). D.L. 333/1992, conv. in L. 359 del 1992, art. 15, comma 3	7.999.205.453.000
3002	Partecipazione al capitale dell'Istituto nazionale per la ricostruzione industriale (IRI). D.L. 333/1992, conv. in L. 359 del 1992, art. 15, comma 3	1.873.779.156.000
3003	Soppressione dell'Ente partecipazione e finanziamento industria manifatturiera (EFIM), gestione liquidatoria ex D.L. n. 487 del 1992, conv. nella L. n. 33 del 1993	4.181.379.649.759
3004	ENEL Spa — Capitale sociale. D.L. 11.7.1992, n. 333, art. 15, comma 1 — Legge di conv. 8 agosto 1992, n. 359	12.126.150.379.000
3005	Istituto nazionale Assicurazioni (INA Spa). Apporto del tesoro dello Stato al capitale sociale. D.L. n. 333 del 1992, art. 15, comma 1	4.000.000.000.000
3006	Ente ferrovie dello Stato Spa — Apporto del tesoro al Capitale sociale. D.L. n. 333 del 1992, art. 15, comma 1	42.417.892.391.000

Non sono stati forniti gli elementi e documenti giustificativi, richiesti dallo stesso Ufficio della Corte al Ministero, per le partite relative ai crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, ad aziende e a privati e, tra le passività patrimoniali, all'assunzione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche:

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

Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)  
ATTIVITÀ - Crediti (C0)

## «CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO»

Tabella II - Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
4004	Province di Grosseto, Livorno, Pisa, Siena e Viterbo - Annualità trentennali senza interessi per contributi nelle spese per opere stradali in dipendenza della legge 24 dicembre 1928 n. 3217. L. n. 3217 del 1928	12.807.744
4005	Province di Potenza, Matera, Campobasso, Chieti, Salerno, L'Aquila, Avellino, Benevento e Caserta - Annualità cinquantennali per contributi nelle spese dello Stato ai termini della legge 21/7/11 n.801. L. n.465 del 1910	375.498.861
4019	Comitato nell'intervento nella SIR. L. n. 687 del 1980	500.000.000.000
4035	Banco di Sardegna - Conferimento del Tesoro dello Stato al «fondo di riserva speciale», costituito presso lo stesso istituto per la copertura dei rischi inerenti alle operazioni di credito. L. n. 23 del 1981, art. 2	5.710.000.000
4037	Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale) - Fondo da utilizzare per concessioni di anticipazioni a favore dei medio crediti regionali. L. n. 544 del 1981	1.464.206.015.204
4038	Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER) - Conferimento del Tesoro dello Stato al «fondo speciale». L. n. 970 del 1969, art. 1	36.344.390.518
4039	Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER) - Conferimento del Tesoro dello Stato al «fondo di riserva speciale» costituito presso lo stesso istituto per la copertura dei rischi inerenti alle operazioni di credito. L. n. 390 del 1968, art. 1	55.000.000.000
4047	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni - Anticipazioni del Tesoro a copertura dei disavanzi. Decreto del capo provvisorio dello Stato n. 406 del 1947, art. 47, comma 1	27.626.651.192.010
4049	Province e comuni - Contributi prorogati mediante speciali convenzioni approvate con decreti ministeriali registrati alla Corte dei conti. R.D. n. 827 del 1924, art. 127	420.486.478

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
4052	Comuni vari - Annualità trentennali senza interessi dovute dai comuni per rimborso delle spese sostenute dal Ministero dei lavori pubblici per l'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra. L. n. 409 del 1949	314.248.967
4058	I.M.I. - Conferimento al patrimonio dell'Istituto per la sottoscrizione dell'aumento del capitale della società per le gestioni e partecipazioni industriali G.E.P.I. S.p.A. (art. 5 e 6 della legge 22 marzo 1971, n. 184; art. 1 della legge 1 febbraio 1974, n. 59; art. 1 della legge 4 agosto 1975, n. 394). L. n. 421 del 1991, art. 3 comma 1	2.056.000.000.000
4041	Istituto regionale per il finanziamento alle industrie siciliane Spa - Conferimento del Tesoro dello Stato al «Fondo di riserva speciale» costituito presso lo stesso istituto per la copertura dei rischi inerenti alle operazioni di credito. Legge n. 390 del 1968, art. 1	26.000.000.000

## «CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI»

Tabella II - Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5025	Disponibilità finanziaria presso l'Enel S.p.A. - Da configurare. L. 28/2/86, n. 41, art. 11, commi 22 e 23 - L. 22/12/86, n. 910, art. 3, commi 7 e 8 - D.L. n. 333 del 1992, art. 15, comma 1	1.546.000.000.000
5016	Disponibilità finanziarie presso l'Istituto nazionale per la ricostruzione industriale - IRI Spa, da configurare. Legge n. 359 del 1992, art. 15, comma 1	—
5017	Mediocredito Toscano Spa - Conferimento del Tesoro dello Stato al Fondo di riserva speciale. Legge n. 866 del 1970, art. 4	3.745.828.271
5018	Banco di Sicilia Spa - Conferimento del Tesoro dello Stato al «Fondo di riserva speciale». Legge n. 167 del 1960, art. 2.	—
5019	Credito industriale sardo Spa - Conferimento del Tesoro dello Stato al «Fondo di riserva speciale» per la copertura dei rischi inerenti alle operazioni di credito. Legge n. 50 del 1968, art. 3	17.000.000.000
5020	Credito industriale sardo Spa - Fondo per futuri aumenti di capitale. Legge n. 23 del 1981, art. 3	90.789.387.603
5021	Banca nazionale del lavoro Spa - Fondo di riserva da utilizzare per l'aumento di capitale, legge 218 del 1990. D.lgs. n. 358 del 1990	—

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5022	Banco di Napoli - Fondo di riserva da utilizzare per l'aumento del capitale sociale, legge 218 del 1990, art. 4. D. lgs. n. 358 del 1990	—
5023	Banco di Sicilia Spa - Fondo di riserva da utilizzare per l'aumento del capitale sociale, ex legge 218 del 1990, art. 4. D. lgs. n. 358 del 1990	—
5024	Disponibilità finanziaria presso l'Ente nazionale idrocarburi (ENI Spa), da configurare. Legge n. 359 del 1992, art. 15, comma 1	200.825.873.424

Conto generale n. 5 - (Passività patrimoniali)

PASSIVITÀ - Debiti vari (EO)

**Tabella II - Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1007	Consorzio di credito per le opere pubbliche - somme mutate per l'aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)	—
1012	Consorzio di credito per le opere pubbliche - somme mutate per l'aumento del fondo di dotazione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM)	—

Il Ministero del tesoro ha iscritto variazioni in aumento in partite relative a fondi di dotazione, per le quali non sono stati inviati alla Corte i documenti giustificativi.

Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)

ATTIVITÀ - Partecipazioni (PO)

«FONDI DI DOTAZIONE»

**Tabella II - Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1008	Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale) - Partecipazione dello Stato al fondo di dotazione. L. n. 240 del 1981	(+)	13.289.207.734
		(-)	—
1011	B.N.L. - Sezione di credito cinematografico e teatrale, S.p.A. - Partecipazione dello Stato al fondo relativo alla concessione di finanziamenti a pellicole realizzate con particolare formula produttiva. L. n. 379 del 1980, art. 1	(+)	139.054.732.197
		(-)	—

Con riferimento alle partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato e loro corresponsabili, derivanti da condanne della Corte, è stata accertata la discordanza con le scritture in possesso della Corte medesima; inoltre, le competenti ragionerie non hanno fornito gli elementi idonei ad accertare la concordanza tra i dati riportati nei residui attivi del conto del bilancio e quelli riportati nelle schede patrimoniali.

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

Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)  
ATTIVITÀ - Crediti (CO)

## «ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI»

**Tabella III - Ministero delle finanze**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6004	Crediti per somme dovute da contabili in dipendenza della loro gestione. R.D. n. 827 del 1924, art. 637	384.806.713.099

**Tabella VII - Ministero della pubblica istruzione**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6001	Crediti per somme dovute da contabili in dipendenza della loro gestione. R.D. n. 1214 del 1934, art. 34	680.381.641

**Tabella XII - Ministero della difesa**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6001	Crediti per somme dovute da contabili in dipendenza della loro gestione. R.D. n. 826 del 1924	7.772.916.757

**Tabella XXI - Ministero per i beni culturali**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6001	Crediti per somme dovute da contabili in dipendenza della loro gestione. Conv. n. 6004 del 1986	2.989.113

Il Ministero del tesoro ha iscritto variazioni in aumento e in diminuzione di partite relative a fondi di garanzia, a fondi di rotazione, a crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, a crediti concessi ad aziende ed enti privati, ad altri crediti non classificabili, a partecipazioni al capitale di aziende di credito, a partecipazioni in organismi internazionali, ad altre partecipazioni non classificabili, a debiti pubblici - certificati di credito per prestiti internazionali contratti dalla Direzione generale del tesoro, a debiti per prestiti esteri, a residui passivi perenti.

La documentazione giustificativa delle predette iscrizioni è pervenuta alla Corte in tempi immediatamente precedenti alla data dell'udienza, tali da non consentire il completamento dell'esame sulla regolarità della documentazione stessa.

Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)  
ATTIVITÀ - Crediti (CO)

## «FONDI DI GARANZIA»

**Tabella II - Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1010	BNL CREDITO FONDIARIO SPA Partecipazione dello Stato al fondo centrale di garanzia derivante dai proventi dell'imposta di soggiorno. L. n. 326 del 1968	(+)	10.672.867.281
		(-)	85.239.546.189



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

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1005	Fondo centrale di garanzia per gli oneri derivanti dalla operatività della garanzia statale sui finanziamenti per la costruzione di autostrade e di ferrovie metropolitane. Legge n. 1042 del 1969.	(+)	64.211.104
		(-)	—
1006	Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane – Pagamenti in sostituzione dell'ANAS dei debiti della ex concessionaria SARA. Legge n. 951 del 1977.	(+)	48.053.945.708
		(-)	47.589.487.491
1009	Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per Ferrovie Metropolitane – Interventi nel pagamento delle rate dei mutui contratti e nel pagamento delle obbligazioni e delle cedole emesse dalle società autostradali. Legge n. 531 del 1982.	(+)	57.213.523.673
		(-)	12.457.988.702

## «FONDI DI ROTAZIONE»

Tabella II – Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
2001	Fondo per l'incremento edilizio – Concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione. Legge n. 715 del 1950.	(+)	626.329.451
		(-)	—
2006	Fondi di rotazione – Gestito dalle regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia per la esecuzione di un programma di trasformazione fondiaria e di stabile sistemazione produttiva dei profughi dai territori della Venezia Giulia amministrati o posseduti dalla Repubblica popolare federativa jugoslava. Legge n. 240 del 1955.	(+)	—
		(-)	—
2011	Fondo di rotazione – Istituti di credito agrario – somme da versare al fondo di rotazione e destinate a mutui di miglioramento nelle regioni del Mezzogiorno provenienti dai rimborsi effettuati dagli istituti stessi per le quote di ammortamento. Legge n. 1208 del 1951.	(+)	3.142.855
		(-)	120.936.319
2012	Fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale) – Conferimento al fondo rotativo di cui all'art. 26, l. 227/1977 e artt. 6 e 7 l. 49/1977. Legge n. 393/1978. Legge n. 7 del 1981, art. 3.	(+)	919.769.000.000
		(-)	394.467.219.594
2015	Fondo rotativo istituito presso la sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca nazionale del lavoro, per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Legge n. 49 del 1985, art.18	(+)	44.050.281.041
		(-)	10.345.877.306

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

## «CREDITI CONCESSI AD ENTI PUBBLICI ED A ISTITUTI DI CREDITO»

Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
4027	Banca nazionale del lavoro S.p.a. — Conferimento al fondo istituito presso la Sezione autonoma per il credito cinematografico, relativo alla concessione di finanziamenti a films realizzati con particolare formula produttiva. Legge n. 379 del 1980, art. 1.	(+)	11.737.272.686
		(-)	139.054.732.197
4040	Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia (I.R.F.I.S.) — Conferimento del Tesoro dello Stato al «Fondo speciale». Legge n. 970 del 1969, art. 1.	(+)	—
		(-)	—
4055	Comuni vari — Somme anticipate dallo Stato concernenti gli interventi dello Stato per l'attuazione dei piani di ricostruzione interessanti comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti. Legge n. 1402 del 1951, art. 15	(+)	3.237.677.129
		(-)	3.237.677.129

## «CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI»

Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
5010	Enti ed istituti di credito. Somme anticipate ai predetti enti ed istituti per le operazioni di finanziamento a favore delle imprese (individuali o sociali) industriali, commerciali e artigiane danneggiate o distrutte in seguito a pubblica calamità. Legge n. 826 del 1980, art. 1.	(+)	20.000.000.000
		(-)	16.533.288.855

## «ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI»

Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
6009	Proprietari di fabbricati — Quote di capitale comprese nelle annualità ventennali per l'ammortamento parziale delle spese per la riparazione eseguita a cura del Ministero dei lavori pubblici, di edifici di proprietà privata danneggiati da eventi bellici. D.L. n.261 del 1947	(+)	—
		(-)	4.280.709
6010	Proprietari di fabbricati — Quote di capitale comprese nelle annualità di ammortamento delle spese per lavori di carattere urgente e inderogabile determinate da eventi calamitosi, sostenute dal Ministero dei lavori pubblici e addebitate ai proprietari degli immobili danneggiati e riparati. D.L. n. 1010 del 1948	(+)	—
		(-)	—
6003	Enti diversi garantiti — Anticipazioni di somme per garanzie assunte dallo Stato	(+)	—
		(-)	—

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

## Attività — Partecipazioni (Po)

## «PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO»

## Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
2007	Mediocredito Toscano Spa — Partecipazione dello Stato al capitale sociale. D. lgs. 356/90, art. 16 Legge n. 623 del 1959, art. 11	(+)	—
		(-)	—
2021	Istituto regionale per il finanziamento delle industrie in Sicilia (I.R.F.I.S. Spa) — Partecipazione al capitale sociale. Legge n. 23 del 1981.	(+)	28.800.000.000
		(-)	—

## «PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI»

## Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
4002	Banca europea per gli investimenti (BEI) — Partecipazione azionaria al capitale. L. n. 167 del 1988	(+)	74.523.000.000
		(-)	1.763.157.250
4004	Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association — I.D.A.) — Partecipazione dell'Italia. L. n. 31 del 1989	(+)	205.393.000.000
		(-)	—
4006	Banca africana di sviluppo — Partecipazione dell'Italia al capitale. L. n. 268 del 1988		48.715.678.255
4012	Banca interamericana di sviluppo (B.I.D.) — Partecipazione dell'Italia al capitale. Legge n. 361 del 1984.	(+)	70.348.685
		(-)	—

## «ALTRE PARTECIPAZIONI NON CLASSIFICABILI»

## Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
5005	Azienda dei Carboni Italiani (A.C.A.I.) — Quota di partecipazione dello Stato alla costituzione del capitale sociale. Legge n. 1178 del 1954	(+)	35.338.814
		(-)	12.774.684

## Conto generale n. 5 — (Passività patrimoniali)

## PASSIVITÀ — Debiti pubblici (D0)

## «CERTIFICATI DI CREDITO»

## Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
2033	Prestiti internazionali in qualsiasi valuta emessi o contratti dalla Direzione generale del Tesoro	(+)	24.567.367.779.750
		(-)	1.593.002.382.250

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

*PASSIVITÀ – Debiti vari (E0)***Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
2003	Prestito di dollari 30.000.000 del governo degli Stati Uniti d'America al governo italiano ai sensi della lettera d), dell'art. 2 dell'accordo sulle eccedenze agricole, stipulato il 23 maggio 1955.	(+)	1.465.723.655
		(-)	1.906.438.660
2004	Prestito del governo degli Stati Uniti d'America al governo italiano di dollari 55.454.132,54 in base al punto I, lett. b) dell'accordo del 5 luglio 1956 ed al punto d), dell'art. 2 dell'accordo del 30 ottobre 1956.	(+)	4.047.157.320
		(-)	4.543.561.340
2013	Prestiti esteri accesi ai sensi dell'art. 5 del D.L. 7 novembre 1983, n. 623 convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1983, n. 748 e successive modificazioni	(+)	—
		(-)	320.862.122.800

*PASSIVITÀ – Residui passivi perenti (RO)***Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Residui passivi, relativi alle spese correnti, eliminati dal bilancio perchè perenti agli effetti amministrativi.	(+)	303.620.073.535
		(-)	169.405.339.934
2001	Residui passivi, relativi alle spese in conto capitale, eliminati dal bilancio perchè perenti agli effetti amministrativi.	(+)	22.983.108.752
		(-)	254.028.717

Il Ministero del bilancio e della programmazione economica ha iscritto variazioni in aumento e in diminuzione di partite relative a residui passivi perenti; la documentazione giustificativa delle predette iscrizioni è pervenuta alla Corte in tempi immediatamente precedenti alla data dell'udienza, tali da non consentire il completamento dell'esame sulla regolarità della documentazione stessa.

**Tabella IV – Ministero del bilancio e della programmazione economica**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Residui passivi perenti relativi alle spese correnti	(+)	1.073.482.296
		(-)	3.234.994.789
2001	Residui passivi perenti relativi alle spese in conto capitale	(+)	96.333.492.430
		(-)	28.553.824.475

I Ministeri del tesoro e delle risorse agricole, alimentari e forestali hanno mantenuto la iscrizione di valori in partite relative a fondi di garanzia, a crediti concessi a enti pubblici e ad istituti di credito, a crediti concessi ad aziende ed enti privati, ad altri crediti non classificabili, a passività patrimoniali per debiti assunti dallo Stato a garanzia di un prestito concesso a favore del Governo polacco; tuttavia non è stata inviata la documentazione giustificativa attestante i requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità delle somme iscritte in tali partite.

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

Conto generale n. 2 – (Crediti e partecipazioni)  
ATTIVITÀ – Crediti (C0)

## «FONDI DI GARANZIA»

## Tabella II – Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1001	Proprietari di navi mercantili e cooperative marinare – Somme corrisposte dallo Stato in seguito a garanzia concessa sui finanziamenti per il recupero e la rimessa in efficienza delle navi mercantili sinistrate. Legge n. 45 del 1949.	24.154.754

## «CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO»

## Tabella II – Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
4012	Istituti di previdenza – Anticipazione dello Stato a favore degli istituti amministrati dal Ministero del tesoro per l'attuazione delle provvidenze concesse a favore dei pensionati. Legge n. 48 del 1953.	250.000.000
4022	Istituti di credito di diritto pubblico o di interesse nazionale – finanziamento dell'ente per la colonizzazione della Libia. Legge n. 843 del 1957, art. 8.	2.050.000.000

## «CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI»

## Tabella II – Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5002	Imprese minerarie sarde – Anticipazioni per il finanziamento di spese resesi necessarie in dipendenza dello stato di guerra (art. 36 del d. lgs. luogotenenziale 28.12.1944, n. 417). Legge n. 144 del 1950.	146.698.428
5003	Cooperative di imprese – Anticipazioni per la gestione del servizio relativo alla produzione, all'acquisto ed alla distribuzione, al minor prezzo possibile, di generi di prima necessità per i dipendenti e pensionati dello Stato. R. D. n. 388 del 1946.	1.875.000.000
5005	UNI.MA.C. Spa Vimodrone (Milano) – Somma corrisposta al Mediocredito regionale lombardo a seguito di operatività della garanzia statale. Legge n. 1101 del 1971.	374.565.008
5006	Spa Raminosa – Milano – Somma corrisposta alla Banca Nazionale del Lavoro ad estinzione della garanzia sussidiaria dello Stato, prestata ai sensi del D. Lgs. luogotenenziale 1.11.1944, n. 367. D. lgs. luogotenenziale n. 367 del 1944.	438.529.658

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5011	Enti ed istituti – Acconto sulle indennità per il risarcimento dei danni di guerra ad enti ed istituti privati che svolgono, senza scopo di lucro attività assistenziali nel campo della prevenzione contro la malaria, la tubercolosi ed altre malattie infettive. Legge n. 968 del 1953.	4.042.150

**Tabella XIII – Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5003	Istituti di credito agrario di miglioramento – Anticipazioni ai detti istituti per gli scopi di cui all'art. 1 della legge n. 991 del 1952.	4.866.851.391

## «ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI»

**Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6001	Governo della Polonia – Annualità dovuta ai sensi dell'accordo dell'Aja del 20.1.1930, approvato con il R.D.L. 5.5.1930, n. 815, per le spese relative all'occupazione italiana dell'Alta Slesia durante il plebiscito, secondo il trattato di Versailles. Legge n. 516 del 1931.	75.931.713
6006	Cassa di risparmio della Libia – Somma erogata per conto del Governo della Libia a copertura della garanzia sulle obbligazioni fondiarie emesse dalla Cassa di risparmio. R.D. n. 1011 del 1931, art. 2.	151.988.860

*Conto generale n. 5 (Passività patrimoniali)***PASSIVITÀ – Debiti vari (E0)****Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2001	Governo polacco – fondo di garanzia del prestito polacco del 7% 1924, attribuito al Tesoro italiano in seguito all'avvenuta conversione delle obbligazioni del prestito stesso in Buoni del Tesoro italiano 5% 1924 che, già depositato presso la Banca Commerciale italiana, fu versato in tesoreria come deposito provvisorio.	59.458.375

Per le partite relative ai fondi scorta ed ai crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito in gestione del Ministero dell'interno, la competente ragioneria non ha fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio rispetto alla consistenza iniziale.

*Conto generale n. 2 (Crediti e partecipazioni)***ATTIVITÀ – Crediti (C0)**

## «FONDI SCORTA»

**Tabella VIII – Ministero dell'interno**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
3002	Rifusione delle somme anticipate dal Ministero dell'interno per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei reparti od uffici del disciolto Corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza, nonché agli istituti di istruzione e di formazione professionale del personale della Polizia di Stato. Legge n. 451 del 1959	(-)	15.000.000.000
		(+)	11.204.850.000

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

Partite	OGGETTO	Variazioni	
3007	Rifusione delle somme anticipate dal Ministero dell'interno per provvedere alle momentanee deficienze di fondi, nei casi di calamità pubblica, presso le scuole centrali antincendi ed i comandi provinciali dei Vigili del fuoco. Legge n. 968 del 1969, art. 1	(+)	600.000
		(-)	600.000

## «CREDITI CONCESSI AD ENTI PUBBLICI ED A ISTITUTI DI CREDITO»

Tabella VIII — Ministero dell'interno

Partite	OGGETTO	Variazioni	
4001	Comuni e province somme anticipate dallo Stato per l'estensione di miglioramenti economici al personale dipendente. Legge n. 130 del 1950, art. 11	(+)	—
		(-)	—
4002	Enti diversi. Spese anticipate dallo Stato per il mantenimento degli indigenti, inabili a qualsiasi proficuo lavoro. R.D. n. 773 del 1931, art. 154.	(+)	—
		(-)	429.028.069
4003	Comuni vari. Anticipazioni da parte dello Stato per il pagamento delle rette di spedalità, dovute per leggi e convenzioni dai comuni agli ospedali civili gestiti da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, riconosciuti ai sensi della legge n. 6782 del 1890 e successive modificazione ed integrazioni, ed alle cliniche universitarie che esercitano servizio di pronto soccorso. Legge n. 70 del 1963	(+)	—
		(-)	—

Per le partite relative ai beni mobili della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri del tesoro, del bilancio, della pubblica istruzione e per la partita relativa ai beni considerati immobili agli effetti inventariali (quadri, statue, incisioni, ecc.) del Ministero della pubblica istruzione, le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle discordanze tra i valori dei beni iscritti nelle partite stesse e i valori delle spese per acquisti effettuati nel corso dell'esercizio.

## Conto generale n. 3 — (Beni patrimoniali)

## ATTIVITÀ — Beni patrimoniali — Mobili (M0)

Tabella 1A — Presidenza del Consiglio dei Ministri

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	30.545.349.420
		(-)	2.176.506.279
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	1.566.471.216
		(-)	9.466.678
3001	Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzatura sanitaria.	(+)	1.357.809.268
		(-)	18.479.960

Tabella II — Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	21.961.433.902
		(-)	12.208.659.752
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	454.121.926
		(-)	3.019.230

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

Partite	OGGETTO	Variazioni	
3001	Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzatura sanitaria.	(+)	8.410.368.287
		(-)	8.055.945.380
6001	Beni mobili iscritti nei pubblici registri	(+)	821.057.905
		(-)	175.513.506

**Tabella IV – Ministero del bilancio e della programmazione economica**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	661.006.128
		(-)	989.395.825
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	4.288.500
		(-)	—

**Tabella VII – Ministero della pubblica istruzione**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
6001	Beni mobili iscritti nei pubblici registri	(+)	283.521.707
		(-)	67.643.900

**Tabella VIII – Ministero dell'interno**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	269.064.690.366
		(-)	150.509.774.335
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	300.695.649
		(-)	6.254.501
3001	Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzatura sanitario	(+)	9.079.105.326
		(-)	820.239.403
4001	Beni assegnati alla conduzione di fondi rustici, macchine e strumenti agricoli	(+)	291.089.669
		(-)	127.623.303
5001	Armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc.	(+)	64.014.104.100
		(-)	40.706.751.193
6001	Beni mobili iscritti nei pubblici registri	(+)	20.437.034.221
		(-)	2.301.033.715

*Conto generale n. 3 – Beni patrimoniali**ATTIVITÀ – Beni considerati immobili agli effetti inventariali (LO)***Tabella VII – Ministero della pubblica istruzione**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
2001	Quadri, statue, incisioni, cimeli, vasi, ecc.	(+)	12.924.337.500
		(-)	32.046.618

Per le partite relative ai beni immobili amministrati dal Ministero delle finanze sono stati iscritti negli inventari valori di beni od opere, acquistati o realizzati mediante l'attività contrattuale, per i quali non vi è corrispondenza tra le spese sostenute ed il reale valore dei beni o delle opere.

Per le stesse partite, il Ministero delle finanze non ha fornito i richiesti elementi circa la consistenza e la destinazione dei beni iscritti.



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

Non sono stati iscritti, inoltre, i valori dei beni patrimoniali residuati allo Stato dalla definizione delle procedure di passaggio tra l'ex Azienda FF.SS. e l'Ente ferrovie dello Stato.

*Conto generale n. 3 - (Beni patrimoniali)*

*ATTIVITÀ - Beni patrimoniali immobili (10)*

**Tabella III - Ministero delle finanze**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1001	Beni disponibili per la vendita	1.248.554.106.490
2001	Beni su cui gravano diritti reali	1.081.613.767
3001	Diritti reali costituiti sui beni di proprietà di comuni, province, regioni nonché di terzi in genere	79.784.337.943
4001	Miniere e relative pertinenze	30.386.806.683
5001	Beni assegnati in uso governativo compresa la dotazione del Presidente della Repubblica	13.971.653.289.854
6001	Beni temporaneamente non disponibili ed altri beni non disponibili	4.416.089.958.790

Per le partite relative ai beni patrimoniali dei Ministeri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dalle competenti ragionerie regionali e provinciali.

*Conto generale n. 3 - (Beni patrimoniali)*

*ATTIVITÀ - Beni patrimoniali mobili (M0)*

**Tabella VII - Ministero della pubblica istruzione**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	33.244.811.816
		(-)	5.331.305.445
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	5.586.657.527
		(-)	1.526.355.689
3001	Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzature sanitarie.	(+)	55.025.278.085
		(-)	11.603.919.761
7001	Altri beni non classificabili	(+)	—
		(-)	—

**Tabella IX - Ministero dei lavori pubblici**

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici, ecc.	(+)	7.293.929.499
		(-)	1.628.958.919
2001	Libri e pubblicazioni	(+)	91.382.525
		(-)	6.583.620
3001	Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzature sanitarie.	(+)	47.071.833
		(-)	25.580.347
6001	Beni mobili iscritti nei pubblici registri	(+)	3.669.009.881
		(-)	2.462.141.663

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

Conto generale n. 3 - (Beni patrimoniali)  
ATTIVITÀ - Beni patrimoniali immobili (I0)

## Tabella IX - Ministero dei lavori pubblici

Partite	OGGETTO	Variazioni	
1001	Beni disponibili per la vendita	(+)	—
		(-)	—

Per le partite relative ai beni considerati immobili agli effetti inventariali (raccolta discografica presso la Discoteca di Stato, quadri e statue, raccolte bibliografiche), partite gestite dal Ministero per i beni culturali ed ambientali, sono stati iscritti valori palesemente inadeguati rispetto alla reale consistenza.

Conto generale n. 3 - (Beni patrimoniali)  
ATTIVITÀ - Beni patrimoniali considerati immobili agli effetti inventariali (L0)

## Tabella XXI - Ministero per i beni culturali ed ambientali

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1001	Raccolta discografica presso la discoteca di Stato	1.565.122.000
2001	Quadri, statue, ecc.	1.063.825.685.585
3001	Raccolte bibliografiche	1.161.744.398.627

Il Ministro del tesoro ha mantenuto la iscrizione di valori in partite relative a fondi di garanzia, a crediti concessi ad aziende ed enti privati, a partecipazioni al capitale di istituti di credito, ad altre partecipazioni non classificabili, a debito patrimoniale per certificati di credito del tesoro e per certificati del tesoro in euroscudi, a debiti vari per somministrazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti e per finanziamenti vari; per la consistenza iniziale di tali partite non è stata, tuttavia, inviata la documentazione giustificativa dei requisiti di certezza ed esigibilità delle somme iscritte.

Conto generale n. 2 - (Crediti e partecipazioni)  
ATTIVITÀ - Crediti (C0)

## «FONDI DI GARANZIA»

## Tabella II - Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1008	Somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria, nonché interventi a favore di imprese in difficoltà per consentire la continuazione della loro attività produttiva; legge n. 44 del 1978.	576.293.937.261

## «CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E AD ISTITUTI DI CREDITO»

## Tabella II - Ministero del tesoro

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
4003	Province escluse quelle della Lucania - Annualità ventennali senza interessi per contributi in dipendenza del d.l. luogotenenziale 30 giugno 1918, n. 1019, relativo alla costruzione delle strade comunali di allacciamento obbligatorio di accesso alle stazioni. D.L. n. 1371 del 1915.	81.549.773

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

## «ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI»

**Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
6005	Enti diversi – Annualità ventennali senza interessi per contributi nelle spese anticipate dallo Stato per opere marittime ordinarie e straordinarie. Legge n. 542 del 1907.	61.311.324.967

*Conto generale n. 2 (Crediti e partecipazioni)**ATTIVITÀ – Partecipazioni (PO)*

## «PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI ISTITUTI DI CREDITO»

**Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2004	Istituto di credito per le piccole industrie e l'artigianato – Gestione separata. Quota di partecipazione dello Stato. D.P.R. n. 383 del 1981.	13.243.448.195
2010	Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole imprese del medio credito di Roma S.p.A. (già medio credito regionale del Lazio). Legge n. 623 del 1959, art. 11	2.716.000.000
2019	Banco di Sardegna – Partecipazione del Tesoro dello Stato al fondo di dotazione; legge n. 23 del 1981	32.000.000.000

## «ALTRE PARTECIPAZIONI NON CLASSIFICABILI»

**Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
5001	Società concessionarie delle ferrovie secondarie nelle nuove province – Partecipazioni azionarie e varie del tesoro; Legge n. 473 del 1925	60.752.444

*Conto generale n. 5 (Passività patrimoniali)**PASSIVITÀ – Debito patrimoniale (DO)***Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2017	Certificati di credito del tesoro	533.610.411.000.000
2025	Certificati del tesoro in euroscudi	41.888.460.078.050

*PASSIVITÀ – Debiti vari (EO)***Tabella II – Ministero del tesoro**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2009	Cassa depositi e prestiti – Somministrazioni fatte al Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il bonificamento dell'agro-romano	286.436.719.590

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2011	Finanziamenti concessi in applicazione dell'art. 15 bis del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874	77.182.516.272
2012	Finanziamenti concessi in applicazione dell'art. 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130 e art. 37 della legge n. 730 del 1984 e art. 12 della legge n. 887 del 1984	4.465.477.173.200

Per i residui passivi perenti, gestiti dai Ministeri della pubblica istruzione e dell'interno, le ragionerie competenti non hanno fornito documenti giustificativi idonei a dimostrare la discordanza tra i valori dei residui iscritti nelle partite stesse e i valori dei residui riportati nel conto del bilancio.

*PASSIVITÀ – Residui passivi perenti (R0)***Tabella VII – Ministero della pubblica istruzione**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1001	Residui passivi perenti relativi alle spese correnti	88.003.766.413
2001	Residui passivi perenti relativi alle spese in conto capitale	5.268.604.915

**Tabella VIII – Ministero dell'interno**

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1001	Residui passivi perenti relativi alle spese correnti	2.914.310.829.798
2001	Residui passivi perenti relativi alle spese in conto capitale	209.128.850.973

Per le partite relative ai beni patrimoniali immobili dell'Azienda nazionale autonoma delle strade – ANAS sono stati iscritti negli inventari valori di beni od opere, acquistati o realizzati mediante attività contrattuale, per i quali non vi è corrispondenza tra le spese sostenute ed il reale valore dei beni e delle opere.

Per quanto riguarda i beni mobili la competente ragioneria centrale non ha fornito la documentazione giustificativa delle discordanze tra i valori dei beni iscritti nelle relative partite e i valori delle spese per acquisti effettuati nel corso dell'esercizio.

**AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE***Conto generale n. 3 – ( Beni patrimoniali)*

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
2	Macchinari e mezzi di trasporto per lavori che si eseguono direttamente dall'Azienda	104.303.801.397
7	Beni mobili iscritti in pubblici registri.	259.125.145.916

Per le rimanenti partite relative ai beni patrimoniali la competente ragioneria non è stata in grado di fornire la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dagli uffici periferici dell'Azienda.

*Conto generale n. 3 – ( Beni patrimoniali)*

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
1	Fabbricati e magazzini per il servizio degli uffici e dei lavori, case cantoniere. Terreni risultanti da relitti stradali in seguito ad opere di sistemazione e di rettifiche	141.109.205.576

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

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
3	Strumenti ricetrasmittenti, ciclomotori e biciclette	2.280.469.459
4	Strumenti geodetici e di misurazione, macchine calcolatrici e da scrivere.	29.246.709.487
5	Mobili ed oggetti per l'arredamento degli uffici, dei magazzini e delle case cantoniere. Attrezzi e macchine delle officine e delle autorimesse.	19.904.241.008
6	Attrezzi da lavoro ed oggetti vari per il servizio dei cantonieri e degli operai ausiliari	6.819.700.572
8	Libri, manoscritti, documenti fotografici e materiale vario per mostre ed esposizioni.	291.278.972

Per quanto riguarda la partita relativa all'assunzione di prestiti con la «Nomura International P.L.C.» l'Azienda non ha fornito la documentazione giustificativa della regolarità dell'iscrizione nel conto patrimoniale:

*Conto generale n. 5 - (Passività patrimoniali)*

Partite	OGGETTO	Consistenza al 31.12.1993
32	Prestito obbligazionario in dollari USA a tasso variabile pari al controvalore di Lire 2.000.000.000.000 contratto il 2.12.1993 con la «Nomura International P.L.C.» ed approvato con decreto interministeriale il 17.11.1993, facente parte di un programma di mutui di lire 8.000 miliardi ai sensi dell'art. 28 della legge n. 59 del 1961 (legge n. 405 del 1990).	2.000.000.000.000

Sull'intero rendiconto dell'Ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è stata accertata la discordanza con le risultanze del rendiconto generale dello Stato: non sono stati forniti elementi idonei ad accertare la concordanza tra le partite iscritte nella parte attiva del conto generale del patrimonio dello Stato e quelle passive iscritte nel conto patrimoniale dell'Amministrazione.

Il conto patrimoniale dell'Istituto agronomico per l'oltremare è stato presentato il 6 giugno 1994, privo della documentazione giustificativa già richiesta dalla Corte con riferimento ai conti dei precedenti esercizi.

Il Pubblico Ministero nell'atto depositato il 23 giugno 1994 ha formulato considerazioni sull'andamento e sui risultati della gestione ed ha concluso chiedendo alle Sezioni riunite:

**A)** di dichiarare la regolarità del conto del bilancio e conti allegati per l'esercizio finanziario 1993, fatta eccezione:

a) per le eccedenze di spesa verificatesi in vari capitoli di ministeri e aziende;

b) per i capitoli interessati dai decreti di accertamento residui che non siano stati, alla data della decisione, vistati e registrati dalla Corte.

**B)** di dichiarare la regolarità del conto del patrimonio, fatta eccezione per le partite:

*1) Parte attiva: Conto generale n. 2 (Crediti e partecipazioni)***Crediti**

Ministero del tesoro: partite nn. C01008, C02001, C02006, C02011, C02012, C04003, C04012, C04022, C04027, C04040 C04041, C04047, C04055, C05002, C05003, C05005, C05006, C05010, C05011, C05016, C05017, C05018, C05019, C05020, C05021, C05022, C05023, C05024, C06001, C06003, C06005, C06006;

Ministero dell'interno: partite nn. C03002, C03007, C04001, C04002, C04003;

**Partecipazioni**

*Conto generale n. 3 (Beni patrimoniali)*

**Beni mobili**

Presidenza del Consiglio: partite nn. M01001, M02001, M03001;  
Ministero del tesoro: partite nn. M01001, M02001, M03001, M06001  
Ministero del Bilancio e della programmazione economica: partite nn. M01001, M02001;

**Beni immobili**

Ministero delle finanze: partite nn. I01001, I02001, I03001, I04001, I05001, I06001;

**Beni considerati immobili agli effetti inventariali**

Ministero per i beni culturali ed ambientali: partite nn. L01001, L02001, L03001, L04001;

2) *Parte passiva: Conto generale n. 5 (Debito patrimoniale)*

**Debiti pubblici**

Ministero del tesoro: partite nn. D02017, D02025, D02033;

**Debiti vari**

Ministero del tesoro: partite nn. E01007, E01012, E02001, E02003, E02004, E02009, E02011, E02012, E02013;

**Residui passivi perenti**

Ministero dell'interno: partite nn. R01001, R02001;  
Ministero del bilancio e della programmazione economica: partite nn. R01001, R02001;  
Ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni: partita n. 23

C) di dichiarare non regolare il conto del patrimonio dell'ANAS;

D) ha chiesto, infine, di sospendere il giudizio per l'Istituto agronomico per l'oltremare, dovendosi ancora svolgere i riscontri di competenza.

Il conto va, altresì, dichiarato non regolare per la mancata iscrizione del valore dei beni del demanio ferroviario e del fondo di dotazione della Cassa depositi e prestiti.

Lo stesso Pubblico Ministero, nell'intervento in udienza, ha svolto ulteriori considerazioni sull'andamento della gestione, confermando la richiesta formulate nella memoria scritta.

Considerato in

**DIRITTO**

Ai fini del presente giudizio la Corte ha esaminato il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio e conti ad essi allegati.

A. *Conto del bilancio e conti ad esso allegati.*

1) Per il confronto dei risultati con le leggi di bilancio è stata verificata:

— per l'entrata, relativamente alle somme riscosse e versate, alle somme riscosse e da versare ed a quelle da riscuotere, la corrispondenza dei dati esposti nel conto del bilancio con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dalle competenti ragionerie centrali. Le verifiche previste dall'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernenti la gestione delle entrate, sono state effettuate esclusivamente sui riassunti generali trasmessi dall'amministrazione,

sicchè, entro tali limiti, si è pervenuti all'accertamento di concordanza. I conti periodici, affluiti per la prima volta nel 1993, sono incompleti e non includono i numerosi capitoli compresi nei capi citati in fatto. I residui attivi esposti nei conti periodici non concordano con i dati del conto generale dell'entrata per i capitoli elencati in fatto. La versione definitiva dei conti periodici è pertanto inattendibile e pregiudica la trasparenza e la controllabilità delle scritture finali;

— per la spesa, con esclusione dei capitoli di cui si dirà in seguito, è stata accertata la concordanza con le scritture tenute o controllate dalla Corte; sono stati inoltre accertati i residui passivi in base ai decreti ministeriali emanati, vistati e registrati.

2) Agli stessi fini è stato accertato che i conti allegati corrispondono, per le entrate e per le spese, ai prospetti riassuntivi prodotti dalle ragionerie centrali e alle scritture tenute o controllate dalla Corte, ad eccezione di quanto specificato al successivo punto 7).

3) Per quanto concerne la gestione dei fondi posti a disposizione dei funzionari delegati, la regolarità degli stessi viene accertata successivamente attraverso l'esame dei rendiconti amministrativi resi dai predetti funzionari.

4) In ordine alle gestioni delle amministrazioni ed aziende autonome, la natura successiva del controllo esercitato dalla Corte comporta che il raffronto dei dati ai fini del giudizio sia effettuato con le scritture tenute e controllate dalla Corte, mentre i singoli atti di gestione vengono sottoposti all'esame di legittimità anche in successivo momento. Uguale avvertenza va fatta con riguardo a tutti gli atti di gestione del bilancio dello Stato soggetti attualmente a controllo successivo.

5) Come indicato in narrativa, i decreti di accertamento residui relativi ai capitoli ivi menzionati — del conto del bilancio dei conti ad esso allegati — non sono stati, ad oggi, vistati e registrati dalla Corte o perchè non è stato esaurito il procedimento di controllo o perchè i decreti stessi non sono ancora pervenuti alla Corte; pertanto la dichiarazione di regolarità non può, al momento, estendersi alle somme rimaste da pagare sui capitoli stessi e per gli importi relativi.

6) Per le eccedenze verificatesi sui capitoli di cui in narrativa, rispetto alle previsioni definitive di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1993, nonchè rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando le stesse da atti presentati alla Corte, o, in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo. Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

7) In ordine al conto consuntivo — conto del bilancio — per l'esercizio 1993 dell'Istituto agronomico per l'oltremare è in corso l'attività istruttoria di controllo, intesa ad accertare, in relazione alla documentazione prodotta, l'esattezza dei dati contabili esposti; pertanto su detto conto consuntivo il giudizio di regolarità deve essere sospeso.

#### *B. Conto del patrimonio e conti ad esso allegati.*

1) Le verifiche concernenti la gestione patrimoniale sono state effettuate, ai sensi dell'art. 21 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, anche su documenti forniti dall'amministrazione.

2) Per le operazioni finanziarie con riflessi patrimoniali la Corte ha effettuato le verificazioni sui riepiloghi generali dell'entrata e, per la spesa, sulla base delle scritture tenute o controllate.

3) Per le entrate riscosse e versate, per somme riscosse e da versare e per quelle da riscuotere è stata accertata la corrispondenza dei dati esposti nel conto del patrimonio con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dalle competenti ragionerie centrali. Le verifiche previste dall'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernenti la gestione delle entrate, sono state effettuate esclusivamente sui riassunti generali trasmessi dall'amministrazione, sicchè, entro tali limiti, si è pervenuti all'accertamento di concordanza.

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

4) In ordine alle gestioni affidate ai consegnatari degli organi periferici dell'amministrazione dello Stato e delle amministrazioni ed aziende autonome il decentramento della rendicontazione e la natura successiva del controllo comportano che il raffronto dei dati venga effettuata in tempi successivi.

5) La Corte ha iniziato una serie di accertamenti sulle variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie di tutte le nuove partite accese in applicazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivanti dagli enti di gestione, ai sensi del decreto legge 21 aprile 1993, n. 116, reiterato e, da ultimo, convertito dalla legge n. 282 del 9 agosto 1993.

6) Gli accertamenti di regolarità relativi a partecipazioni al capitale di istituti di credito non si sono conclusi in quanto il Ministero del tesoro non ha fatto pervenire la documentazione giustificativa richiesta; in proposito la Corte si riserva di riferire al Parlamento con uno speciale referto.

7) Per diverse partite le amministrazioni controllate non hanno fornito, in tempi utili ai fini del giudizio di regolarità, la documentazione giustificativa delle iscrizioni apportate nel corso dell'esercizio.

Tali partite, puntualmente descritte in fatto, si riferiscono ai crediti (fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi scorta, concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili), alle partecipazioni (al capitale di aziende di credito, in organismi internazionali; altre partecipazioni non classificabili) ai beni considerati immobili agli effetti inventariali del Ministero della pubblica istruzione, a passività patrimoniali (debiti vari, residui passivi perenti).

8) Per la partita relativa alle anticipazioni concesse dallo Stato all'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni a pareggio dei bilanci a tutto il 1993, iscritta tra i crediti concessi ad enti pubblici, sono in corso verifiche istruttorie sulla regolarità della iscrizione e della conservazione dell'intero ammontare del credito, ai sensi dell'art. 7 del D.L. 1 dicembre 1993, n. 487 convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71 che ha previsto la trasformazione di tali anticipazioni in trasferimenti definitivi; con separata ordinanza si provvede alla rimessione della questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 81, comma 4, della Costituzione.

In attesa dell'accertamento della regolarità di tale iscrizione, il giudizio va sospeso anche con riferimento all'intero rendiconto dell'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

9) Per le partite relative a fondi di garanzia e fondi di rotazione, i controlli della Corte in parte sono contestualmente esperiti in sede di riscontro delle operazioni di bilancio e di esame delle gestioni fuori bilancio.

10) Per le partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato dipendenti dai Ministeri delle finanze, della difesa, della pubblica istruzione e per i beni culturali, derivanti da condanne della Corte, è stata accertata la discordanza con le scritture in possesso della Corte medesima; inoltre, le competenti ragionerie non hanno fornito elementi idonei ad accertare, per i residui attivi, la concordanza tra dati riportati nel conto del bilancio e quelli indicati nel conto del patrimonio.

11) Per le partite relative ai beni considerati immobili agli effetti inventariali, gestiti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, si è constatata l'inattendibilità dei valori espressi negli inventari rispetto alla reale consistenza dei beni inclusi in significative partite (quadri, statue, biblioteche);

12) Per alcune partite non è stata data dimostrazione della sussistenza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità per l'iscrizione nel conto del patrimonio (art. 268 R.C.G.S.).

Tali partite si riferiscono a crediti del Ministero del tesoro e del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali riguardanti fondi di garanzia, crediti concessi a enti pubblici e ad istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili.

13) Per quanto riguarda i beni patrimoniali amministrati dal Ministero delle finanze, sono stati iscritti negli inventari valori di beni od opere acquistati o realizzati mediante attività contrattuale per i quali non vi è corrispondenza tra spese sostenute e reale valore dei beni e delle opere.



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

14) Per i beni immobili, inoltre, non sono state ancora completate le procedure di passaggio dei beni dall'ex Azienda delle FF.SS. all'Ente ferrovie dello Stato, con la conseguenza della mancata iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio.

15) Per le stesse partite il Ministero delle finanze non ha fornito i richiesti elementi circa la consistenza degli immobili, nonché le modalità di utilizzazione dei terreni e dei fabbricati di proprietà statale (beni disponibili per la vendita, beni su cui gravano diritti reali, diritti reali costituiti su beni di proprietà di Comuni, Province, Regioni nonché di terzi in genere, miniere e relative pertinenze, beni assegnati in uso governativo compresa la dotazione del Presidente della Repubblica, beni temporaneamente disponibili ed altri beni non disponibili).

16) Per quanto riguarda alcune partite del Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali, le amministrazioni non hanno fornito la documentazione idonea a dimostrare i motivi della discordanza tra i dati esposti nel conto del bilancio e i valori dei beni durevoli con esponentza patrimoniale iscritti negli inventari. Per la mancanza di precisi raccordi tra capitoli del conto del bilancio e partite del conto del patrimonio, non sono stati dimostrati i singoli punti di concordanza tra contabilità di bilancio e contabilità patrimoniale, ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge n. 468/78. Le partite in questione si riferiscono: ai beni mobili costituenti la dotazione degli uffici (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del tesoro, Ministero del Bilancio e della programmazione economica.); ai libri e pubblicazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del tesoro, Ministero del Bilancio e della programmazione economica); a materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte, metalli preziosi, strumenti musicali, attrezzature tecniche e didattiche, attrezzature sanitarie (Presidenza del Consiglio dei Ministri); a beni mobili iscritti nei pubblici registri (Ministero del tesoro, Ministero della pubblica istruzione), e ai beni considerati immobili agli effetti inventariali (Ministero della pubblica istruzione).

17) Per le partite relative ai beni patrimoniali dei Ministeri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici (beni mobili, beni immobili) le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dalle competenti ragionerie regionali e provinciali

18) Sono palesemente incongrui ed inadeguati, rispetto alla reale consistenza, i valori iscritti dei beni considerati immobili agli effetti inventariali compresi nelle partite relative alla raccolta discografica presso la discoteca di Stato, quadri, statue e raccolte bibliografiche.

19) Per le partite relative ai beni patrimoniali immobili dell'Azienda nazionale autonoma delle strade - ANAS sono stati iscritti negli inventari valori di beni od opere, acquistati o realizzati mediante attività contrattuale, per i quali non vi è corrispondenza tra spese sostenute e reale valore dei beni e delle opere.

20) Per quanto riguarda i beni mobili, la ragioneria presso la stessa Azienda non ha fornito la documentazione giustificativa delle discordanze tra i valori dei beni iscritti nelle relative partite e i valori delle spese per acquisti effettuati nel corso dell'esercizio.

21) Infine, con riferimento alla partita relativa al prestito obbligazionario assunto con la «Nomura International P.L.C.», la ragioneria non ha fornito la documentazione giustificativa della iscrizione stessa nel conto del patrimonio.

22) Per quanto concerne il conto generale del patrimonio dell'Istituto agronomico per l'oltremare il Ministero degli affari esteri non ha fornito la richiesta documentazione giustificativa della gestione.

23) È stata rilevata la mancata iscrizione nel conto patrimoniale, o in apposito conto allegato, dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato.

24) È stata altresì accertata la mancata iscrizione nel conto patrimoniale del fondo di dotazione della Cassa Depositi e prestiti, costituito ai sensi della legge n. 197 del 1983.

Tale situazione non consente pertanto, allo stato degli atti, di dar corso alla pronuncia di regolarità su tutte le partite in questione.

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

Le valutazioni della Corte sull'andamento e sui risultati della gestione, sui connessi comportamenti dell'amministrazione, nonché sulle indicazioni di spesa e sulle coperture finanziarie recate dalla nuova legislazione di spesa, sono contenute nella relazione resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in parziale difformità delle richieste del Pubblico Ministero:

1. dichiara regolare, in conformità delle proprie scritture o di quelle da essa controllate, il rendiconto generale - conto del bilancio e conti allegati - dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1993, con esclusione:

a) delle eccedenze nei conti della competenza e dei residui o rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, riscontrate nella gestione di capitoli delle seguenti amministrazioni:

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Capitoli: 6202, 6203;

**MINISTERO DEL TESORO**

Capitoli: 4512, 5199, 5265, 5810;

**MINISTERO DELLE FINANZE**

Capitoli: 3098, 3514, 3584, 5299, 5300, 5381, 5591;

**MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

Capitoli: 1496, 1498, 1502, 1996, 1997;

**MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**

Capitoli: 1042, 1044;

**MINISTERO DELL'INTERNO**

Capitoli: 1115, 1291, 2503, 2614, 3133;

**MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**

Capitoli: 8007, 8892;

**MINISTERO DEI TRASPORTI**

Capitoli: 1499, 1500, 1652, 1999, 2000, 2002;

**MINISTERO DELLA DIFESA**

Capitolo: 2806;

**MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI**

Capitoli: 1013, 1014, 4044, 7510;

**MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO**

Capitolo: 2501;

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

Capitoli: 1096, 1999, 3531;

**MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE**

Capitolo: 1014, 2061;

**MINISTERO DELLA SANITÀ**

Capitolo: 1014, 1015;

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

**AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE**

Capitolo: 201;

**EX AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI**

Capitolo: 182;

**EX AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI**

Capitolo: 253;

b) dei seguenti capitoli, per i quali non sono ancora pervenuti alla Corte i decreti di accertamento residui, ovvero in ordine ai quali non è stato definito il procedimento di controllo:

**Presidenza del Consiglio dei ministri**

Capitoli: 1019, 1140, 1150, 1157, 1166, 1168, 1332, 1334, 1335, 1337, 1343, 1358, 1204, 1372, 1378, 1379, 1401, 2240, 2434, 2435, 2541, 2543, 2544, 2556, 2558, 2743, 2832, 2942, 2944, 2949, 2950, 2951, 2965, 3602, 3651, 3746, 3748, 3752, 4305, 4901, 4941, 5776, 6265, 6266, 6267, 6268, 6274, 6278, 6383, 6387, 7581, 7651;

**Ministero delle finanze**

Capitoli: 1003, 1004, 1015, 1016, 1018, 1019, 1020, 1021, 1024, 1025, 1027, 1032, 1086, 1090, 1091, 1092, 1093, 1110, 1125, 1134, 1139, 1140, 1172, 1381, 1401, 3001, 3012, 3097, 3098, 3099, 3101, 3102, 3104, 3105, 3106, 3107, 3108, 3109, 3110, 3113, 3117, 3128, 3135, 3136, 3224, 3281, 3332, 3333, 3334, 3336, 3338, 3429, 3432, 3436, 3449, 3450, 3451, 3452, 3453, 3458, 3459, 3460, 3487, 3502, 3514, 3584, 3691, 3692, 3693, 3819, 3824, 3840, 3842, 3845, 3846, 3981, 5298, 5299, 5300, 5304, 5305, 5313, 5314, 5315, 5324, 5381, 5383, 5384, 5385, 5386, 5388, 5390, 5397, 5478, 7851, 8205;

**Ministero di grazia e giustizia**

Capitoli: 1094, 1104, 1105, 1114, 1584, 1587, 1588, 1597, 1598, 1602, 1995, 1996, 1997, 2083, 2085, 2087, 2088, 2089, 2094, 2095, 2102, 2116, 2206, 7001, 7003, 7004, 7005, 7010;

**Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato**

Capitolo: 2073;

**Ministero dell'interno**

Capitoli: 131, 243, 1020, 1022, 1092, 1097, 1098, 1102, 1107, 1115, 1291, 1501, 1532, 1533, 1535, 2506, 2561, 2616, 2621, 2630, 2631, 2634, 2635, 2642, 2646, 2650, 2653, 2753, 2754, 2755, 2760, 2777, 2781, 2801, 2831, 2996, 3004, 3008, 3012, 3021, 3022, 3135, 3141, 3145, 3146, 3147, 3154, 3155, 3157, 3163, 3256, 4239, 4289, 4290, 4293, 4296,

**Azienda nazionale autonoma delle strade**

Capitoli: 101, 202, 291, 451, 708, 709, 713, 728, 735, 750, 751;

**Ministero dei lavori pubblici**

Capitoli: 1124, 3402, 4501, 7201, 7254, 7255, 7701, 7702, 7749, 7764, 7871, 7872, 7901, 7903, 7920, 8001, 8005, 8006, 8226, 8231, 8236, 8240, 8241, 8244, 8247, 8248, 8264, 8401, 8404, 8405, 8412, 8419, 8422, 8438, 8442, 8443, 8561, 8562, 8817, 8886, 8887, 8888, 8889, 8896, 8899, 9004, 9057, 9075, 9301, 9417, 9441, 9448;

**Ministero della marina mercantile**

Capitoli: 1004, 1006, 1014, 1015, 1016, 1018, 1019, 1021, 1022, 1023, 1027, 1034, 1072, 1081, 1091, 1093, 1095, 1096, 1097, 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107, 1108, 1113, 1114, 1119, 1223, 1291, 1501, 1553, 1557, 1558, 1560, 1603, 1605, 1606, 1615, 1995, 1996, 1997, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2062, 2064, 2065, 2067, 2069, 2072, 2074, 2078, 2081, 2082, 2122, 2123, 2181, 2451, 2545, 2548, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2558, 2572, 2574, 2576, 2581, 2582, 2583, 3001, 3032, 3033, 3034, 3061, 3062, 3066, 3068, 3501, 3521, 3522, 3540, 3562, 3567, 3571, 3572, 3573, 3575, 7541, 7543, 7544, 7546, 7553, 7555, 7557, 7558, 7560, 7561, 7562, 7563, 7564, 7581, 7601, 7602, 7801, 7802, 7803, 8021, 8022, 8023, 8024, 8051, 8052, 8053, 8555, 8556, 8558, 8559, 8560, 8561, 8563, 8565, 8566, 8567, 8569;

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

Ministero della pubblica istruzione

Capitoli: 1044, 1121;

Ministero della sanità

Capitolo: 6539;

Ministero del tesoro

Capitoli: 1007, 4429, 4432, 4433, 4450, 4460, 4470, 4480, 4483, 4484, 4485, 4488, 4499, 4503, 4508, 4534, 4535, 4541, 4551, 4553, 4573, 4574, 4576, 4587, 4588, 4616, 4618, 4619, 4620, 4630, 4632, 4635, 4636, 4648, 4669, 4678, 4693, 4694, 4695, 4696, 4697, 4698, 4773, 4774, 4792, 5045, 5267, 5268, 5865, 5867, 5869, 5924, 5926, 5941, 5946, 5964, 5965, 5966, 5967, 6076, 6126, 6771, 6868, 6872, 6878, 7743, 7745, 7748, 7750, 7760, 7763, 7775, 7779, 7790, 7796, 7799, 7811, 7812, 7819, 7825, 7830, 7834, 7846, 7848, 7856, 7858, 7864, 7865, 7872, 7875, 7876, 7879, 7883, 7884, 7888, 7890, 8011, 8025, 8167, 8172, 8316, 8317, 8775, 8776, 8777, 8778, 8785, 8786, 8787, 8789, 8796, 8797, 8809, 8812, 8817, 9011, 9507, 9536, 9537, 9541, 9542;

Ministero dei trasporti

Capitoli: 1002, 1004, 1005, 1006, 1015, 1018, 1094, 1099, 1498, 1502, 1503, 1504, 1505, 1508, 1509, 1511, 1513, 1551, 1555, 1556, 1557, 1558, 1559, 1560, 1567, 1568, 1569, 1572, 1574, 1577, 1580, 1692, 1694, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2021, 2051, 2052, 2055, 2058, 2059, 2061, 2064, 2066, 2068, 2074, 2079, 2505, 2551;

2. dichiara regolari le partite del conto del patrimonio per l'esercizio 1993 ed i conti delle amministrazioni ed aziende autonome ad esso allegati, ad eccezione di:

Conto generale n. 2 - Partecipazioni

Le partite riferite alle «partecipazioni al capitale di aziende di credito», «partecipazioni al capitale di altre imprese», «partecipazioni in organismi internazionali», «fondi di dotazione», e «altre partecipazioni non classificabili».

*Conto generale n. 2 - Crediti*

Le partite riferite ai crediti riguardanti:

- Fondi di garanzia e Fondi di rotazione del Ministero del tesoro;
- Fondi scorta del Ministero dell'interno;
- Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito dei Ministeri del tesoro e dell'interno;
- Crediti concessi ad aziende ed enti privati dai Ministeri del tesoro e delle risorse agricole, alimentari e forestali;
- Altri crediti non classificabili del Ministero del tesoro.

*Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Immobili*

Le partite riferite ai beni patrimoniali immobili riguardanti:

- «beni disponibili per la vendita» del Ministero delle finanze e del Ministero dei lavori pubblici;
- «beni su cui gravano diritti reali», «diritti reali costituiti sui beni di proprietà di comuni, province, regione, nonché di terzi in genere», «miniere e relative pertinenze», «beni assegnati in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica», «beni temporaneamente non disponibili ed altri beni non disponibili» del Ministero delle finanze.

*Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Mobili*

Le partite concernenti:

- beni mobili costituenti la dotazione degli uffici riferiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del tesoro, al Ministero del bilancio e della programmazione economica, al Ministero della pubblica istruzione, al Ministero dei lavori pubblici e al Ministero dell'interno;

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

- libri e pubblicazioni relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del tesoro, al Ministero del bilancio e della programmazione economica, al Ministero della pubblica istruzione, al Ministero dei lavori pubblici e al Ministero dell'interno;
- materiale scientifico, di laboratorio ecc. riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del tesoro, il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dell'interno e il Ministero della pubblica istruzione;
- beni assegnati alla conduzione di fondi rustici, ecc. del Ministero dell'interno;
- armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc. del Ministero dell'interno;
- beni mobili iscritti nei pubblici registri del Ministero del tesoro, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'interno;
- altri beni non classificabili del Ministero della pubblica istruzione.

*Conto generale n. 3 - Beni considerati immobili agli effetti inventariali*

Le partite relative ai beni patrimoniali considerati immobili agli effetti inventariali del Ministero per i beni culturali ed ambientali, riguardanti la raccolta discografica presso la Discoteca di Stato, quadri e statue, ecc. e le raccolte bibliografiche nonché la partita relativa ai quadri, statue, ecc. del Ministero della pubblica istruzione.

*Conto generale n. 5 - Passività patrimoniali*

Le partite relative alle passività patrimoniali: debiti pubblici «certificati di credito», debiti vari - Crediop e prestiti esteri, somministrazioni della Cassa depositi e prestiti e finanziamenti riguardanti il Ministero del tesoro, residui passivi perenti relativi alle spese correnti e alle spese in conto capitale per i Ministeri del tesoro, del bilancio e programmazione economica, dell'interno e della pubblica istruzione.

*Conto generale del patrimonio dell'ANAS**Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali*

Le partite attinenti ai beni patrimoniali mobili dell'A.N.A.S.;

*Conto generale n. 5 - Passività patrimoniali*

La partita attinente all'assunzione di prestiti con la «Nomura International P.L.C.»

3. dichiara non regolare la mancata iscrizione nel conto del patrimonio dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato;

4. dichiara non regolare la mancata iscrizione nel conto patrimoniale del fondo di dotazione della Cassa depositi e prestiti;

5. sospende il giudizio sul conto del bilancio e sul conto del Patrimonio 1993 presentato dall'Istituto agronomico per l'oltremare;

6. sospende ogni pronuncia: sulla regolarità del capitolo 8316 del conto consuntivo del Ministero del tesoro; sulla regolarità del conto consuntivo (conto del bilancio e conto del patrimonio) dell'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni; sulla regolarità della partita n. 4047 (crediti) del conto generale n. 2 del conto del patrimonio dello Stato.

Con separata ordinanza solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 4 del decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, con riferimento all'art. 81, comma 4, della Costituzione.

7. ordina:

a) che copia della presente decisione sia trasmessa, a cura della Segreteria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

b) che il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato (conto del bilancio e conto del patrimonio e conti ad essi allegati), munito del visto della Corte, nonchè copia della presente decisione, siano trasmessi al Ministro del tesoro;

c) che la relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Ministro del tesoro.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 28 giugno 1994.

L'ESTENSORE

F.to: Manin CARABBA

IL PRESIDENTE

F.to: Giuseppe CARBONE

La presente decisione è stata pubblicata il 30 giugno 1994.

IL SEGRETARIO

F.to G. SFORZA

## RELAZIONE

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100



## PREMESSA

1. La istituzione delle Sezioni regionali in materia di giurisdizione di responsabilità e pensionistica (d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito in l. 14 gennaio 1994, n. 19) e la nuova disciplina del controllo (l. 14 gennaio 1994, n. 20) concludono la vicenda della riforma della Corte dei conti secondo linee sostanzialmente coerenti con il parere delle Sezioni riunite reso, in sede consultiva, nel maggio 1990.

La premessa maggiore di un sistema di controlli esterni sulla gestione volto a misurare e valutare i costi e i risultati della gestione finanziaria pubblica e dell'attività amministrativa è posta dal disegno della riforma amministrativa, quale è venuto delineandosi: con le leggi sul bilancio (n. 468/78 e n. 362/88); con la disciplina del procedimento amministrativo (l. n. 241/90); con la legge sulle autonomie locali (l. n. 142/90); con le riforme del pubblico impiego, della sanità, della previdenza, della finanza locale impostate dalla legge n. 421 del 1992; con le norme in materia di organizzazione del Governo e della pubblica amministrazione, di semplificazione dei procedimenti e di attività contrattuale posta dalla legge collegata alla finanziaria '94 (l. n. 537/93); con le nuove regole in materia di intervento pubblico nell'economia dettate dalla disciplina delle «privatizzazioni» (d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in l. 29 gennaio 1992, n. 35; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito l. 8 agosto 1992, n. 359; d.l. 23 aprile 1993, n. 118, convertito in l. 23 giugno 1993, n. 202).

Ai fini del controllo sui risultati della gestione il momento centrale del nuovo assetto istituzionale è identificabile nella costruzione, non ancora compiuta, di una struttura del bilancio e del rendiconto articolata per unità operative responsabili della gestione, per centri di costo, per leggi di spesa e per programmi; struttura decisionale resa necessaria anche dalla disciplina del personale delle pubbliche amministrazioni posta dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

All'interno del sistema di bilancio per centri di decisione e di costo è di rilievo cruciale la istituzione di una rete compiuta di organi di controllo interno di gestione. Resta essenziale, anche nel nuovo disegno, il ruolo della Ragioneria generale dello Stato che unisce la responsabilità di controllo contabile, finanziario e di efficienza con quelle, determinanti, di costruzione del bilancio dello Stato.

2. La riforma del controllo esterno della Corte si pone in rapporto diretto con l'art. 100 comma secondo della Costituzione che trova, così, una compiuta attuazione.

La definizione legislativa degli atti del Governo sottoposti a controllo preventivo pone l'accento sull'esame degli atti normativi, di programmazione e di indirizzo; la Corte è, così, chiamata a neutrali valutazioni di legittimità sugli atti di alta amministrazione che pongono le linee guida e i presupposti della gestione e della attività amministrativa. Il controllo preventivo sui contratti sottoposti alla disciplina europea si lega alla garanzia della concorrenza e del mercato ed implica la verifica della congruità e solidità delle scelte progettuali ed economico finanziarie dalle quali prende le mosse la gestione.

Il controllo di legittimità su atti assume una connotazione funzionale che muove dai presupposti programmatici e di indirizzo e verifica i momenti del procedimento e della attività amministrativa.

La attuazione della riforma è stata avviata; la prima fase mostra la necessità che le amministrazioni si adeguino alle nuove regole impostando con tempestività e correttezza il dialogo con la Corte dei conti alla quale compete, ovviamente, la definizione, nel concreto dell'esperienza applicativa, dell'area e dei limiti del controllo a essa affidato.

L'attribuzione alla Corte dei conti del controllo successivo «sulla gestione di bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria» dà compiuta attuazione al precetto dell'art. 100 comma secondo della Costituzione. Il controllo successivo sulla gestione di bilancio affidato alla Corte dei conti va oggi riferito al settore pubblico nella sua interezza. Nell'ambito delle amministrazioni statali vanno ricompresi gli organismi del sistema scolastico; l'espressione amministrazioni pubbliche include le regioni e gli enti locali (con i limiti e negli spazi consentiti dagli articoli 125 e 130 della Costituzione), tutti gli enti pubblici (compresi gli enti pubblici economici e le società in mano pubblica in virtù del rinvio alla legge n. 259/58), ed altri enti ed istituzioni pubbliche quali, fra l'altro, le università, il servizio sanitario nazionale, le camere di commercio.

La Sezione di controllo sulle amministrazioni statali ha avviato il procedimento per la fissazione del programma e dei criteri di riferimento del controllo, sperimentalmente affidato, per il primo anno,

alle tradizionali strutture interne alla Corte competenti per le singole amministrazioni statali. Il programma che emergerà dopo questa sperimentazione, è chiamato ad individuare le specifiche aree gestionali, unità organizzative, leggi di spesa, gestioni contrattuali, da sottoporre ad esame con gli strumenti di analisi offerti dalle tecniche di controllo contabile, finanziario, economico sui costi ed i risultati della gestione.

La legge n. 20/94 (art. 3 comma 8) allarga e rafforza gli strumenti istruttori a disposizione della Corte; è di primaria importanza la utilizzazione delle risultanze dei controlli interni (art. 3 comma 4).

È diffusa una pregiudiziale valutazione che pone in risalto le difficoltà di una magistratura quale la Corte dei conti dinanzi a nuovi compiti che presuppongono la utilizzazione di strumenti di analisi economica e gestionale e di specifiche competenze tecniche ed economiche. La sfida posta dal controllo sulla gestione alla magistratura contabile è certamente ardua; ma il patrimonio di competenze e professionalità maturate in una secolare esperienza sul terreno del controllo contabile, giuridico e finanziario offre una base di partenza molto solida. È possibile, in un arco di breve e medio periodo, integrare queste competenze con la collaborazione del Sistema statistico nazionale e di altri organi ed enti tecnici dello Stato, in modo da costruire e integrare sistemi di indicatori, metodologie, procedure e tecniche di analisi valide per intraprendere una esperienza innovativa.

3. Il permanere di condizioni di squilibrio dei conti pubblici che rende ancora difficile il percorso di risanamento, accentua l'importanza delle funzioni di controllo e di referto attribuite alla Corte dei conti sul rendiconto dello Stato e sulla copertura delle leggi di spesa.

La Corte dei conti riferisce al Parlamento sulla correttezza delle quantificazioni e sulla congruità delle forme di copertura della legislazione di spesa (art. 11 ter comma 6 legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88), attraverso relazioni quadrimestrali. La esperienza maturata in questi anni ha consentito di affinare metodologie di analisi e strumenti di indagine; la collaborazione con il Parlamento è stata intensa, investendo sia gli strumenti tecnici delle due Camere (i servizi bilancio e le segreterie delle Commissioni), sia le Commissioni bilancio. La Corte ritiene di poter constatare che il contributo fornito con i referti quadrimestrali è stato correttamente utilizzato come base per valutazioni e ponderazioni, incisive sulle scelte successive assunte in sede di legislazione di spesa.

Pur partendo da questo positivo giudizio su ciò che è stato fatto dal 1988 ad oggi, la Corte ritiene di dover prospettare al Parlamento l'ipotesi di iniziative del Senato e della Camera che chiamino la Corte dei conti ad una immediata valutazione, utile ai fini del procedimento decisionale del Parlamento, delle quantificazioni e delle coperture dei disegni di legge governativi (a partire dai disegni di legge di conversione dei decreti legge). Potrebbe, poi, intervenire una disciplina permanente in sede di regolamenti di ciascuna delle due Camere o in sede legislativa, con integrazioni alla disciplina del processo di bilancio.

La tendenza normativa all'impiego della delega legislativa per le riforme strutturali della spesa pubblica, a partire dal pubblico impiego e dai grandi comparti della spesa sociale (leggi n. 421/92 e n. 537/93), pone gravi problemi per quanto attiene alla verifica delle quantificazioni e delle coperture. Non c'è dubbio, infatti, che la indicazione della spesa e della copertura sia di competenza della legge; ma la vastità della materia delegata, che caratterizza la evoluzione della prassi normativa recente, rende debole la previsione compiuta in connessione con le norme di delega. È in sede di definizione dei provvedimenti delegati che si precisano le scelte organizzative e procedurali e si definiscono limiti e standard delle prestazioni; di fatto solo in questa fase prende sostanza in termini rigorosi la quantificazione della spesa. La strada da seguire potrebbe essere indicata dalla soluzione già adottata, dall'art. 51 del decreto legislativo n. 29/93, per i contratti collettivi del personale delle pubbliche amministrazioni; attribuire, cioè, alla Corte dei conti il compito di esaminare lo schema di decreto delegato adottato dal Governo in «prima lettura» per valutare la congruità delle stime poste a base delle quantificazioni e delle coperture. Questa valutazione della Corte sarebbe posta a disposizione, oltre che del Governo, delle Commissioni parlamentari competenti ad esprimere il parere sullo schema del provvedimento.

4. Il rafforzamento del ruolo della Corte dei conti, posto a garanzia dell'ordinamento in attuazione del precetto costituzionale, trova una sua espressione essenziale nel nesso che lega le funzioni di controllo

esterno con il giudizio di costituzionalità delle leggi di entrata e di spesa in rapporto ai precetti degli articoli 81, 100, 119 della Costituzione.

Negli ultimi anni la Corte in sede di controllo ha utilizzato il proprio ruolo di giudice a quo nel giudizio incidentale di costituzionalità promuovendo i giudizi conclusi con le sentenze n. 384/91 e n. 25/93 della Corte costituzionale.

La possibilità di promuovere, in sede di giudizio sul rendiconto o di esercizio del controllo, il processo di esame di costituzionalità delle leggi che recano nuovi o maggiori oneri, chiude il sistema di garanzie degli equilibri di bilancio imperniato, nel disegno costituzionale, sul ruolo della Corte dei conti.

È pur sempre sotto il profilo delle garanzie degli equilibri di bilancio che viene a porsi il difficile arbitraggio fra tutela dei diritti fondamentali e principi posti dall'art. 81 della Costituzione che costituisce il nocciolo della questione delle così dette «sentenze additive» della Corte costituzionale.

Non può, ovviamente, disconoscersi il ruolo della Consulta laddove è chiamata ad una valutazione di bilanciamento fra garanzia di diritti costituzionalmente protetti alle prestazioni dello Stato sociale e rispetto degli equilibri di bilancio. La legge n. 468 modificata dalla legge n. 362 chiama, in primo luogo, in causa il Tesoro che deve riferire al Parlamento ed assumere le necessarie iniziative legislative per fronteggiare le conseguenze delle «sentenze additive» (art. 11 ter comma 6). La giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato una possibile soluzione con la Sentenza n. 243 del 1993 che riconosce la titolarità di diritti a erogazioni (indennità integrativa speciale) ma affida al legislatore il compito di determinare la misura, i modi, i tempi delle prestazioni dovute «anche in vista dell'adozione delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle indispensabili risorse finanziarie».

5. Il sistema di garanzie a tutela del buon andamento e della sana gestione, che trova nella riforma del controllo una sua primaria espressione, è integrato dalla riforma della giurisdizione contabile disegnata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 (di conversione del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453).

Il controllo sulla gestione può alimentare e arricchire la base informativa da cui muove l'esercizio, oggi diffuso a rete su tutto il territorio nazionale, della giurisdizione di responsabilità.

Pur restando su piani ordinamentali distinti controllo sulla gestione e giurisdizione di responsabilità danno luogo ad un'area di sinergia che da un lato allarga l'ambito effettivo degli esiti potenziali del controllo, dall'altro rafforza la gamma di strumenti conoscitivi delle procure regionali della Corte.

Nel nuovo ordinamento della giurisdizione contabile è da ripensare la esclusione dell'area della responsabilità per danno erariale degli enti pubblici economici, tanto più in presenza di una tendenza legislativa ad estendere questo modello organizzativo (ad esempio con la «entificazione» dell'ANAS, dell'AIMA e dell'Amministrazione delle poste).



**PARTE PRIMA**

**DISCIPLINA E PROFILI GENERALI  
DELLA GESTIONE DELLO STATO**



## Capitolo I

### ASSETTI, ANDAMENTI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

- Sommario: — 1. **Il bilancio dello Stato nel 1993.**  
2. **La riclassificazione dei conti pubblici.**  
3. **Il settore statale: obiettivi e risultati.**  
4. **I conti della P.A. e le condizioni di Maastricht.**  
5. **Gli squilibri strutturali della finanza pubblica: i settori di spesa «a rischio»**  
6. **La politica di bilancio per il 1994: previsioni, obiettivi e linee di intervento.**  
7. **Bilancio e ordinamento contabile.**  
8. **Struttura del bilancio e del rendiconto: prospettive di riforma.**

#### 1. Il bilancio dello Stato nel 1993

I risultati della gestione di competenza del 1993 segnalano un notevole peggioramento del saldo netto da finanziare, che rappresenta l'indicatore sintetico della gestione di bilancio dello Stato.

Il saldo stesso si è, infatti, attestato – al lordo delle regolazioni debitorie – a 146.582 miliardi a fronte di 114.868 miliardi del 1992, con un incremento del 27,6%.

Tale sfavorevole risultato non consente, tuttavia, di formulare una valutazione compiuta sullo stato dei conti pubblici nell'anno trascorso e di conseguenza, sull'efficacia dell'azione di contenimento degli squilibri che, nel 1993, si è basata su una manovra di bilancio particolarmente incisiva. Se ne trarrebbero, anzi, conclusioni fuorvianti.

Ciò rappresenta una ulteriore conferma dei limiti di rappresentatività del bilancio statale – più volte posti in evidenza dalla Corte – tra i quali, in particolare, il ruolo anomalo e l'incidenza non costante delle operazioni di Tesoreria e delle cosiddette regolazioni debitorie che, pressoché scomparse negli ultimi esercizi, sono tornate, nel 1993, ad una dimensione consistente soprattutto per effetto dei rimborsi dei crediti d'imposta.

A tali fattori, si sono aggiunte, nell'esercizio 1993, novità che rendono ardua la comparabilità dei risultati con quelli dell'esercizio precedente. In particolare, a seguito di innovazioni legislative è stata disposta l'attribuzione alle Regioni dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche e l'attribuzione al bilancio dello Stato dell'intero gettito dell'INVIM e il ridimensionamento dell'ILOR dovuto all'esclusione dall'imposta dei redditi da fabbricati (per effetto dell'istituzione dell'ICI).

Inoltre, il bilancio dello Stato condivide con gli aggregati più ampi di finanza pubblica ulteriori limiti di rappresentatività, costituiti soprattutto da oneri latenti che continuano ad annidarsi nei settori a rischio, soprattutto con riguardo alla previdenza e alla sanità e dai sempre più rilevanti oneri di ammortamento dei mutui contratti per far fronte non soltanto alle spese di investimento ma, in misura crescente, al ripiano di disavanzi correnti.

Nonostante permangano anomalie e insufficienze anche al di fuori del bilancio statale è, tuttavia, evidente che, al fine di disporre di un quadro affidabile e significativo della finanza pubblica è necessario esaminare l'andamento del Settore Statale nel suo complesso, che consente di analizzare congiuntamente la gestione di bilancio e quella di Tesoreria, ivi compresi i flussi relativi agli autonomi centri di spesa sia centrali che territoriali.

Ove poi si intenda concentrare l'attenzione sui riflessi dell'azione dell'operatore pubblico sull'attività economica, appare opportuno fare ricorso ai conti delle Amministrazioni pubbliche, così come elaborati dall'ISTAT secondo schemi di classificazione internazionali. Agli indicatori tratti da questi conti si fa, tra l'altro, riferimento negli accordi e nei regolamenti comunitari definiti nell'ambito del Trattato di Maastricht.

L'analisi dei conti pubblici condotta nei paragrafi successivi si avvale, dunque, di entrambe le definizioni ora richiamate.

Per i conti del Settore Statale, in particolare, è in atto, da alcuni anni, un processo di ridefinizione degli aggregati del quale è opportuno dare brevemente conto prima di approfondire l'esame dei risultati del 1993.

## 2. La riclassificazione dei conti pubblici

2.1 Nella relazione dello scorso anno si dava informazione dell'avvio, nel corso del 1992, della ristrutturazione dei conti pubblici resa necessaria dai mutamenti nell'assetto giuridico di alcuni Enti o Aziende tradizionalmente compresi nel Settore Statale. In particolare, a partire dalla Relazione trimestrale di cassa del marzo 1993, a seguito della trasformazione in società per azioni dell'Ente Ferrovie dello Stato e delle aziende dei telefoni e dei Monopoli, si procedeva allo scorporo di tali enti dal conto del settore statale, nel quale, quindi, permangono solo gli esborsi netti nei confronti degli enti stessi. Più di recente (Relazione trimestrale di cassa del marzo 1994) si è tenuto conto anche della soppressione dell'Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno, disposta con la legge 19/12/1992 n. 488 a decorrere dal 1 maggio 1993.

Sono state, invece, rinviate alle successive Relazioni le revisioni da apportare alla struttura dei conti a seguito di altre importanti modifiche istituzionali intervenute. Si tratta, soprattutto:

- dell'attribuzione alle Regioni del gettito dei contributi per il Servizio Sanitario Nazionale (decreto delegato 30/12/92 n. 502), che, a regime, dovrebbe comportare la scomparsa dalle entrate del Settore statale e la rilevazione, per un importo equivalente, di un minore esborso netto per la spesa sanitaria;
- dell'istituzione dell'INPDAP, (Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, D.L. 14/2/94 n. 106) nuovo ente previdenziale che assorbirà le funzioni svolte dalle Casse di previdenza del Ministero del Tesoro, dell'ENPAS, dell'INADEL e dell'ENPDEP;
- dai nuovi ordinamenti contabili di altri organismi (Poste, ANAS, Università).

2.2 Le modifiche adottate nella definizione del Settore Statale determinano nelle grandezze finanziarie differenze non trascurabili tra la versione ristretta (nuova serie) e quella allargata (vecchia serie).

Nel periodo 1989-92 lo scarto - compreso tra 3 e 8 mila miliardi circa in termini di fabbisogno di cassa del settore statale - si è determinato a seguito di un fabbisogno inferiore nella versione ristretta dei conti. Come si vedrà avanti, nel 1993 si è invece registrata, per la prima volta, nella nuova versione un fabbisogno più elevato di circa 2500 miliardi rispetto alla definizione allargata (153.584 contro 150.994 miliardi).

Sono stati messi in luce, nella Relazione dello scorso anno, pregi e limiti di questa operazione di ristrutturazione dei conti pubblici.

Il vantaggio principale consiste nella progressiva eliminazione delle divergenze tra le risultanze contabili delle analisi condotte dal Ministero del Tesoro (Settore statale) e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica nell'ambito dei conti nazionali (Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche). È noto infatti, che questi ultimi - proprio in quanto sono costruiti con metodi standardizzati nei diversi paesi europei - sono assunti, in sede comunitaria, come parametri di riferimento per la verifica delle condizioni di convergenza imposte dai trattati (agli indicatori del conto della P. A. si richiamano, infatti, le disposizioni del Trattato di Maastricht).

L'avvicinamento tra i due conti è determinato dallo scorporo dal settore statale di quelle aziende autonome che producono servizi destinati alla vendita (resta inclusa, per ora, la sola Azienda postale) che, secondo le metodologie S.E.C. (Sistema Europeo dei conti economici integrati) non sono comprese nei conti economici della P.A. Tuttavia, le differenze - misurate nei saldi - restano ancora significative: nel 1993 l'indebitamento netto della P.A. è stato pari a circa 148 mila miliardi, oltre 5 mila miliardi inferiore al fabbisogno di cassa del settore statale.

Nè è reperibile nei documenti dell'Amministrazione, un quadro di raccordo tra i diversi conti utilizzati ai fini della formulazione di previsioni e obiettivi programmatici di finanza pubblica, che - senza annullare le differenze nelle finalità e nei criteri tra contabilità pubblica e contabilità nazionale - consenta una chiara valutazione delle tendenze evolutive e dei provvedimenti correttivi di politica di bilancio.



### 3. Il settore statale: obiettivi e risultati

3.1 Le avvertenze metodologiche richiamate in precedenza costituiscono un riferimento essenziale allorché si intenda valutare gli andamenti della finanza pubblica nel 1993 rispetto agli obiettivi fissati nei documenti programmatici.

Allo scopo di rafforzare e accelerare il processo di riequilibrio dei conti pubblici, il Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF) 1993-95, nella versione aggiornata con Nota del 30/9/1992 assumeva obiettivi assai ambiziosi: per il 1993 un fabbisogno di 150 mila miliardi (contro i 163 mila miliardi del 1992), un avanzo primario di 50 mila miliardi (contro i circa 10 mila miliardi del 1992), un rapporto debito/PIL di 110,6. Per il 1994 e 1995 tali valori erano fissati rispettivamente a 125 mila e 85 mila miliardi per il fabbisogno del settore statale; a 77 mila e 115 mila miliardi per l'avanzo primario. Gli obiettivi erano formulati con riferimento alla vecchia definizione di settore statale.

La stabilizzazione del rapporto debito/PIL avrebbe dovuto realizzarsi già nel 1995 ad un valore di 112% circa. Tali obiettivi, adottati sullo sfondo di un quadro macroeconomico che in seguito si rivelava ottimistico, furono accolti nella decisione del Consiglio dei Ministri finanziari della Comunità Europea come condizioni da rispettare per la concessione all'Italia di un prestito pari a 8 miliardi di ECU, da liquidarsi in quattro rate.

3.2 In coerenza con la severità dei traguardi prescelti, il Governo adottò un complesso di interventi commisurati a circa 93 mila miliardi su base annua; ammontare ritenuto necessario a ricondurre verso gli obiettivi programmatici una evoluzione tendenziale che prevedeva un fabbisogno del settore statale pari a 243.000 miliardi. Sul carattere innovativo e sulla portata, assai ampia, della manovra di bilancio per il 1993 si è già espressa diffusamente la Corte (1).

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici era affidata ad una molteplicità di provvedimenti (2).

Gli interventi correttivi si caratterizzavano per alcune significative innovazioni rispetto alle manovre di natura meramente congiunturale effettuate negli anni precedenti:

- la maggiore incidenza delle riduzioni di spesa (oltre il 40%) sul complesso degli interventi;
- la più duratura efficacia delle misure correttive, stimate in grado di produrre, ancora nel 1995 (ultimo anno del bilancio triennale), effetti di contenimento pari a circa il 70% di quelli operanti nel 1993;
- il ridotto ricorso a entrate straordinarie e, per converso, l'istituzione di entrate proprie della finanza locale (ICI) e l'adozione di meccanismi tributari di ampliamento della base imponibile;
- l'avvio - attraverso la legge di delega n. 421/92 - di azioni di riforma strutturale nei settori «critici» della previdenza, della sanità, del pubblico impiego e della finanza territoriale;
- la scelta - più di recente abbandonata - di includere, nella manovra, i proventi delle dismissioni mobiliari e immobiliari (c.d. «privatizzazioni») stimati, per il 1993, in circa 7 mila miliardi.

1) Si rinvia a: Corte dei Conti, III Relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa 1992 (febbraio 1993) e Relazione sul rendiconto generale dello Stato 1992, cap. I (giugno 1993).

2.) I provvedimenti principali sono i seguenti:

- legge finanziaria 23/12/92 n. 500
- d.l. 19/9/92 n. 384, convertito in legge 14/11/92 n. 438 (che reca sia nuove entrate, sia misure di contenimento della spesa);
- d.l. 30/12/92 n. 394 convertito in L. 26/11/92 n. 461 (imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese);
- d.l. 24/11/92 n. 455, non convertito, ma i cui effetti sono salvati con legge 23/1/93 n. 16 (riapertura dei termini del condono di cui alla legge n. 413 del 1991);
- legge 23/12/92 n. 498 (interventi di contenimento delle spese);
- legge 23/10/92 n. 421 recante la delega al Governo per il riordinamento della sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza territoriale;
- d.lg. 30/12/92 n. 502 (sanità);
- d.lg. 30/12/92 n. 503 (previdenza);
- d.lg. 30/12/92 n. 504 (finanza degli enti territoriali);
- d.lg. 3/2/93 n. 29 (pubblico impiego).

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

Secondo il rilievo già avanzato dalla Corte nella Relazione dello scorso anno, il limite maggiore della manovra di bilancio 1993-95 era da ricondurre allo scarto ancora troppo sensibile tra proiezioni tendenziali (a legislazione vigente) e obiettivi programmatici per i due anni successivi al primo.

Al riguardo la Corte (Referto sul bilancio a legislazione vigente per il 1994 e sul connesso bilancio triennale 1994-96) ha avuto modo di rilevare che la questione di un efficace raccordo tra andamenti tendenziali e obiettivi programmatici nell'orizzonte di medio periodo ha registrato un isolato momento di attenzione proprio in occasione dell'approvazione, da parte del Parlamento, delle risoluzioni sul Documento di programmazione economica e finanziaria 1993-95, allorché le Camere avevano impegnato il Governo, per gli anni 1994 e 1995, a illustrare per grandi linee le modalità attraverso le quali realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai corrispondenti saldi del bilancio pluriennale programmatico.

Come si dirà più avanti, approfondendone i profili istituzionali, tale limitato progresso non ha avuto seguito, non rinvenendosi una analoga prescrizione nelle più recenti risoluzioni sul DPEF 1994-96.

3.3 Fin dai primi mesi del 1993, nonostante l'approvazione delle misure proposte dal DPEF, sono emerse difficoltà nel conseguimento degli obiettivi fissati.

In particolare, alla minore crescita prevista del PIL (0,5% invece dell'1,5%) era attribuito un effetto non trascurabile (oltre 12 mila miliardi) di aumento del fabbisogno, sul quale operavano, inoltre, in senso peggiorativo fattori espansivi della spesa connessi a una più accurata valutazione degli effetti della manovra (altri 12-13 mila miliardi) e, in senso riduttivo, la flessione dei tassi di interesse più rapida di quella ipotizzata nel settembre 1992 e tale da determinare, per il 1993, una minore spesa dell'ordine di 8 mila miliardi.

Nel complesso il peggioramento complessivo del fabbisogno era dell'ordine di 17 mila miliardi.

La Relazione trimestrale sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico di fine marzo 1993 riformulava, pertanto, il quadro di riferimento di finanza pubblica, indicando in 167.000 miliardi il fabbisogno tendenziale (che, peraltro, già incorporava gli effetti della manovra decisa nel 1992) e in 24.500 miliardi l'avanzo primario.

Il nuovo quadro ha indotto il Governo a ridefinire gli obiettivi programmatici, utilizzando a tal fine anche i margini offerti dalle clausole del prestito comunitario: si è così neutralizzato l'effetto «ciclo economico» (12.500 miliardi) riducendo della stessa entità gli obiettivi di riferimento del prestito comunitario.

Con il decreto legge 22/5/93 n. 155 (convertito nella legge 19/7/93 n. 243) sono state, poi, adottate misure correttive (poco meno di 13 mila miliardi) per compensare la parte dello sconfinamento non dovuta alla sfavorevole congiuntura economica. Il fabbisogno obiettivo del settore statale del 1993, dopo la manovra di maggio, era fissato a 154 mila miliardi (comprendendo gli effetti delle dismissioni e secondo il vecchio sistema di contabilizzazione).

Nella nuova versione del conto del settore statale, utilizzata nel DPEF 1994-96 di luglio 1993 e dalla Relazione Previsionale Programmatica di settembre, il fabbisogno 1993 era stimato in 151.200 miliardi, mentre l'avanzo primario previsto era di poco superiore a 31 mila miliardi.

Alla base di tali previsioni vi era anche l'ipotesi di una ulteriore riduzione, in corso d'anno, della spesa per interessi (4000 miliardi).

Il rapporto debito/PIL — indicatore fondamentale del processo di stabilizzazione — era stimato pari a circa il 119%, in rapida crescita rispetto al 1992, sia a causa dei ritardi con i quali il calo dei tassi di interesse si sarebbe riflesso sul costo medio del debito sia in ragione del rallentamento della crescita economica. Sia soprattutto per effetto dello scarto, nella serie storica della consistenza del debito, determinato dalla contabilizzazione nel 1993 di oltre 60 mila miliardi di crediti di imposta che, da soli, spiegano circa 4 punti dell'incremento del rapporto debito/PIL.

3.4 I risultati del 1993 — espressi secondo il nuovo schema definitivo — indicano che il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni di debiti pregressi, è stato pari a circa 153.600 miliardi, segnando per la prima volta da molti anni una diminuzione rispetto all'anno precedente sia in valore assoluto (circa 5.330 miliardi) che in rapporto al prodotto interno lordo (9,8% contro 10,6%).

Il saldo al netto degli interessi ha confermato, rafforzandola, l'inversione di tendenza del 1992, con un avanzo (c.d. «primario») di 28 mila miliardi, poco meno di 20 mila miliardi superiore a quello registrato nel 1992.

Su tali risultati hanno influito – in senso favorevole o, in misura minore, in senso peggiorativo – alcuni fattori che è opportuno evidenziare:

– le regolazioni di debiti pregressi effettuate nel 1993 con titoli di Stato (per i crediti d'imposta) e con obbligazioni della Cassa Depositi e Prestiti (per i debiti pregressi dell'EFIM) hanno superato i 9.500 miliardi contro i 30 miliardi del 1992 e hanno, quindi, alleggerito notevolmente il fabbisogno di cassa 1993;

– in senso favorevole ha, inoltre, operato l'afflusso presso la Tesoreria dello Stato e il limitato utilizzo del ricavato di mutui contratti dalle Regioni e in parte trasferiti alle USL, per l'estinzione di debiti pregressi: secondo stime della Banca d'Italia il fabbisogno 1993 ne avrebbe conseguito un alleggerimento di circa 10 mila miliardi;

– un effetto peggiorativo anomalo è, invece, determinato dall'impiego della nuova definizione di settore statale.

Il dato di fabbisogno della nuova serie eccede, nel 1993, (e ciò costituisce, come si è già detto, un'eccezione nella serie storica) il corrispondente aggregato espresso secondo la vecchia classificazione. Ciò è imputabile alla gestione finanziaria delle Ferrovie che, nel corso del 1993, hanno prelevato fondi dalla Tesoreria (per circa 2500 miliardi) mentre nel 1992, al contrario, avevano fatto ricorso al mercato finanziario, alleggerendo di conseguenza la Tesoreria, per oltre 4300 miliardi. Per tale motivo, nella nuova definizione, il miglioramento tra il 1992 e il 1993 risulta assai meno pronunciato di quello registrato dalla vecchia serie (oltre 12 mila miliardi).

3.5 Confrontando i risultati con gli obiettivi programmatici fissati per il 1993, si osservano, in generale, scostamenti più contenuti rispetto al passato: circa 2400 miliardi di maggiore fabbisogno e circa 3500 miliardi di minore avanzo primario, se il confronto è effettuato con riguardo agli obiettivi riformulati in sede di DPEF 1994-96 del luglio 1993. Intorno a 3600 miliardi di maggiore fabbisogno, ma 22 mila miliardi di minore avanzo primario, se il riferimento è costituito dalla Nota di aggiornamento del DPEF 1993-95 del settembre 1992.

Secondo elaborazioni della Banca d'Italia, alle quali si rinvia, una comparazione condotta con criteri più corretti ed omogenei («normalizzando» in particolare, l'anomalia già richiamata dell'accumulo in Tesoreria di risorse regionali a fine 1993 e rendendo coerenti, secondo i nuovi criteri di classificazione del settore statale, gli obiettivi originari formulati secondo i vecchi schemi) lo scostamento negativo registrato rispetto a tali obiettivi può essere stimato dell'ordine di 10 mila miliardi per il fabbisogno e di 24 mila miliardi per l'avanzo primario.

E ciò per effetto del peggioramento del quadro macroeconomico (il PIL 1993 previsto in crescita dell'1,5% a settembre 1992 ha registrato, nel consuntivo, una flessione dello 0,7%), della non realizzazione delle previste privatizzazioni e del ridimensionamento degli effetti attribuiti ai provvedimenti di risanamento: tre fattori ai quali si può attribuire un effetto complessivo di ampliamento del fabbisogno di circa 37 mila miliardi.

In direzione di un miglioramento rispetto alle previsioni originarie avrebbero, invece, operato il rallentamento, assai superiore alle attese, degli investimenti pubblici e di altre componenti della spesa (per complessivi 13 mila miliardi) e la rapidissima discesa dei tassi d'interesse (dal 15% a circa l'8% tra settembre 1992 e dicembre 1993 per il tasso medio lordo sui BOT) che ha determinato nell'anno un risparmio aggiuntivo di spesa, non previsto, di circa 14 mila miliardi. Considerando che a questi fattori favorevoli è imputabile un contenimento complessivo del fabbisogno di 27 mila miliardi, il peggioramento netto finale del fabbisogno è, appunto, di 10 mila miliardi, sommando ai quali i 14 mila miliardi di minori interessi si perviene allo scostamento negativo di 24 mila miliardi dell'avanzo primario.

3.6 Nel 1993 la consistenza del debito del settore statale è ancora aumentata (di quasi l'11%) rispetto al 1992, raggiungendo – secondo la nuova definizione del settore – 1.769.000 miliardi, pari al 113,4% del PIL

contro il 106% del 1992. Il perdurante scarto tra tassi d'interesse e tasso di crescita del PIL e la svalutazione della lira (per i suoi effetti sulla quota di debito pubblico denominata in valuta estera) è all'origine di tale andamento non favorevole.

Come è noto, nel Regolamento del Consiglio che disciplina il controllo delle finanze pubbliche nell'ambito del Trattato sull'Unione Europea, il rapporto debito/PIL — assunto come fondamentale indicatore di stabilizzazione — è definito con riguardo ai conti delle Amministrazioni pubbliche, dei quali si dirà più avanti.

3.7 Il contenimento del fabbisogno del settore statale nel 1993 che, secondo la nuova definizione e al netto delle regolazioni di debiti pregressi, è risultato pari a circa 5300 miliardi, è l'effetto di andamenti contrapposti: un peggioramento del disavanzo di bilancio statale dell'ordine di 37 mila miliardi, un netto miglioramento della gestione della Tesoreria (superiore a 32 mila miliardi).

La recessione economica, ben più accentuata rispetto alle previsioni, ha prodotto i suoi effetti più sulle entrate che sulle spese. Gli incassi tributari erariali sono aumentati solo dell'2,3% rispetto al 1992, per effetto di una crescita delle imposte dirette (4,8%) e una flessione delle indirette (-0,9%). L'insieme dei provvedimenti tributari adottati con la manovra di bilancio 1993 e con gli interventi del maggio 1993 è alla base dell'aumento delle imposte dirette che si è realizzato nonostante il non favorevole andamento delle basi imponibili, in una fase di contenimento delle retribuzioni e di flessione dell'occupazione.

Tra le imposte indirette, l'IVA ha risentito, in misura accentuata, della contrazione della base imponibile e, in particolare, dei consumi. Sui risultati assai deludenti (-1,4%) ha certamente inciso il nuovo sistema di pagamento dell'imposta intracomunitaria che ha consentito un rinvio di versamenti e un ampliamento dei fenomeni di evasione.

Sul fronte delle spese, al netto degli interessi, i dati più significativi del 1993 sono costituiti:

- da un notevole rallentamento dei trasferimenti alle regioni e, in genere, ai soggetti esterni al settore statale, anche a seguito dell'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali (ICI, tasse automobilistiche);
- da una ripresa, dopo il blocco del 1992, della crescita degli acquisti di beni e servizi (oltre l'11% rispetto al 1992);
- da un andamento degli investimenti caratterizzato da un lato, dalla forte contrazione delle erogazioni di Stato e aziende autonome (-5,2%) e, dall'altro, dall'accelerazione dei pagamenti per operazioni della soppressa Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno (+46,2%) che ha, in termini di settore statale, più che compensato la flessione degli investimenti del bilancio statale.

Quanto alla spesa per interessi, che ha di poco superato i 181 mila miliardi (circa 20 mila miliardi al di sotto dell'ipotesi contenuta nel DPEF 1993-95) merita di essere segnalato il rilevante rallentamento della sua dinamica (poco più dell'8% contro il 18% del 1992). Da una parte infatti, è proseguita l'espansione dello stock del debito (soprattutto per effetto della formazione del nuovo fabbisogno), dall'altra si è determinata, come già ricordato, una rapidissima diminuzione dei tassi d'interesse. Questa, tuttavia, si è riflessa solo in parte sul costo medio del debito, sia per la non trascurabile quota di titoli a tasso fisso emessi allorché i rendimenti erano assai più elevati sia per i ritardi dell'adeguamento dei titoli indicizzati alle nuove condizioni di mercato.

#### **4. I conti delle Amministrazioni Pubbliche e le condizioni di Maastricht**

4.1 Il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nel 1993, così come elaborato nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, analizzando i risultati di gestione di tutti gli Enti pubblici centrali e periferici secondo uno schema di classificazione (SEC) adottato a livello internazionale, costituisce la base informativa fondamentale per i confronti tra l'andamento della finanza pubblica in Italia e quello in atto negli altri paesi. Per questo gli indicatori che da esso possono essere tratti sono stati adottati nelle procedure di controllo della convergenza dei conti pubblici adottati in sede comunitaria e, quindi, per l'Italia, nei documenti relativi alla concessione, nel gennaio 1993, del prestito comunitario di otto miliardi di ECU.

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

Analizzando brevemente i risultati del 1993, si osservano alcune differenze non trascurabili rispetto ai dati del Settore Statale.

L'indebitamento netto è risultato pari a 148.245 miliardi con un aumento di 4800 miliardi rispetto al 1992 e con una incidenza sul PIL che resta sui livelli dell'anno precedente (9,5%).

Il confronto con gli altri principali paesi europei segnala che, nel corso del 1993, si è verificata, pressoché ovunque, una tendenza ad una crescita del rapporto indebitamento/PIL allo scopo di fronteggiare la fase ciclica recessiva.

Tuttavia, i livelli del rapporto restano ancora notevolmente inferiori a quello registrato in Italia (7,7 nel Regno Unito, 5,7 in Francia, 3,3 in Germania).

Indicazioni decisive sulla natura degli squilibri dei conti pubblici dell'Italia si possono dedurre dall'esame dell'andamento del «saldo generale al netto degli interessi». Negli ultimi quattro anni, esso è passato da un disavanzo di oltre 17 mila miliardi nel 1990 e di circa 400 miliardi nel 1991, ad avanzi di oltre 28 mila miliardi nel 1992 e di quasi 39 mila miliardi nel 1993 (2,5% del PIL).

Questa situazione non ha riscontro in Europa. Nessun altro paese registra, nel 1993, un avanzo primario nei conti della P.A.: la Germania è in sostanziale equilibrio, mentre Francia e Regno Unito hanno ulteriormente ampliato il disavanzo (rispettivamente al 2% e al 4,8% del PIL). Ciò dà la misura dell'intensità e della rapidità dell'azione di riequilibrio strutturale intrapresa negli ultimi anni nel nostro Paese.

Analizzando le componenti principali dei conti della P.A. si osserva, in primo luogo, che il considerevole miglioramento del saldo primario è, in buona misura, attribuibile alla crescita della pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali e entrate in conto capitale in percentuale del PIL) che, tra il 1990 e il 1993 è aumentata di oltre 4 punti, dopo essere cresciuta, nel decennio 1980-90, di poco meno di 8 punti contro i 4 punti circa della media europea. Il livello raggiunto nel 1993 (44%), comprensivo dei contributi sociali figurativi, allinea l'Italia alla Germania, mentre la Francia supera il 45%.

Tale anomala dinamica della pressione fiscale si è resa necessaria per fronteggiare un andamento della spesa pubblica che, anche dopo gli efficaci interventi di contenimento e di riforma predisposti negli ultimi anni, continua ad espandersi in misura eccessiva. E il problema non si esaurisce con il peso anomalo degli interessi del debito pubblico. Dal conto della P.A. si può rilevare, infatti, che la spesa complessiva, al netto degli interessi, è cresciuta in percentuale del PIL anche nel corso degli ultimi tre anni (dal 43,7% del 1991 al 44,4% del 1992 al 45,2% del 1993).

All'interno del comparto delle entrate, cresciute del 6,9% rispetto al 1992 - quasi 5 punti in meno dell'incremento dell'anno precedente - le imposte dirette sono aumentate del 13,2%, le indirette (che, però, nei conti SEC comprendono i proventi dell'ICI) dell'11,4%; i contributi sociali effettivi, soprattutto per effetto del condono previdenziale, sono cresciuti del 5,5%, mentre le imposte in conto capitale, influenzate fortemente dalla soppressione di alcuni tributi straordinari che avevano operato nel 1992 (imposta sui depositi bancari e postali, INVIM straordinaria ecc.), sono diminuite del 54%.

Le spese correnti sono aumentate del 5,1% (contro il 7,9% del 1992). In termini reali, depurata dell'inflazione registrata nell'anno, la crescita è stata pari allo 0,7% contro il 3,4% del 1992. Alla base dei risultati 1993 vi sono i seguenti andamenti principali:

- una crescita delle spese per il personale in servizio che nei conti della P.A. risulta assai inferiore a quella evidenziata dal settore statale (2,4% contro 4,3%). Il contenuto incremento è il risultato della proroga dei precedenti accordi contrattuali, dell'abolizione dei meccanismi di contingenza e del drastico contenimento di altri automatismi.

Lo scarto rispetto al settore statale è spiegato, essenzialmente, dai diversi criteri di contabilizzazione delle ritenute fiscali e della riduzione dei livelli di occupazione negli enti compresi nel conto della P.A., ma non nel Settore Statale;

- un rallentamento significativo delle spese per prestazioni sociali (+3,8% contro l'11,2% del 1992) per effetto soprattutto dei provvedimenti restrittivi adottati con i decreti delegati nei settori critici (in particolare nel settore pensionistico), pur in presenza di un aumento di esborsi per le indennità di mobilità e per la Cassa Integrazione, a causa del ciclo economico sfavorevole;

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

– le spese per interessi sono risultate pari a circa 187 mila miliardi (15 mila miliardi in più rispetto al 1992) ma, come si è già ricordato, con una dinamica molto rallentata (8,6% contro il 18% del 1992);  
– una dinamica complessiva delle spese in conto capitale (+11,4% rispetto al 1992) sulla quale hanno influito, con segno opposto, gli investimenti pubblici (in flessione dell'8,7%) e i trasferimenti in conto capitale in forte crescita soprattutto in ragione delle restituzioni dei crediti di imposta che hanno raggiunto, nell'anno, i 7400 miliardi.

Con riguardo agli investimenti in opere pubbliche, lo stato di grave paralisi del settore appare meglio rappresentato, piuttosto che dai pagamenti dell'anno, dalla rilevazione delle opere effettuate in sede di conti economici nazionali: nel 1993, secondo l'ISTAT, le opere pubbliche avrebbero segnato una flessione in termini reali di quasi il 16%.

– Infine, il debito delle Amministrazioni Pubbliche è risultato pari a 1.818.264 miliardi, che diventa 1.850.771 miliardi nella definizione accolta nel Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea ai fini della verifica di convergenza prevista. La differenza è determinata dall'inclusione nella versione comunitaria, di circa 31 mila miliardi di titoli acquistati nel dicembre 1993 dalla Banca d'Italia a fronte dei quali è stato istituito il nuovo conto per la gestione del servizio di Tesoreria (ai sensi della legge 26/11/93 n. 483).

Il rapporto debito/PIL, nella accezione di Maastricht, è, dunque, passato da 108,4 nel 1992 a 118,6 nel 1993.

## 5. Gli squilibri strutturali della finanza pubblica: i settori di spesa «a rischio»

5.1 Come si è ricordato, la manovra di finanza pubblica per il 1993, ridimensionando il ricorso a misure *una tantum*, prive di effetti duraturi, ha operato attraverso provvedimenti di natura strutturale in materia di previdenza, di sanità, di pubblico impiego e di finanza territoriale.

Con i decreti delegati che hanno attuato gli indirizzi proposti dal governo si è, in altri termini, avviato il processo di riordino di settori nei quali la dinamica della spesa deve essere riportata sotto controllo.

Il conseguimento degli obiettivi fondamentali di riduzione del fabbisogno e di stabilizzazione del debito dipende, pertanto, in larga misura dall'efficacia delle misure adottate nei settori «a rischio». Sotto questo aspetto, una sintetica indicazione dei principali risultati raggiunti in tali comparti e dei problemi aperti nella prospettiva di breve e di medio periodo appare opportuna.

Ci si soffermerà, in particolare, sui temi della previdenza, della sanità e del pubblico impiego.

Al riguardo è bene sottolineare che nelle materie in questione la spesa è difficilmente comprimibile nel breve termine e che, quindi, gli importanti interventi di riordino avviati sono destinati a produrre effetti rilevanti solo nel più ampio arco di tempo (si pensi, soprattutto, alla spesa previdenziale). La stessa proiezione degli oneri è, dunque, inevitabilmente soggetta ad un alto grado di incertezza e suggerisce un sistematico monitoraggio inteso a verificare lo stato di attuazione delle azioni di riforma intraprese.

### 5.2 Previdenza

La crescente entità dell'impegno del bilancio e della tesoreria statale e i negativi riflessi sul fabbisogno pubblico hanno indotto la Corte a presentare – nell'ambito della presente Relazione generale sul rendiconto 1993 – una «analisi speciale» dedicata al settore della previdenza, nella quale vengono proposte una analisi delle tendenze in atto, una valutazione delle misure correttive di recente adottate e una indicazione degli interventi ancora necessari per assicurare l'equilibrio del sistema pensionistico.

A tale parte speciale si rinvia, dunque, per una più ampia trattazione della materia.

Sulle tendenze espansive delle prestazioni soprattutto in materia pensionistica, hanno influito, in misura notevole, i numerosi interventi di contenimento avviati fin dalla metà del 1992. In particolare, l'andamento della spesa per pensioni nel 1993 è stato rallentato soprattutto dalle misure di natura congiunturale varate in occasione della manovra di bilancio: si tratta dei provvedimenti (D.L. n. 384/92 convertito nella legge n. 438/92) che hanno disposto il blocco dei pensionamenti di anzianità e la sospensione dal 1 novembre 1992 dei meccanismi di indicizzazione che prevedevano un perequazione automatica legata sia all'aumento del costo della vita sia all'aumento delle retribuzioni in termini reali.

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

Nel corso del 1993, le rivalutazioni, che avrebbero dovuto essere effettuate sulla base dell'inflazione programmata, sono state riconosciute con due adeguamenti (pari complessivamente al 3,5%) nei mesi di giugno e di dicembre. Più di recente (legge 24/12/93 n. 537), nel quadro della manovra di bilancio per il 1994, è stato previsto un adeguamento ulteriore, limitato allo scarto tra il predetto incremento (3,5%) e l'aumento registrato nell'indice medio annuo dei prezzi al consumo, limitatamente alle pensioni di importo non superiore al milione di lire. Con i provvedimenti in esame sono state, altresì, adeguate alcune aliquote contributive.

Anche a seguito di tali interventi la spesa per pensioni (al netto delle pensioni dello Stato, di quelle di invalidità e dei trattamenti privilegiati di guerra) è ammontata, nel 1993, a circa 181 mila miliardi con una crescita (4,7%) sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione e con un rallentamento, rispetto all'evoluzione tendenziale, che la Banca d'Italia stima in circa 4 punti percentuali.

Sulle tendenze di più lungo periodo — che segnalano il preoccupante ampliamento dello squilibrio tra prestazioni e contribuzioni — influiranno, invece, già a partire dall'anno in corso, i provvedimenti strutturali di riforma del sistema pensionistico definiti con il decreto legislativo 30/12/92 n. 503 (3).

Le misure di riforma adottate produrranno effetti di contenimento crescenti nell'arco dei prossimi anni o decenni, mentre nel periodo più breve risultati quantitativamente apprezzabili sono attesi essenzialmente dall'innalzamento dell'età di pensionamento per vecchiaia, oltre che dalla già ricordata soppressione dell'indicizzazione ai salari reali.

Come dimostrano concordemente proiezioni effettuate in sedi ufficiali o presso istituti privati di ricerca, la crescita tendenziale di lungo periodo delle pensioni, anche se contenuta dal complesso di provvedimenti già assunti, che si muovono nella giusta direzione, appare destinata a eccedere largamente le risorse provenienti dalle contribuzioni, ampliando quindi ulteriormente lo squilibrio finanziario e non consentendo di conseguire l'obiettivo di stabilizzazione dell'incidenza delle prestazioni rispetto al PIL.

La Corte condivide, pertanto, il giudizio che postula la necessità di nuovi interventi correttivi, indispensabili nel quadro dell'azione di risanamento dei conti pubblici (4).

Basti, in proposito, richiamare il ricorrente problema della sottovalutazione del fabbisogno finanziario dell'INPS: nel 1994, a fronte dei 66.800 miliardi indicati nella legge finanziaria, le stime più aggiornate sono di poco inferiori a 73 mila miliardi.

L'allungamento della vita media, la c.d. maturazione del sistema pensionistico, l'aumento della forza-lavoro femminile, la diminuzione del rapporto tra attivi e pensionati, sono i principali fattori di vulnerabilità di un sistema previdenziale. Essi sono tutti congiuntamente presenti nel sistema italiano.

Le tendenze demografiche (invecchiamento della popolazione) ed economiche (spostamento dei soggetti attivi verso i settori con aliquota contributiva e redditi dichiarati minori) rendono assai probabile che la quota di PIL da destinare ai pensionati aumenti negli anni futuri.

3) I provvedimenti in questione consistono:

a) nell'elevazione dell'età di pensionamento a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini, in ragioni di un anno ogni due; b) nell'aumento graduale da 15 a 20 anni del requisito di anzianità contributiva minima; c) nel graduale aumento da 5 a 10 anni dei periodi di calcolo della retribuzione pensionabile per i dipendenti con meno di 15 anni di contribuzione il periodo di calcolo della retribuzione sarà esteso all'intera vita contributiva con il criterio del pro-rata; d) nell'estensione della base imponibile contributiva per i lavori autonomi; e) nell'aumento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva per i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, applicabile sui redditi eccedenti determinati limiti; f) nella revisione dei meccanismi di indicizzazione, limitata alla dinamica dei prezzi e nei limiti del tasso programmato d'inflazione; g) nella riduzione tendenziale delle agevolazioni contributive a favore dell'agricoltura; h) nell'aumento a cinque anni del limite minimo per il diritto all'integrazione al minimo per le pensioni in convenzione internazionale; i) nel rinvio al 1994 della sospensione delle pensioni di anzianità e nello scaglionamento della decorrenza a data fissa delle pensioni stesse.

4) Cfr. da ultimo Banca d'Italia, Considerazioni finali, in Assemblea Generale dei partecipanti, maggio 1994.

Per fronteggiare questi fattori di aggravamento di una situazione di per sé già preoccupante, occorrono nuovi interventi strutturali, che richiedono realismo e ponderazione.

Non sembrano dunque tecnicamente possibili blocchi nel flusso di nuovi contribuenti agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria. Questi, infatti, si trasformerebbero in maggiori trasferimenti dallo Stato all'INPS e quindi, in un aumento del fabbisogno di cassa del settore statale se non compensati con aumenti della pressione fiscale o contributiva.

La necessaria riduzione nelle prestazioni annuali pro-capite al fine di mantenere invariata la spesa pensionistica in termini di PIL deve avvenire non violando la condizione della continuità delle generazioni di contribuenti attivi. Sarebbe preferibile ottenere questo risultato applicando, — con la tecnica del pro-rata — il criterio dell'equivalenza attuariale tra contributi versati e prestazioni percepite. Ciò avrebbe l'effetto di non diminuire il gettito contributivo e di costruire, a regime, un sistema previdenziale in equilibrio perché composto dalla somma di posizioni individuali ognuna in equilibrio attuariale.

Inoltre, le operazioni di redistribuzione del reddito e gli interventi di natura solidaristica diverrebbero maggiormente trasparenti e perciò controllabili.

Si tratta, in sintesi, di rivedere la disciplina delle pensioni di anzianità e di reversibilità; del cumulo di più pensioni e di pensioni con retribuzione; di ridisegnare in senso restrittivo il meccanismo dell'integrazione al minimo delle pensioni; di introdurre un criterio di determinazione della pensione basato sul principio della contribuzione ovvero sull'abbassamento del tasso di sostituzione e la estensione all'intera vita lavorativa del calcolo della base pensionabile; di ridurre le numerose esenzioni ed agevolazioni contributive; di potenziare, infine, accanto al sistema previdenziale obbligatorio, forme di previdenza volontaria individuale a carattere integrativo, che, già disciplinate dal recente decreto legislativo n. 124 del 21/4/93, suggeriscono una correzione in direzione di un trattamento fiscale più favorevole. Al preoccupante quadro finora delineato si aggiungono le conseguenze finanziarie della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 240 dell'8/6/94; conseguenze che sono comunque di grandezza tale da non poter essere affrontate senza l'adozione di misure specifiche.

### 5.3 Sanità

Anche per il 1993, con una spesa sanitaria, quale emerge dai dati provvisori in possesso dell'amministrazione, non aumentata in termini assoluti rispetto all'anno precedente (circa 95.000 miliardi), e che evidenzia contrazioni in taluni segmenti più direttamente incisi dalla manovra (farmaceutica), si registra un sensibile squilibrio rispetto alle previsioni di bilancio (82.890 miliardi), pur considerando l'apporto delle entrate proprie delle UU.SS.LL. (2.300 miliardi) e delle quote di partecipazione delle Regioni a statuto speciale (2.284 miliardi).

Lo scostamento dalle previsioni è dipeso, in larga parte, dal lento e difficoltoso avvio dei meccanismi strutturali delineati dal d.lgs. n. 502/1992, facente parte della manovra di bilancio per il 1993, ampiamente modificato dal d.lgs. n. 517/1993: in particolare inattuato è risultato anche per il 1993 il disegno normativo che dispone una rigorosa programmazione delle risorse calcolate in base ai livelli di assistenza da assicurare su base nazionale.

Nel rinviare per un'illustrazione più approfondita alla specifica analisi della Relazione dedicata alla «Spesa sanitaria» è quindi da registrare, sul piano degli equilibri complessivi di bilancio, la insufficienza anche per il 1993 delle quantificazioni previsionali: peraltro, come è noto, l'art. 13 del citato d.lgs. n. 502/1992, prevede che le Regioni facciano fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti alla erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformemente stabiliti, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento, nonché ad ogni eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente «esonero di interventi finanziari da parte dello Stato».

La norma citata è stata dichiarata in parte in contrasto con i principi costituzionali con la sentenza n. 355 del 2 luglio 1993.

È da ritenersi quindi fondata la preoccupazione di una possibile ricaduta sul bilancio dello Stato di una quota del disavanzo registrato, analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti.



Sul piano del finanziamento del S.S.N., la riforma delineata dal citato d.lgs. n. 502/92 prevede rilevanti innovazioni: i contributi sanitari che già affluivano al cap. 3342 dell'entrata sono infatti direttamente attribuiti alle Regioni; mentre il F.S.N. assume i connotati di integrazione e di riequilibrio.

Essendo stato applicato nel corso del 1993, per la prima volta, tale meccanismo, le dotazioni del cap. 5941 risultano quindi definiti in lire 42.387 miliardi. Il gettito dei contributi assegnati alle Regioni è stato pari a 40.333 miliardi.

#### 5.4 *Pubblico impiego*

5.4.1 La spesa per il personale in servizio dello Stato è aumentata, pur non essendo stati rinnovati gli accordi collettivi relativi al triennio 1991-93, del 7,3% in termini di pagamenti fra il 1990 ed il 1991 (+ 2,8% rispetto al tasso d'inflazione programmato; + 0,9% rispetto al tasso effettivo) e del 3,5% fra il 1991 ed il 1992 (in misura equivalente, cioè, al tasso d'inflazione programmato; - 1,9% rispetto al tasso effettivo), mentre è rimasta sostanzialmente stabile (+ 1,1%) nel 1993 rispetto all'anno precedente.

A livello di settore statale, poi, l'aumento della spesa, sempre in termini di pagamenti, è stato del 7,5% fra il 1990 e il 1991 (+ 1,1% rispetto al tasso programmato d'inflazione; + 3% rispetto al tasso effettivo), mentre, nel 1993, l'incremento è stato di poco inferiore al tasso d'inflazione registrato nell'anno (4,2%).

Tale andamento della spesa è dovuto, per il triennio 1991-93 ai fattori più diversi: «l'effetto di trascinamento» degli aumenti retributivi concessi dagli accordi collettivi per il triennio 1988-90 (stipulati, quasi tutti, alla fine del triennio e con effetti economici in buona parte ricadenti nel triennio successivo); l'esistenza di automatismi retributivi che hanno determinato lievitazioni di spesa anche a prescindere dal rinnovo degli accordi collettivi; la concentrazione, nel 1993, di versamenti di ritenute erariali, previdenziali e assistenziali. Peraltro, la circostanza che, negli ultimi due anni (1992 e 1993), la spesa generale di personale non abbia mai superato, al contrario di quanto è accaduto negli anni precedenti, il tasso d'inflazione (che, anzi, per il personale statale, la spesa è cresciuta in misura addirittura inferiore) è indice significativo della efficacia delle misure che hanno inciso su tutte le componenti della spesa per il personale pubblico: a parte le retribuzioni-base, gli automatismi salariali, le indennità accessorie, le assenze retribuite dal lavoro, gli organici e le assunzioni.

Se poi si fa riferimento alle stime di contabilità nazionale che consentono - assai meglio dei dati finanziari - di effettuare un confronto con gli andamenti degli altri settori dell'economia, si rileva che le retribuzioni lorde pro-capite nella Pubblica Amministrazione sono aumentate nel 1993 del 2,5%, meno cioè di quanto è avvenuto nei settori dell'industria e dei servizi destinabili alla vendita (rispettivamente 3,9% e 2,7%). Questa più contenuta dinamica del settore pubblico si registra già dal 1991.

In proposito, deve tuttavia essere ricordato che nel periodo precedente si era verificato un forte scarto a favore delle retribuzioni pubbliche: nel breve arco di tempo tra il 1986 e il 1990 esse risultano cresciute del 50% circa, contro il 35% dell'industria e dei servizi privati e ciò in controtendenza con quanto avveniva nei principali paesi europei.

5.4.2 L'imminente avvio della nuova stagione contrattuale induce a ribadire la necessità che le risorse destinate al rinnovo dei contratti siano puntualmente definite dal Ministero del tesoro anche con riguardo agli oneri che andranno a gravare sui bilanci delle regioni e degli enti locali e che - secondo l'art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/93 - non sono compresi tra le spese di personale espressamente indicate dalla legge finanziaria.

Invero, la possibilità - concessa dalla menzionata norma - che i costi di ciascun contratto vengano distribuiti fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di un rigoroso riscontro di copertura finanziaria nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, onde impedire il verificarsi di uno dei maggiori inconvenienti (sempre censurato dalla Corte) del precedente sistema di contrattazione: quello per cui una serie di oneri vengono fatti gravare, in sede di stipulazione dei contratti, sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere, in un secondo momento, assunti a carico del bilancio statale con norme diverse e ulteriori rispetto a quelle che avevano ripartito l'onere dei contratti fra bilancio dello Stato e bilancio degli altri enti.

Si deve aggiungere che l'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata è condizione essenziale per ritenere osservato il precetto dell'art. 27 della L. n. 468/78, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura, con riferimento ai bilanci annuali e pluriennali degli enti del settore pubblico allargato, di tutti gli oneri posti a carico degli enti stessi. L'osservanza di tale norma assume, poi, un valore addirittura decisivo nel momento attuale, in cui certezza e trasparenza della spesa per gli incrementi retributivi si pongono come condizione essenziale per valutare appieno le implicazioni delle decisioni di spesa in materia di personale pubblico, nonchè per «razionalizzare» e «riportare sotto controllo» — come si propongono la L. n. 421/92 e i decreti legislativi di riforma del pubblico impiego adottati nel corso del 1993 — la dinamica della relativa spesa.

Di qui, la necessità, più volte richiamata dalla Corte, che la legge finanziaria — in base alla regola fondamentale di cui all'art. 11, comma 3 lett. h), della legge n. 468 del 1978 — indichi l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo di tutti i contratti del pubblico impiego; importo che può ben essere ripartito, ai fini dell'imputazione degli oneri, fra bilanci diversi, ma che dev'essere esplicitato in legge finanziaria proprio in funzione delle successive verifiche sul rispetto dei «tetti di spesa» fissati alla contrattazione.

È appena il caso di richiamare l'attenzione, infine, sulla duplice circostanza che le menzionate norme (art. 11, comma 3, lett. h), e art. 27 legge n. 468/78) vanno considerate alla stregua di vere e proprie «norme interposte» rispetto all'art. 81 Cost. e che esse sono poste a fondamentale presidio delle autonomie regionali e locali; con la conseguenza che la loro violazione si riverbera negativamente nel giudizio sulla effettiva copertura finanziaria dei contratti eventualmente stipulati.

## **6. La politica di bilancio per il 1994: previsioni, obiettivi e linee di intervento**

6.1 Con il DPEF 1994-96 del luglio 1993 è stato predisposto il nuovo programma a medio termine di riequilibrio della finanza pubblica.

La verifica delle tendenze in atto dopo l'adozione dei provvedimenti del 1992 e del maggio 1993 aveva consentito al governo di rilevare che gli obiettivi di medio periodo non sarebbero stati conseguiti: l'avanzo primario si sarebbe annullato nel 1994, sarebbe stato poi pari a 2800 miliardi nel 1995 e a 200 miliardi nel 1996.

Con la revisione operata dal DPEF 94-96 l'obiettivo finale di fabbisogno del settore statale era fissato a 106 mila miliardi circa nel 1996, (5,8% del PIL) con un saldo primario attivo di 65 mila miliardi (3,6% del PIL) e un rapporto debito/PIL pari a 123,2 già in fase di stabilizzazione (123,3 nel 1995) e quindi tale da consentire l'attesa inversione di tendenza, sia pure con un percorso di rientro più graduale di quello prospettato negli accordi di Maastricht.

In coerenza con gli obiettivi di medio periodo l'azione di bilancio per il 1994 è stata impostata in modo da ridurre il fabbisogno del settore statale dai 151 mila miliardi circa, allora previsti per il 1993, a 144 mila miliardi (pari all'8,7 del PIL).

Tale obiettivo avrebbe richiesto, sulla base delle proiezioni tendenziali (182.500 miliardi), una manovra correttiva pari a 38.500 miliardi. Al riguardo, la Corte ha già espresso apprezzamento per la scelta di formulare, a differenza di esperienze precedenti, un quadro tendenziale più realistico, anche in ordine alle interrelazioni tra scenario macroeconomico e bilancio pubblico.

Quanto alle modalità dell'azione di risanamento dei conti pubblici e agli interventi correttivi proposti, le scelte del DPEF 1994-96 appaiono innovative.

Di particolare rilievo:

— l'intento di utilizzare in misura molto contenuta la leva fiscale, non compensando con maggiori imposte la riduzione della pressione tributaria conseguente al venir meno di entrate straordinarie (condono, imposta patrimoniale sui fabbricati, rivalutazione dei beni patrimoniali, ecc.)

— la non contabilizzazione nella manovra correttiva del fabbisogno dei proventi delle privatizzazioni, destinati a ridurre solo lo stock del debito pubblico;

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

- la concentrazione delle misure di contenimento della spesa su provvedimenti di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche (soprattutto centrali) e di miglioramento del loro funzionamento;
- la prosecuzione delle linee di riforma e di recupero di efficienza nei settori critici della previdenza e della sanità;

- l'estensione al 1994 della politica di contenimento delle retribuzioni del pubblico impiego.

Gli effetti della manovra si sarebbero, poi, riflessi sul livello dei tassi di interesse consentendo un risparmio di spesa per interessi sul debito di circa 7500 miliardi. Ne sarebbe derivato un avanzo primario di 31.800 miliardi sostanzialmente in linea con quello all'epoca previsto per il 1993.

Gli obiettivi indicati si basavano su proiezioni macroeconomiche di crescita del PIL dell'1,6% e dei prezzi al consumo del 3,5%: l'aggiustamento di bilancio meno intenso di quello effettuato nell'anno precedente era, dunque, imposto dalle prospettive economiche ancora segnate dalla recessione.

6.2 Nella Relazione Previsionale e Programmatica del settembre scorso tali obiettivi erano confermati e, nel dicembre, il governo adottava le misure d'intervento coerenti con il disegno programmatico.

La manovra di bilancio per il 1994 si articola in numerosi provvedimenti legislativi: la legge 24/12/93 n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), la legge 24/12/93 n. 538 (legge finanziaria), la legge 11/11/93 n. 447 (Disposizioni urgenti in materia di acconto delle imposte sui redditi), il decreto legge 30/12/93 n. 557 (Ulteriori interventi di finanza pubblica per l'anno 1994) convertito in legge 26/2/94 n. 133. Con tali provvedimenti è stata approvata una manovra che, per gli indirizzi seguiti e per le dimensioni finanziarie attese, è sostanzialmente in linea con gli obiettivi programmatici.

Si osserva, soltanto, qualche modifica nella composizione rispetto all'impostazione del DPEF: le riduzioni di spesa, di gran lunga prevalenti, dovrebbero raggiungere circa 26 mila miliardi. Dal contenimento della spesa di interessi sono, infine, attesi altri 7500 miliardi.

Nel merito, si può osservare come oltre il 40% della riduzione di spese prevista sia dovuto alla diminuzione di trasferimenti in conto capitale ad enti locali, aziende ed enti pubblici e al contenimento delle spese per investimenti (nel complesso circa 11 mila miliardi). Un altro 25% di risparmi è atteso dalle norme in materia sanitaria e pensionistica, mentre in tema di riforma delle Amministrazioni Pubbliche le numerose disposizioni innovative che mirano al riordino e alla razionalizzazione delle strutture organizzative si dovrebbero tradurre in risparmi di spesa che, sia pure di assai difficile valutazione, soprattutto nel breve periodo, sarebbero di circa 2000 miliardi in materia di pubblico impiego e di poco più di 4500 miliardi in materia di riorganizzazione funzionale e amministrativa, di revisione dei contratti di appalto e di fornitura dell'Amministrazione pubblica e di riduzione degli acquisti di beni e servizi.

Sul fronte delle entrate, si deve rilevare che il maggior prelievo lordo, stimato in circa 12 mila miliardi, è utilizzato in parte per ridurre il fabbisogno (come si è detto, per circa 5500 miliardi), mentre la parte residua è stata impiegata nella parziale restituzione del drenaggio fiscale (2300 miliardi) e per la detassazione dell'abitazione principale (1000 miliardi circa) e per compensare le perdite di gettito prevedibili a causa delle interazioni tra le misure di contenimento della spesa e entrate e del minor apporto dell'imposta sostitutiva per la riduzione dei tassi d'interesse.

6.3 In occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa di marzo è stata effettuata una prima verifica sull'andamento dei conti pubblici nel 1994. Sulla base delle stime definitive per il 1993, che segnalano una flessione del PIL in termini reali (0,7%) è stato riformulato il quadro macroeconomico di riferimento, con un ridimensionamento delle previsioni di crescita nel 1994 (1,3% contro l'1,6% della Relazione Previsionale e Programmatica di settembre).

Coerentemente sono stati riviste le ipotesi tendenziali di finanza pubblica. L'impatto negativo del più sfavorevole ciclo economico viene stimato in circa 17.000 miliardi ai quali deve essere aggiunta una ulteriore correzione per una valutazione più aggiornata, e meno favorevole, degli effetti della manovra correttiva di fine 1993 (circa 5000 miliardi).

Il saldo primario passerebbe, dunque dai 31.800 miliardi della R.P.P. a 9920 miliardi tornando così a peggiorare dopo cinque anni di continui miglioramenti, mentre il peggioramento sarebbe minore in termini di fabbisogno del settore statale (da 144.200 a 150 mila miliardi) per effetto di una nuova stima della spesa per interessi che, alla luce delle tendenze più recenti, risulterebbe nell'anno inferiore per 7 mila miliardi a quella prevista nella R.P.P. (169 mila miliardi contro 176 mila).

Nella stessa Relazione si rileva che, sulla base degli impegni sottoscritti in sede europea, lo scostamento del saldo primario dal livello-obiettivo dovrebbe essere colmato per mezzo di nuovi interventi correttivi, almeno per la parte non giustificata dal peggioramento del quadro congiunturale.

Un più attento esame delle tendenze del fabbisogno, dopo i positivi riscontri del primo trimestre, dell'intensità dei segnali di ripresa economica, che paiono rafforzarsi, e delle prospettive internazionali ed interne dei tassi d'interesse, che denotano invece una preoccupante inversione di tendenza, dovrà consentire di valutare, tempestivamente, quale politica di aggiustamento dei conti pubblici sia necessaria, al fine di conseguire, nei tempi prefissati, gli obiettivi di stabilizzazione definiti nei documenti programmatici.

## 7. Bilancio e ordinamento contabile

7.1 L'esperienza condotta in applicazione delle leggi n. 468/78 e n. 362/88, quale è venuta sviluppandosi negli ultimi anni (e in particolare con le sessioni di bilancio per il 1993 e il 1994) ha chiaramente delineato il principio della preventiva determinazione, su base annuale e pluriennale, dei vincoli di finanza pubblica (espressi in termini di saldo netto da finanziare di competenza per la gestione di bilancio ed in termini di fabbisogno di cassa per il settore statale e per il settore pubblico); vincoli ed obiettivi al cui interno deve inserirsi la decisione di bilancio.

I regolamenti delle due Camere e la prassi parlamentare hanno assegnato un ruolo determinante alle risoluzioni monocamerali (parallelamente adottate dai due rami del Parlamento), che assumono come vincoli da rispettare le regole e le quantificazioni fissate dal Documento di programmazione economico-finanziaria e determinano la cornice procedurale della sessione di bilancio.

La Corte dei conti ritiene che i criteri fondamentali che hanno caratterizzato la disciplina delle ultime due sessioni possano, nelle loro linee portanti, continuare a costituire, a livello procedimentale, i principi guida per la sessione di bilancio relativa al 1995 ed al triennio 1995-97.

Porre questa premessa non esclude, come è ovvio, la necessità di adeguamenti e correzioni, in larga misura connessi alla natura ed alle dimensioni dei problemi sostanziali molto gravi che ancora caratterizzano il difficile percorso di riequilibrio della finanza pubblica.

7.2 Le vicende delle sessioni di bilancio 1993 e 1994 sono caratterizzate dalla inclusione di misure di riforma organizzativa e procedimentale dei grandi comparti della spesa pubblica e della spesa sociale e dell'assetto complessivo delle pubbliche amministrazioni (legge n. 421/92; legge n. 537/93).

La scelta di costruire una manovra di politica economica capace di incidere sugli andamenti strutturali della spesa anziché fondarla (come era accaduto negli anni precedenti e soprattutto con la finanziaria 1992) su strumenti di finanza straordinaria in prevalente misura sul versante dell'entrata, è apparsa opportuna e razionale, dinanzi alle dimensioni ed alla natura degli squilibri della nostra finanza pubblica ed alla gravità delle disfunzioni delle amministrazioni pubbliche e dei servizi sociali.

L'incidenza organizzativa delle misure introdotte e l'ampiezza delle norme di delega o di delegificazione hanno determinato obiettive difficoltà di quantificazione dei risparmi di spesa e, quindi, di valutazione complessiva della «copertura» della decisione di bilancio (art. 22 comma 5 legge n. 468 modificata dalla legge n. 362) ed hanno riproposto interrogativi sui limiti di contenuto della decisione stessa.

Utili indicazioni al riguardo sono contenute nella sentenza n. 2/94 della Corte Costituzionale, secondo la quale sono da considerare provvedimenti collegati (e quindi inclusi nel regime costituzionale della decisione di bilancio nelle sue articolazioni previste dalle leggi n. 468 e n. 362) quelli recanti «norme sostanziali» che «incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali

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

per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario». «Si tratta di leggi — continua la Corte Costituzionale — che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali».

Il requisito essenziale dei provvedimenti collegati risiede, dunque, nella possibilità di una rigorosa e puntuale quantificazione del loro impatto sugli equilibri di bilancio; impatto che, per le riforme ordinamentali, finisce per esercitarsi prevalentemente sul secondo e terzo esercizio inclusi nel bilancio triennale.

Le difficoltà tecniche di quantificazione e la complessità decisionale dei provvedimenti di riforma della spesa pubblica e sociale suggerirono, nel 1992, la presentazione anticipata (in luglio anziché insieme alla finanziaria a fine settembre) del disegno di legge delega in materia di sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale.

Si tratta di un utile accorgimento procedurale che potrebbe essere tenuto in considerazione, dinanzi al permanere della necessità di interventi strutturali nel campo della spesa sociale e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

7.3 La potenziale inclusione, entro i contenuti della decisione di bilancio, di provvedimenti di natura strutturale, riconduce al ruolo essenziale, nel sistema delineato dalla legge n. 362, del bilancio programmatico triennale.

Opportunamente le risoluzioni parlamentari di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria (sia nella sessione '93 che in quella '94) hanno stabilito che il riscontro della copertura dei nuovi o maggiori oneri correnti (art. 11 comma 5 n. 468/78; 362/88) deve effettuarsi «su tutto l'arco triennale considerato». Questa necessità è tanto più forte dal momento che, per loro natura, i provvedimenti strutturali di contenuto organizzativo e procedimentale sono caratterizzati da effetti minori nel primo esercizio considerato e maggiori in quelli successivi.

Questa strada implica difficoltà tecniche notevoli, poste in luce dal Tesoro; la quantificazione dei risparmi di spesa legati alla attuazione di riforme largamente affidate a norme delegate o regolamenti è molto ardua. Quanto alla previsione programmatica triennale si pone in risalto che il tempo di formulazione delle proiezioni (maggio-luglio a seconda del momento effettivo in cui si predispone il DPEF) è molto anticipato rispetto alla disponibilità di stime attendibili sul quadro economico finanziario d'assieme.

Un rimedio empirico è stato di fatto individuato, negli anni passati, con la presentazione, a fine settembre, in coincidenza con la presentazione della finanziaria, di una «nota di variazione» al documento di programmazione che, sottoposta ad esame parlamentare, può, se occorre, riformulare i saldi-vincolo soprattutto per gli esercizi successivi al primo maggiormente esposti alle incertezze di previsioni formulate con largo anticipo.

Per la tenuta del quadro di riferimento pluriennale è essenziale che le risoluzioni che approveranno il DPEF 95-97 reintroducano la prescrizione (inclusa nelle risoluzioni per il '93 ma non in quelle per il '94) secondo la quale il Governo deve indicare «per grandi linee le modalità attraverso cui intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio pluriennale programmatico».

7.4 Le procedure parlamentari seguite per la decisione di bilancio 1993 e 1994 forniscono punti di riferimento positivi.

Le soluzioni adottate in termini di pregiudiziale approvazione del livello dei saldi, di esame della ammissibilità di emendamenti, di necessaria e preventiva approvazione dei disegni di legge collegati prima della finanziaria e del bilancio, di verifica delle clausole di copertura della finanziaria, sono apparse adeguate e in linea con le indicazioni fornite dalla Corte nelle passate relazioni.

La continuazione della strada intrapresa potrebbe caratterizzarsi in due direzioni:

— la «codificazione» in novelle ai regolamenti parlamentari della prassi definita dalle risoluzioni concernenti il 1993 e il 1994;

— il rafforzamento tecnico e istituzionale delle sedi proprie della Camera e del Senato chiamate a svolgere funzioni di valutazione degli oneri sia in sede di decisione di bilancio, sia con riguardo alla legislazione di entrata e di spesa.

## 8. Struttura del bilancio e del rendiconto: prospettive di riforma

8.1 Le iniziative di riforma della contabilità e dei bilanci pubblici si sono rivolte, negli ultimi decenni, nella prevalente direzione della elaborazione di regole per la decisione di bilancio nel suo aspetto procedimentale e per una piena conformità delle leggi di spesa alle disposizioni dell'art. 81 comma quarto della Costituzione. A tali obiettivi miravano tanto la «riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio» introdotta con la legge 5/8/1978 n. 468 quanto le modifiche e integrazioni ad essa apportate con la legge 23/8/1988 n. 362. La ricerca di più idonei strumenti e modalità di decisione per le manovre di finanza pubblica è anche alla base delle modifiche importanti introdotte nei regolamenti parlamentari.

*Sebbene in epoca più recente, l'istanza di riforma e di razionalizzazione ha investito anche aspetti interni al bilancio, come quelli attinenti alla struttura stessa del documento.*

Per corrispondere a tale esigenza la Ragioneria Generale dello Stato, aderendo allo specifico invito del Parlamento, ha predisposto per il 1991 una versione sperimentale del bilancio dello Stato (parallelamente a quello tradizionale) che è stata poi elaborata anche per gli anni successivi 1992, 1993 e 1994 con l'estensione a tutte le integrazioni conseguenti alle decisioni parlamentari nonché all'assestamento di bilancio e al rendiconto generale.

La soluzione adottata nel modello attuale di bilancio sperimentale solleva, tuttavia, alcune perplessità:

- le informazioni fornite non sembrano sufficienti a indicare con chiarezza, immediatezza e sinteticità le attività effettivamente svolte dai vari Ministeri e la connessa destinazione dei fondi;
- il processo di classificazione delle spese è la risultante di un incrocio tra una classificazione economica, una classificazione microfunzionale e una classificazione amministrativa;
- l'omogeneità delle unità proposte non sembra univocamente definita;
- non è risolto il problema della leggibilità del bilancio con riferimento alle funzioni svolte e alla destinazione territoriale dei fondi, nonché al collegamento tra le autorizzazioni di spesa e i centri di responsabilità attuativa;
- sono da verificare gli effetti di semplificazione e snellimento della procedura parlamentare di esame ed approvazione del bilancio.

Nel corso del dibattito successivo al disegno di legge 1203 bis, ora decaduto (delega al Governo per la riforma delle disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese del bilancio dello Stato) le elaborazioni teoriche e le proposte circa il nuovo assetto del bilancio dello Stato si sono sviluppate in diverse sedi istituzionali (Ragioneria Generale dello Stato, Commissione Tecnica per la spesa pubblica, Dipartimento per la Funzione Pubblica) (5).

Alla luce delle riflessioni e considerazioni svolte, la nuova struttura del bilancio deve essere necessariamente ripensata per renderlo idoneo al suo principale obiettivo: quello di offrire un quadro di riferimento sintetico e operativo soprattutto per le scelte parlamentari.

In coerenza con tale disegno, di recente si sono espressi la legge delega sul pubblico impiego n. 421 del 1992 ed il decreto legislativo di attuazione n. 29 del 1993, e successive modificazioni e integrazioni. In quest'ultimo, infatti, viene chiaramente affermato che «il Ministero del Tesoro al fine di rappresentare i profili economici della spesa, definisce procedure interne e tecniche di rilevazione e provvede, in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi, ad una articolazione sperimentale dei bilanci pubblici».

Va segnalato, al riguardo, che la Ragioneria Generale dello Stato ha già avviato, con la circolare n. 6 del 13/9/93 il procedimento per la rilevazione, l'analisi e il controllo dei costi dei servizi e degli uffici previsti dalla richiamata normativa delegata sul pubblico impiego.

---

5 Dopo la conclusione dei lavori della Commissione Giannini è stata istituita, presso il Ministero del Tesoro, la Commissione per l'adeguamento della struttura dei bilanci pubblici (Commissione Finocchiaro).

La peculiarità delle finalità perseguite, le caratteristiche organizzative e i criteri contabili che contraddistinguono la pubblica Amministrazione non permettono, peraltro, una immediata applicazione al settore pubblico delle esperienze in tal senso maturate nel settore privato. In linea generale pertanto è realistico l'orientamento a favore di un approccio graduale al controllo di gestione che ne avvii la sperimentazione limitatamente a talune Amministrazioni e/o a funzioni costanti.

8.2 Anche il progetto di riforma del bilancio dello Stato elaborato recentemente dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, riduce il bilancio di previsione ad alcuni grandi aggregati (ministeri, programmi di spesa, progetti esecutivi) significativi ai fini della decisione parlamentare e corrispondenti ad effettivi «centri di costo» finali. Esso, peraltro, elimina completamente dal documento previsionale l'esposizione secondo capitoli tradizionali, salvo a prevedere una articolata disaggregazione della spesa in sede di rendiconto.

Sembrano muoversi in questa direzione talune impostazioni che emergono da recenti provvedimenti normativi:

- il d.lg. n. 29/93 che, nel distinguere le funzioni di indirizzo politico da quelle di gestione amministrativa rende indispensabile l'adozione di una struttura di bilancio articolata per centri di costo (unità operative) corrispondenti all'area dei programmi di spesa e delle responsabilità gestionali dei dirigenti;
- la legge n. 20/94 che implica l'esercizio di controlli interni di gestione su centri di responsabilità e di costo chiaramente identificati;
- il D.P.R. n. 367/94 che nel definire nuove norme in materia di contabilità di Stato, richiede - anche attraverso l'aggiornamento annuale del «nomenclatore» - la ricostruzione delle basi normative della gestione e delle corrispondenti responsabilità.

Il bilancio di previsione, in altri termini, dovrebbe da un lato, riflettere le impostazioni del documento di programmazione economica e finanziaria, e dall'altro, attuare l'indirizzo, introdotto con il d.lg. n. 29/93 che collega fra loro funzioni dirigenziali, programmi e progetti, e relativi budgets, come base per fondare la responsabilità dei dirigenti per l'attività di gestione e i risultati.

Nel quadro degli indirizzi di riforma della struttura del bilancio e del rendiconto acquista crescente rilievo la revisione dei criteri di costruzione del conto del patrimonio.

Tale esigenza è legata all'esistenza di rapporti tra Stato e organismi o enti pubblici espressi in termini patrimoniali: conferimenti di capitale, partecipazioni azionarie, assunzioni di garanzia.

Inoltre, il rilievo del conto del patrimonio è accresciuto dal processo avviato con la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni.

Una analisi approfondita delle attuali insufficienze del conto patrimoniale dello Stato e dei miglioramenti da introdurre è convenuta nel volume I tomo II, al quale si rinvia.





## Capitolo II

### LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

Sommario: — **Premessa**

1. **Considerazioni generali**

2. **La legge finanziaria e i provvedimenti collegati**

3. **Le altre leggi di spesa del 1993; 3.1 Tecniche di quantificazione; 3.2 Copertura degli oneri.**

#### **Premessa**

Il presente capitolo contiene brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1993, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78, come modificata dalla legge 362/88 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1993 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 23 luglio 1993, il 5 novembre 1993 e il 10 marzo 1994.

Al presente capitolo sono allegati due prospetti, il primo dei quali espone, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura.

Gli oneri indicati non esauriscono peraltro quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno, per la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente, per il cui esame dettagliato si rinvia alle citate relazioni quadrimestrali.

Naturalmente, la Corte resta impegnata, attraverso l'esame dei provvedimenti di variazione di bilancio, a vagliare la rispondenza all'art. 81 Cost. delle norme di copertura delle leggi di spesa, ivi compresi la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati, al fine dell'eventuale trasmissione degli atti al giudice della costituzionalità.

#### **1. Considerazioni generali**

La situazione dei conti pubblici resta di estrema gravità, nonostante l'impronta di maggiore organicità delle manovre correttive dell'ultimo biennio, l'eccezionale severità di quella del 1993 e una riduzione senza precedenti del costo del servizio del debito; continua infatti a mancare quell'effettivo parallelismo nella lievitazione della parte attiva e di quella passiva del bilancio, la cui causa fondamentale e permanente – al di là degli effetti contingenti della bassa congiuntura – è da ravvisare, secondo l'avviso ripetutamente espresso dalla Corte, nelle quantificazioni e coperture non corrette degli oneri via via deliberati.

Ciò comporta uno scarso governo della spesa a legislazione vigente, con frequenti sottostime, che, sommate alla rigidità derivante dal sempre più notevole peso delle spese pluriennali e permanenti non modulabili, producono gravi effetti negativi sia nell'ambito del bilancio triennale, sia ancor più negli anni successivi per il progressivo affievolimento di parte delle risorse approntate.

La crescente mancanza di elasticità della spesa pubblica è poi la causa principale delle sempre maggiori difficoltà e resistenze incontrate nell'adozione delle manovre correttive. Elementi essenziali di tale mancanza di elasticità sono costituiti dalle spese di apparato e dal coacervo di diritti e di aspettative inerenti a prestazioni e servizi formatosi sulla base di una legislazione che spesso ha trascurato gli effetti della spesa sugli equilibri finanziari di lungo periodo, rinviando al futuro il reperimento delle risorse necessarie per il soddisfacimento delle posizioni soggettive permanenti da essa istituite.

A tale proposito, come più volte posto in evidenza dalla Corte, va richiamata l'attenzione sulle sempre più cospicue risorse assorbite dagli oneri assunti a carico dell'erario per l'ammortamento dei mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici, oneri che costituiscono un impegno irreversibile e non modulabile su una lunga serie di bilanci futuri. L'incremento della relativa spesa è assai sensibile, come dimostra la previsione di oltre 30 mila miliardi nel bilancio preventivo 1994 a fronte di poco più di 21 mila risultanti dal consuntivo dell'esercizio 1993.

Nell'ambito di tale fenomeno, l'aspetto più negativo è costituito dalla crescita più che proporzionale dell'indebitamento relativo alle spese correnti, la cui quota supera nel 1994 il 40% del totale, con un incremento di oltre cinque punti rispetto al precedente esercizio.

Nel corso del 1993 sono stati infatti approvati oneri derivanti da indebitamento relativo a spese correnti per un totale annuo, a regime, di 5.288 miliardi e per un numero di esercizi variabile fino ad un massimo di venti: si tratta in particolare di 1.550 miliardi annui per il finanziamento della gestione liquidatoria dell'EFIM (legge n. 33 del 17.2.93, di conversione del D.L. 19.12.92, n. 487 e legge n. 68 del 19.3.93, di conversione del D.L. 18.1.93, n. 8), di 2.178 miliardi per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria del 1991 e di parte di quella del 1992 (legge n. 67 del 18.3.93, di conversione del D.L. 18.1.93, n. 9), nonché di 1.560 miliardi — di cui peraltro 193 coperti per effetto della tassazione degli stessi titoli — per il pagamento degli interessi sui titoli emessi per il rimborso dei crediti d'imposta (legge n. 75 del 24.3.93, di conversione del D.L. 23.1.93, n. 16).

Pur essendo indubbio che la maggior parte di tali oneri si riferisce a disavanzi pregressi o comunque all'emersione in bilancio di situazioni debitorie latenti, resta il fatto che il loro ripianamento avviene a carico di futuri esercizi: oltre alle negative conseguenze del connesso irrigidimento della spesa, da ciò derivano anche strettissimi margini di copertura per il biennio 1994/95, come dimostra il prospetto di copertura degli oneri correnti della finanziaria 1993, da cui risulta che le disponibilità residue di copertura, pari ad oltre 33.000 miliardi nel 1993, scendono ad appena 846 nel 1994 e a 1.529 nel 1995. Per gli esercizi successivi, poi, la copertura stessa presenta gli elementi di rischio comuni a tutte le spese non modulabili che eccedono il triennio, per il progressivo indebolimento nel tempo delle risorse di copertura apprestate con la manovra di bilancio dell'esercizio in cui la spesa è stata deliberata.

Inoltre, il ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente — quali gli interventi di ripiano di disavanzi pregressi, ed a maggior ragione le sostanziali integrazioni di stanziamento, come è avvenuto per la spesa sanitaria —, diluendo su una pluralità di esercizi futuri spese attuali, altera le risultanze generali della gestione con particolare riguardo ai saldi, rendendo anche meno trasparente il confronto tra gli obiettivi stabiliti dai documenti di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti.

Per quanto riguarda in particolare la copertura a carico del fondo sanitario degli oneri di ammortamento dei mutui contratti per fronteggiare il cronico disavanzo annuale del fondo stesso, la Corte, oltre a ribadire l'ovvia necessità di procedere a quantificazioni più realistiche delle esigenze del settore, valutando con estrema prudenza l'efficacia delle misure di contenimento via via disposte, ha richiamato l'attenzione sul fatto che la copertura stessa, ancorché preconstituita in sede di manovra di bilancio, oltre a vincolare una parte delle risorse — già di per sé rivelatesi finora sempre insufficienti — per scopi diversi da quelli propri del fondo (finanziamento della spesa annuale), comporta un minore trasparenza per la commistione nel fondo stesso di quote di interessi e di rimborsi di capitale con la spesa sanitaria dell'esercizio; ciò senza contare che tale sistema si affianca — creando così un doppio regime per situazioni identiche — a quello utilizzato per la copertura dei disavanzi fino all'esercizio 1988, costituito dall'allocatione in appositi capitoli di bilancio dei fondi destinati all'ammortamento dei relativi mutui.

Sotto il profilo dell'aderenza ai principi sottesi alle norme contabili, vanno infine effettuate due considerazioni: in primo luogo si è determinata un sostanziale elusione dei limiti stabiliti dalla tab. A della legge finanziaria per la destinazione di risorse alla copertura degli oneri di ammortamento mutui; in secondo luogo, l'utilizzazione della tab. C per spese pluriennali di carattere non modulabile, quali appunto le rate di ammortamento mutui, si pone in contrasto con le finalità del rinvio alla legge finanziaria della determinazione della quota di spese permanenti da iscriverne nel bilancio pluriennale (art. 11 comma 3 lett. d legge 468), che sono proprio quelle di consentire la modulazione della spesa per le specifiche esigenze del settore in relazione alla situazione finanziaria generale.

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

Per il 1994, anche se può rilevarsi un leggero miglioramento rispetto al 1993, gli stanziamenti contenuti nelle tabelle A e B della relativa legge finanziaria espressamente finalizzati a rate di ammortamento mutui e a limiti di impegno restano cospicui.

In particolare, nella tab. A figurano 3.530 miliardi nel triennio destinati a coprire rate di ammortamento per spese di natura corrente, che determinano tra l'altro, come già indicato, una minore trasparenza dei saldi di gestione e del confronto tra obiettivi e risultati raggiunti.

La vicenda della liquidazione dell'EFIM è stata tra i protagonisti della legislazione di spesa 1993, e non soltanto sotto l'angolo visuale del problema dell'ammortamento dei mutui. La citata legge 33 autorizza infatti la Cassa depositi e prestiti alla emissione di obbligazioni e alla contrazione di prestiti per un controvalore di «non meno di 9.000 miliardi». A fronte di un così rilevante onere finanziario, la relazione tecnica non contiene alcun elemento da cui possano desumersi i criteri in base ai quali è stato determinato lo stanziamento e le esigenze prese in considerazione, e non contiene neppure notizie sui debiti al cui pagamento deve provvedere il commissario liquidatore. Comunque, mentre nel testo del decreto legge l'autorizzazione si riferiva all'estinzione di debiti fino ad un massimo di 4.000 miliardi, la legge di conversione, su emendamento presentato dal Governo, ha elevato questo limite a non meno di 9.000 miliardi.

Nella sua estrema concisione, la relazione tecnica non consente inoltre di comprendere se ulteriori oneri, come l'autorizzazione al commissario liquidatore a far ricorso ad anticipazioni bancarie, debbano essere considerati a carico della gestione liquidatoria.

Va rilevato inoltre che varie norme (art. 4 comma da 9 a 11 e art. 5 comma 10) attribuiscono un trattamento tributario agevolato alle operazioni poste in essere al commissario liquidatore, senza che le corrispondenti minori entrate siano quantificate e coperte. Infine, la garanzia dello Stato sui debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento delle operazioni di liquidazione (art. 5 comma 3) è suscettibile di comportare ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Successivamente, la legge n. 68 del 19.3.93, di conversione del D.L. 18.1.93, n. 8, ha autorizzato l'assunzione dell'onere per l'ammortamento di una anticipazione di 300 miliardi al commissario liquidatore dell'EFIM, senza che la relazione tecnica si sia data carico di indicare riferimenti alle specifiche esigenze da fronteggiare, nè elementi di raccordo con i finanziamenti di cui alla legge 33.

La copertura della relativa spesa — sostanzialmente riferita agli accantonamenti dei fondi speciali 1992 — è stata effettuata non soltanto utilizzando in difformità un accantonamento destinato ad esigenze del Ministero del lavoro per il collocamento obbligatorio — in contrasto pertanto con l'art. 11 bis comma 4 legge n. 468, che però fa salve le situazioni di emergenza economico-finanziaria —, ma altresì utilizzando l'accantonamento stesso, in difformità dalla previsione della legge finanziaria 1992, per rate di ammortamento mutui.

Infine, la legge n. 242 del 19.7.93, di conversione del D.L. 20.5.93, n. 154, che autorizza ulteriori interventi, è sprovvista della relazione tecnica per l'asserita mancanza dei presupposti (nuove o maggiori spese) richiesti alla legge n. 468: sembra pertanto doversi ritenere che la spesa di attuazione di tali interventi debba essere sostenuta con il ridimensionamento di quella autorizzata con legge n. 33.

Peraltro, la carenza di elementi sul programma e sui meccanismi di spesa crea serie incertezze sulla congrua quantificazione e copertura degli oneri complessivi e soprattutto sugli oneri latenti che della vicenda EFIM ancora possono emergere.

Un ulteriore elemento di incertezza per i conti pubblici deriva poi, nel settore della trasformazione delle partecipazioni statali, dall'applicabilità — affermata dalla legge n. 292 del 9.8.93, di conversione del D.L. 21.6.93, n. 198 — dell'articolo 2362 c.c., concernente la responsabilità dell'azionista unico, anche alle obbligazioni delle società costituite per effetto del processo di privatizzazione degli enti pubblici, sorte anteriormente alla data della trasformazione: al riguardo, un chiaro sintomo di potenziale emersione di debiti sommersi è costituito dalle forme di ristrutturazione del debito e di garanzia dello Stato, disposte una prima volta dal D.L. n. 555 del 30.12.93, reiterato da ultimo con D.L. n. 262 del 29.4.94.

La Corte ha già prospettato l'urgenza della ricognizione dell'indebitamento delle società a partecipazione pubblica, in quanto l'accollo allo Stato di tale esposizione debitoria senza una previa quantificazione degli oneri rischia di creare gravi problemi di copertura e comunque di pregiudicare un corretta programmazione finanziaria.

La legge 292 tace completamente sull'argomento; l'unico onere che essa quantifica e correda di clausola di copertura deriva da misure di carattere pensionistico introdotte in sede di conversione.

Giova ripercorrere gli aspetti relativi alla quantificazione e alla copertura di tali oneri non tanto per la loro rilevanza finanziaria — comunque da non sottovalutare, trattandosi di materia pensionistica e pertanto di spese non destinate ad esaurirsi in un breve volgere di esercizi — quanto per il loro carattere emblematico di carenze che continuano a ricorrere nella legislazione di spesa anche per effetto di una mancata tempestiva presa in considerazione delle esigenze da soddisfare.

L'autorizzazione riguarda fondi, dei quali è previsto il trasferimento all'INPS, che appaiono destinati alla rivalutazione delle pensioni erogate sui fondi speciali relativi al personale confluito nella spa. L'obiettivo della legge, nella parte che finanzia i nuovi oneri, non risulta dissimile da quello perseguito con la legge n. 70/1993 per i dipendenti dell'ENEL e per altre categorie di personale.

La spesa è autorizzata per il 1994 e per un numero non precisato di anni successivi; non risulta redatta la relazione tecnica e ciò non consente valutazioni sulla congruità della quantificazione dell'onere. La legge si caratterizza pertanto per l'estrema indeterminatezza del quadro informativo e delle prospettive di operatività della spesa. La stessa finalità dell'onere è individuabile soltanto mediante il rinvio, effettuato da una norma della legge, all'articolo 3, comma 2 della legge n. 218/1990 («Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione degli istituti di credito di diritto pubblico») che fa salvi i «diritti quesiti» dei dipendenti, «gli effetti di leggi speciali e quelli rivenienti dalla originaria natura pubblica dell'ente di appartenenza».

La copertura per il 1994 e per gli anni successivi è effettuata mediante riduzione di pari importo, in termini di competenza e di cassa, di autorizzazioni di spesa, la cui individuazione è delegata al Governo, relative a trasferimenti in conto capitale alle imprese allocati nella cat. XII del titolo II. Tale forma di copertura desta gravi perplessità, a parte il suo evidente contrasto con i principi di corretta programmazione della spesa, perchè non appare consentita l'utilizzazione di fondi di parte capitale per la copertura di spese correnti, analogamente del resto a quanto espressamente stabilito dall'art. 11 comma 1 punto a) della legge 468 sull'utilizzazione di accantonamenti di conto capitale per iniziative di parte corrente: considerato infatti che una effettiva copertura è richiesta soltanto per le spese correnti, mentre quelle in conto capitale sono coperte mediante ricorso all'indebitamento, appare evidente che la utilizzazione di uno stanziamento di parte capitale per esigenze di parte corrente si risolve nella violazione delle norme che richiedono l'effettiva copertura delle spese di parte corrente.

Nel paragrafo che segue viene fatto un sommario cenno, come di consueto, alla decisione di bilancio per il 1994 e vengono altrettanto sommariamente riassunte le osservazioni a suo tempo formulate dalla Corte nell'ultima relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa — largo spazio della quale è dedicato alla manovra di bilancio e alla legge finanziaria — circa la congruità delle misure adottate in relazione ai risultati finanziari attesi.

È attualmente in corso un acceso dibattito sulla misura dello scostamento che si sta determinando tra andamenti reali e obiettivi prefissati, scostamento che comunque già era delineato nella relazione stessa e che deriva dall'azione concomitante di sovrastime della manovra, di sottostime degli oneri a legislazione vigente e della recessione protrattasi nei primi mesi dell'anno.

Indipendentemente dalle cause, la Corte non può che ribadire il convincimento della necessità dell'assoluto rispetto dei nuovi obiettivi proprio per la loro natura di obiettivi minimi, al di sotto dei quali il ridimensionamento del percorso di rientro si avvicinerebbe pericolosamente al suo abbandono.

## **2. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati**

Nella decisione di bilancio per il 1994 si è dovuto cercare un punto di equilibrio tra la necessità di contrastare l'evoluzione tendenziale — che nel 1994 avrebbe condotto, nonostante l'estrema severità della manovra 1993, ad un totale annullamento dell'avanzo primario conseguito nel 1993 e ad un fabbisogno di cassa del settore statale del tutto fuori linea rispetto al percorso di rientro programmato — e la difficoltà di attuare un incisivo programma di risanamento in un periodo di recessione con pesanti riflessi sull'occupazione.

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

Governo e Parlamento hanno individuato tale punto di equilibrio in un'azione piuttosto contenuta, specie rispetto alla manovra 1993, tale da comportare un percorso di rientro più lento di quello precedentemente prospettato, ma tale comunque da consentire la stabilizzazione del rapporto debiti/PIL nel 1996.

La manovra è stata così strutturata in relazione all'obiettivo di un avanzo primario di 31 mila miliardi per il 1994, da conseguire, tenuto conto del favorevole andamento della spesa per interessi, attraverso un'azione correttiva al pari importo.

In linea con gli indirizzi fissati dal DPEF, l'azione correttiva utilizza in misura piuttosto contenuta le nuove e maggiori entrate, fa ampio ricorso a provvedimenti di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e prosegue un'azione di contenimento nei settori critici della sanità e soprattutto della previdenza.

L'attenzione riservata alle norme sull'organizzazione e sul riordino della P.A. appare pienamente da condividere per lo stretto nesso tra razionalizzazione di uffici e servizi pubblici e contenimento della spesa; peraltro, proprio perché legati ad una serie di variabili che condizionano l'efficacia dei provvedimenti adottati, i risultati finanziari sono in molti casi valutati sulla base di criteri di carattere induttivo, con la possibilità perciò di ampi scostamenti a consuntivo, specie nel breve termine.

L'ulteriore diminuzione dell'apporto dell'entrata ai fini della copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria appare effettivamente di un certo rilievo: dal confronto fra i prospetti di copertura delle leggi finanziarie dell'ultimo triennio risulta infatti che l'assoluta prevalenza delle entrate stesse nel 1992 (83% circa a fronte di appena il 17% derivante da riduzione di spese correnti) è stata fortemente ridimensionata nella manovra 1993 (meno del 59% del totale), fino a ridursi a poco più del 53% del totale nell'esercizio in corso.

In cifre assolute poi, per effetto delle ridotte dimensioni della manovra 1994, le nuove e maggiori entrate previste per il 1994 si riducono del 72% circa rispetto al 1993.

Per quanto riguarda l'azione di contenimento nei settori della sanità e della previdenza, si rinvia alle osservazioni contenute nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 1993; in ogni caso, nel settore previdenziale le economie, originariamente previste n. 5.058 miliardi, si sono ridotte, per effetto delle modifiche apportate in sede parlamentare, a 2.740 miliardi, mentre il limite dei trasferimenti dal bilancio statale all'INPS (66.800 miliardi - art. 6 della legge finanziaria) appare sottostimato in misura tale da annullare, quanto meno, il miglioramento sperato per effetto degli interventi correttivi.

In relazione a tale sottostima, va ribadito che, pur dato atto dell'accuratezza della nota tecnica che accompagna il provvedimento collegato, continua ad avvertirsi l'esigenza di una relazione tecnica relativa alle quantificazioni contenute nell'articolato della legge finanziaria, con particolare riguardo proprio ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di trasporti e di previdenza, che allo stato attuale mancano totalmente.

In merito infine ai risultati attesi dall'applicazione dell'art. 6 della legge 537/93 sull'attività contrattuale della P.A., va rilevato che dalla sospensione di tali disposizioni - operata dall'art. 6 comma terzo del D.L. 331/94 - potrebbero derivare ulteriori difficoltà per l'equilibrio dei conti del 1994.

Infatti, nonostante il ridimensionamento dei risparmi di spesa quantificati dalla nota tecnica ad opera dei temperamenti introdotti in sede parlamentare e le difficoltà comunque connesse all'effettivo conseguimento di tali risparmi, già poste in evidenza dalla Corte, ed indipendentemente da possibili riflessi positivi di medio-lungo periodo, resta il fatto che nell'immediato è stata azzerata una sia pur controversa posta attiva dei conti stessi.

Permane poi il problema della incompleta rappresentatività della relazione che accompagna il provvedimento collegato per effetto delle differenze tra il testo iniziale e quello finale: resta perciò auspicabile la redazione di relazioni tecniche relative ai testi emendati dei provvedimenti collegati o comunque l'ufficializzazione degli eventuali documenti quantitativi presi a base per la relazione delle stesure definitive.

Sotto l'aspetto strutturale, le singole voci dei fondi speciali, come già nel 1993, sono state indicate per ministeri e non più analiticamente descritte per iniziativa legislativa. Gli indubbi lati positivi di tale nuovo sistema in termini di mantenimento del carattere unitario della manovra debbono però essere resi compatibili con il rispetto della necessità di indicazioni sufficientemente estese e puntuali sulle varie esigenze di spesa che compongono ciascun accantonamento: ciò sia per una corretta applicazione dell'art. 11 bis della

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

legge 468 modificata, sia in ottemperanza all'impegno di cui al punto 2.5 delle risoluzioni parlamentari sul DPEF 94-96 di fornire la motivazione degli accantonamenti di ciascun ministero in base a «programmi» indicati nella relazione al disegno di legge finanziaria. Le indicazioni contenute in tale sede appaiono invece estremamente generiche e, in definitiva, si riferiscono soltanto all'oggetto delle misure da assumere.

Inoltre il nuovo sistema, così come è stato attuato, non consente o consente soltanto con difficoltà di individuare eventuali utilizzazioni per «destinazioni diverse» degli accantonamenti: ciò, a parte il rispetto delle esigenze di razionalità e trasparenza, pone problemi in relazione al divieto, posto dal quarto comma del citato art. 11 bis, della utilizzazione c.d. «in difformità» degli accantonamenti stessi per la copertura finanziaria di decreti-legge.

Sotto il profilo del contenuto, note positive — che investono l'intera manovra correttiva — sono poi costituite dalla netta diminuzione dei nuovi oneri di natura corrente da coprire, ridotti a poco più di un terzo rispetto alla precedente finanziaria, dalla scansione temporale abbastanza uniforme nel triennio degli oneri stessi, e soprattutto dal carattere duraturo dei mezzi di copertura apprestati: mentre infatti la finanziaria 1993 prevedeva la riduzione di questi ultimi nel terzo esercizio a meno del 69% del primo, la finanziaria 1994 ne prevede la riduzione — sempre nel terzo esercizio — all'88% circa dell'esercizio iniziale.

Per quanto riguarda la situazione di medio periodo, per gli anni cioè successivi al primo inclusi nel triennale, un elemento di preoccupazione — sempre ai fini dei futuri equilibri — è invece costituito dal permanere di un andamento crescente nel triennio stesso delle spese in conto capitale: come risulta dalla tab. B della legge finanziaria, infatti, gli accantonamenti passano da 2.844 miliardi nel 1994 a 10.023 nel 1995 e a 14.660 nel 1996.

Va peraltro notato che la previsione di limiti d'impegno e di rate di ammortamento mutui, anche se ancora presente in misura notevole, è stata ulteriormente ridotta rispetto al massino del 1992.

### 3. Le altre leggi di spesa del 1993

#### 3.1 *Tecniche di quantificazione*

In tema di quantificazioni, non vi sono state nel 1993 novità di rilievo da segnalare.

Continuano così a coesistere, come può desumersi dalle specifiche osservazioni formulate sulle singole leggi nelle relazioni quadrimestrali, accanto a relazioni tecniche accurate che danno piena contezza del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e forniscono un adeguato supporto di dati economico-statistici, relazioni tecniche che presentano caratteri di estrema genericità, tali da non consentire in taluni casi addirittura la comprensione di elementi essenziali della spesa, come i criteri di determinazione dell'entità dello stanziamento e della scansione dell'onere nei vari esercizi, o addirittura la natura temporanea o permanente degli oneri stessi.

Tale disparità di risultati sembra indicare non soltanto l'esistenza di notevoli differenze tra le amministrazioni di spesa nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri, ma anche che, al di là della funzione di supporto o addirittura di supplenza, non sia ancora pienamente operante quel ruolo di verifica e di coordinamento delle iniziative legislative di rilievo finanziario assegnato alla Ragioneria generale dello Stato.

Quest'ultimo rilievo è avvalorato dalla circostanza che la qualità delle relazioni tecniche è del tutto svincolata dalla rilevanza finanziaria delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche insufficienti.

Nell'esercizio in esame si riscontrano cospicui esempi di tale ultima notazione: si è già indicato nel paragrafo iniziale che la legge n. 33, che autorizza una spesa di 9.000 miliardi per l'estinzione di debiti dell'EFIM, è supportata da una relazione tecnica che non contiene alcun elemento da cui possano desumersi i criteri in base ai quali è stato determinato lo stanziamento e le esigenze prese in considerazione, e non contiene neppure notizie nei debiti al cui pagamento deve provvedere il commissario liquidatore.

Qui va aggiunto che anche la legge che contiene la più rilevante previsione di spesa dell'intero esercizio (legge n. 157 del 20.5.93, di conversione del D.L. 22.3.93, n. 71, che prevede oneri pari nel triennio a 15.511

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

miliardi per sgravi contributivi nel Mezzogiorno e fiscalizzazione di oneri sociali) non è corredata di una adeguata relazione tecnica: quest'ultima infatti non fornisce alcuni elementi necessari per quantificare l'onere relativo agli sgravi. La base di calcolo, tra l'altro, è tratta dal monte salari stimato nel preconsuntivo INPS del 1991, ma l'onere riguarda il periodo successivo al 31 dicembre di tale anno, ed è ragionevole supporre che la stima possa non riflettere le realtà dell'occupazione nel 1992 e nel 1993. Mancano poi elementi quantitativi idonei a valutare le implicazioni — per le quali è autorizzata la spesa complessiva di 4.500 miliardi — derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 261 del 12.6.91, che ha ampliato l'area dei beneficiari degli sgravi nel Mezzogiorno.

Si deve pertanto ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge 468/78, modificata, volta all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata.

Nel 1993 le leggi di iniziativa parlamentare hanno avuto dal punto di vista finanziario un rilievo marginale, rendendo così meno negativi gli effetti della mancanza di relazione tecnica; in un caso, peraltro (l. 548 del 23 dicembre, che prevede un onere permanente di 10 miliardi annui per nuovi servizi connessi alla prevenzione e alla cura della fibrosi cistica), risulta che la relazione tecnica è stata chiesta al Governo dalla Commissione bilancio della Camera, ma essa non conterrebbe indicazioni sufficienti e non sarebbe neppure stata vistata dal Tesoro. Tale vicenda ed altre consimili inducono a ritenere che la previsione della redazione tecnica anche per i disegni di legge d'iniziativa parlamentare eviterebbe la relazione di tali documenti — quando richiesti — in modo affrettato per l'urgenza connessa alla prosecuzione dell'iter legislativo.

Quantitativamente più grave per numero e rilevanza finanziario di casi è apparsa invece nel decorso esercizio la mancanza di relazione tecnica sulle norme modificate o introdotte ex novo nel corso dell'esame parlamentare: va pertanto ancora una volta ribadita l'opportunità del superamento delle attuali norme limitative.

Come già nel 1992, anche nel 1993 per il provvedimento correttivo degli andamenti tendenziali di finanza pubblica adottato in corso d'esercizio (legge n. 243 del 19.7.93, di conversione del d.l. 20.5.93, n. 155) — a differenza di quanto era avvenuto per le nuove o maggiori entrate e per le riduzioni di spesa previste dalle norme collegate alla legge finanziaria — si è sostenuta la tesi della non necessità della relazione tecnica «atteso che dal provvedimento non derivano oneri a carico del bilancio dello Stato». Peraltro, dagli atti parlamentari emerge che la discussione si è avvalsa di stime contenute in una relazione presentata in applicazione dell'art. 11 ter, terzo comma, della legge n. 418.

Devono essere tuttavia integralmente ribadite le osservazioni già formulate lo scorso anno in ordine alla sostanziale equivalenza tra la funzione svolta dalle manovre correttive in corso d'esercizio e quella propria delle manovre composte dalle leggi finanziarie e dai provvedimenti collegati e alla illogicità di un loro diverso trattamento.

Tanto più illogica appare tale esclusione in quanto la relazione tecnica è stata predisposta anche in altri casi di previsione di nuove o maggiori entrate, come per talune disposizioni della legge n. 75 del 24.3.93, di conversione del d.l. 23.1.93, n. 16.

Resta da ultimo da far cenno al caso anomalo di un onere coperto senza essere stato quantificato: si tratta del rimborso agli enti locali delle spese per il servizio di mensa per il personale insegnante, previsto dall'art. 17 della legge n. 68 del 19.3.93, di conversione del d.l. 18.1.93, n. 8. Come già indicato nel relativo referto quadrimestrale, il procedimento seguito appare assolutamente non corretto, perché la quantificazione legislativa dell'onere costituisce un indispensabile presupposto logico e giuridico della copertura e reciprocamente non può esistere copertura per importi non determinati di oneri. La quantificazione stessa risponde anzi ad una duplice finalità quando si rende necessaria l'adozione d'una normativa secondaria: in tali casi infatti essa, oltre a costituire il risultato di una valutazione di compatibilità di bilancio, assume anche la funzione di limite di spesa sulla cui base la normazione secondaria stessa può operare.

### 3.2 Copertura degli oneri

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono stati espone le tematiche di ordine generale in tema di copertura degli oneri. È pertanto sufficiente fare qui sinteticamente cenno, come di consueto, ai principali problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Anche nel 1993 si è riscontrata una pluralità di utilizzazioni di vari Fondi, quali il Fondo per la protezione civile, il Fondo per l'occupazione e il Fondo sanitario nazionale, senza che le corrispondenti relazioni tecniche abbiano fornito indicazioni sulle effettive disponibilità dei Fondi stessi.

In particolare, sul fondo sanitario nazionale viene fatto gravare l'onere permanente di 10 miliardi annui per nuovi servizi connessi alla prevenzione e alla cura della fibrosi cistica (l. 548 del 23 dicembre).

Tale fondo è però assolutamente inadatto a fornire copertura a nuove spese, sia per la rigidità della sua struttura, sia per la difficoltà di far fronte con esso alle esigenze già esistenti, difficoltà comprovata da una costante e pluriennale esperienza di disavanzi.

A tale riguardo, non può che ribadirsi che il puro e semplice rinvio ad un capitolo-fondo è di per sé insufficiente e tale da concretare una potenziale elusione dell'obbligo di indicazione della copertura.

Tale obbligo può infatti considerarsi esaurientemente adempiuto soltanto quando si provveda ad una espressa riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa gravanti sul fondo stesso (in analogia all'ipotesi di cui all'art. 11 ter primo comma lett. b della legge 468) oppure quando sia data nella relazione tecnica la dimostrazione che lo stanziamento sul capitolo-fondo eccede le effettive esigenze di spesa derivanti dalla normativa in vigore e l'onere sia espressamente limitato alle disponibilità residue del fondo stesso.

Un'altra questione di carattere generale è costituita dall'utilizzo di disponibilità di bilancio per la copertura di spese permanenti, cui si è ricorso nell'anno con una certa frequenza, anche se per importi per lo più di non grande rilievo: ne sono esempi le legge n. 23 del 2 febbraio, di conversione del d.l. 4.12.92, n. 469 - corresponsione (art. 3 comma 3) di compensi incentivanti del personale civile in connessione con la crisi del Golfo Persico (qui peraltro si tratta di oneri pari a 87 miliardi annui) -, la legge n. 379 del 23 settembre - contributo all'Unione italiana ciechi -, la legge n. 424 del 27 ottobre - elargizioni a favore di vittime di incidenti occorsi durante attività delle Forze armate - e la legge n. 509 del 6 dicembre - oneri (art. 8 sesto comma) per il funzionamento di una commissione.

Tale forma di copertura non tiene infatti conto dell'intrinseca incompatibilità tra il carattere permanente della spesa e quello eminentemente transitorio della disponibilità di bilancio. La sua applicazione sembra invece poter essere estesa soltanto - ai sensi dell'art. 11 ter primo comma lett. c) - ai due esercizi successivi al primo del bilancio triennale, proprio in quanto solo nell'ambito di tale bilancio è prevista la limitazione dell'incremento dei capitoli di provenienza, detratta la somma utilizzata come copertura, al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica.

In tema di copertura effettuata mediante riduzione di una percentuale autorizzazione di spesa (art. da 2 a 7 e 10 della legge n. 25 del 1° febbraio, di conversione del d.l. 4.12.92, n. 471) senza l'indicazione dei capitoli di bilancio interessati, si è affermata che non appare corretta - e potrebbe costituire una sostanziale elusione dell'obbligo di copertura - la semplice riduzione delle clausole di copertura di una precedente legge senza citare le autorizzazioni di spesa sostanziali cui si intende fare effettivo riferimento e i capitoli di bilancio in cui le autorizzazioni medesime trovano allocazione.

Va peraltro notato che nel caso specifico la genericità della previsione era particolarmente macroscopica, in quanto l'autorizzazione di spesa ridotta era costituita dalla clausola di copertura globale delle norme per la ristrutturazione del ministero delle finanze, contenuta nell'art. 12 comma 6 della legge 358/91.

Vanno infine richiamate le osservazioni già formulate in merito alla L. n. 447 dell'11 novembre, di conversione del D.L. n. 357 del 10.993 e collegata alla manovra 1994, con la quale è stato trasferito all'esercizio 1994 un gettito «una tantum» di 2000 miliardi mediante la riduzione dal 98 al 95% degli accounti IRPEF, IRPEG e ILOR per l'esercizio 1993.

La copertura della conseguente minore entrata per il 1993 desta ampie perplessità. Ad essa si provvede infatti, secondo quanto risulta dalla relazione tecnica, con «i maggiori incassi relativi all'auto liquidazione conseguita nell'anno, nel presupposto di una conferma del gettito complessivo delle altre entrate tributarie, in relazione al quadro macroeconomico attualmente previsto».



Considerato che è stata fornita soltanto una sommaria e generica indicazione dei maggiori incassi che sarebbero stati conseguiti e soprattutto che il presupposto della conferma del gettito complessivo si fonda su ipotesi formulate quasi 4 mesi prima della chiusura dell'esercizio finanziario, la copertura dell'onere non può che ritenersi estremamente incerta ed aleatoria: i dati di consuntivo sulle entrate dello scorso esercizio lo confermano del resto in concreto .

L'operazione compiuta costituisce inoltre una deroga all'art. 2 comma 1 della legge finanziaria 1993, che destina l'eventuale maggior gettito tributario alla riduzione del saldo netto da finanziare dell'esercizio stesso; a tale riguardo, il richiamo da parte del Governo alla eccezione prevista per situazioni di emergenza economico-finanziaria appare dilatare oltre misura quest'ultimo concetto in modo tale da rendere praticamente inoperante la norma sopra richiamata, riprodotta tra l'altro negli stessi termini nella legge finanziaria 1994.

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

Tavola n.1  
(importi in milioni)

ONERI FINANZIARI NEL TRIENNIO INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 1993

Num. Legge	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	Totale
4	0	0,00	200	1,32	15.000	98,68	0	0,00	0	0,00	15.200
23	0	0,00	273.170	36,05	242.270	31,97	242.270	31,97	0	0,00	757.710
25	0	0,00	115.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	115.000
32	0	0,00	400.000	60,88	257.000	39,12	0	0,00	0	0,00	657.000
33	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.500.000	50,00	1.500.000	50,00	3.000.000
38	0	0,00	20.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	20.000
59	0	0,00	0	0,00	2.300	36,51	2.000	31,75	2.000	31,75	6.300
67	0	0,00	0	0,00	5.000	0,13	1.588.000	42,12	2.178.000	57,76	3.771.000
68	1.400.000	4,95	25.593.987	90,50	484.000	1,71	409.000	1,45	395.000	1,40	28.281.987
70	75.295	14,15	98.423	18,50	155.539	29,24	196.795	36,99	5.977	1,12	582.029
75	0	0,00	50.000	0,32	12.480.617	78,86	1.648.117	10,41	1.647.500	10,41	15.826.234
86	0	0,00	0	0,00	1.500	100,00	0	0,00	0	0,00	1.500
99	0	0,00	0	0,00	100	33,33	100	33,33	100	33,33	300
103	0	0,00	0	0,00	0	0,00	20.000	50,00	20.000	50,00	40.000
114	0	0,00	0	0,00	2.315	100,00	0	0,00	0	0,00	2.315
126	0	0,00	0	0,00	150	100,00	0	0,00	0	0,00	150
151	0	0,00	0	0,00	4.200.000	27,08	4.725.000	30,46	6.586.000	42,46	15.511.000
156	0	0,00	0	0,00	120.000	100,00	0	0,00	0	0,00	120.000
162	0	0,00	90.000	19,57	370.000	80,43	0	0,00	0	0,00	460.000
184	0	0,00	0	0,00	4.950	98,51	75	1,49	0	0,00	5.025
191	0	0,00	0	0,00	110.560	50,00	110.560	50,00	0	0,00	221.120
204	0	0,00	0	0,00	34.900	41,11	20.000	23,56	30.000	35,34	84.900
218	0	0,00	0	0,00	30.000	100,00	0	0,00	0	0,00	30.000
219	0	0,00	0	0,00	n.q.	0,00	0	0,00	0	0,00	n.q.
222	0	0,00	0	0,00	n.q.	0,00	0	0,00	0	0,00	n.q.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tavola n.1  
(importi in milioni)

ONERI FINANZIARI NEL TRIENNIO INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 1993

Num. Legge	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	Totale
231	0	0,00	0	0,00	20.257	91,66	1.842	8,34	0	0,00	22.099
236	0	0,00	100.000	2,41	1.812.000	43,62	1.124.000	27,06	1.118.000	26,91	4.154.000
237	0	0,00	0	0,00	980.000	22,20	1.617.000	36,63	1.817.000	41,16	4.414.000
243	0	0,00	0	0,00	n.q.	0,00	0	0,00	0	0,00	n.q.
249	0	0,00	0	0,00	5.000	25,00	5.000	25,00	10.000	50,00	20.000
250	0	0,00	0	0,00	7.500	3,09	45.500	18,72	190.000	78,19	243.000
254	0	0,00	0	0,00	25.870	39,68	39.330	60,32	0	0,00	65.200
261	0	0,00	0	0,00	7.892	100,00	0	0,00	0	0,00	7.892
271	0	0,00	0	0,00	0	0,00	35.000	48,61	37.000	51,39	72.000
292	0	0,00	0	0,00	0	0,00	200.000	50,00	200.000	50,00	400.000
293	0	0,00	0	0,00	39.000	100,00	0	0,00	0	0,00	39.000
294	0	0,00	0	0,00	1.000	33,33	2.000	66,67	0	0,00	3.000
295	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	34.314	100,00	34.314
315	0	0,00	0	0,00	600	33,33	600	33,33	600	33,33	1.800
316	0	0,00	0	0,00	120	33,33	120	33,33	120	33,33	360
317	0	0,00	0	0,00	0	0,00	115.000	50,00	115.000	50,00	230.000
319	0	0,00	0	0,00	3.000	33,33	3.000	33,33	3.000	33,33	9.000
320	0	0,00	0	0,00	656	33,33	656	33,33	656	33,33	1.968
337	0	0,00	0	0,00	33	33,33	33	33,33	33	33,33	99
339	0	0,00	0	0,00	27	33,33	27	33,33	27	33,33	81
340	0	0,00	0	0,00	178	33,33	178	33,33	178	33,33	534
341	0	0,00	0	0,00	17	33,33	17	33,33	17	33,33	52
379	0	0,00	0	0,00	2.500	33,33	2.500	33,33	2.500	33,33	7.500
386	0	0,00	0	0,00	7	33,33	7	33,33	7	33,33	21
387	0	0,00	0	0,00	7	33,33	7	33,33	7	33,33	21
388	0	0,00	28.831	26,83	26.500	24,66	28.200	26,24	25.930	22,27	107.461

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

Segue: Tavola n. 1  
(importi in milioni)

## ONERI FINANZIARI NEL TRIENNIO INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 1993

Num. Legge	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	Totale
409	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.700	60,71	1.100	39,29	2.800
411	0	0,00	0	0,00	6.500	100,00	0	0,00	0	0,00	6.500
421	0	0,00	0	0,00	10.000	33,33	10.000	33,33	10.000	33,33	30.000
423	0	0,00	4.000	4,26	30.000	31,91	30.000	31,91	30.000	31,91	94.000
424	0	0,00	2.000	90,91	100	4,55	100	4,55	0	0,00	2.200
426	0	0,00	0	0,00	12.000	33,33	12.000	33,33	12.000	33,33	36.000
433	0	0,00	0	0,00	687	33,33	687	33,33	687	33,33	2.061
446	0	0,00	0	0,00	78.500	100,00	0	0,00	0	0,00	78.500
456	0	0,00	0	0,00	0	0,00	80.000	61,54	50.000	38,46	130.000
458	0	0,00	0	0,00	176.381	34,20	173.333	33,61	165.961	32,18	515.675
472	0	0,00	0	0,00	5	33,33	5	33,33	5	33,33	15
484	0	0,00	0	0,00	15.000	100,00	0	0,00	0	0,00	15.000
493	0	0,00	0	0,00	36.500	30,80	38.500	32,49	43.500	36,71	118.500
500	0	0,00	0	0,00	3.000	100,00	0	0,00	0	0,00	3.000
501	0	0,00	0	0,00	192.800	100,00	0	0,00	0	0,00	192.800
508	0	0,00	0	0,00	500	33,33	500	33,33	500	33,33	1.500
509	0	0,00	0	0,00	1.010	98,06	10	0,97	10	0,97	1.030
548	0	0,00	0	0,00	0	0,00	15.000	60,00	10.000	40,00	25.000
549	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.000	50,00	3.000	50,00	6.000
Tot.	1.475.295	1,83	26.775.611	33,24	22.011.348	27,33	14.046.769	17,44	16.243.729	20,17	80.552.753

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

Tavola n. 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA  
ANNO 1993

	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	Totale
Fondi speciali:											
— parte corrente	0	0,00	479.831	1,95	14.526.126	59,01	4.689.591	19,05	4.921.969	19,99	24.617.517
— conto capitale	0	0,00	42.000	0,41	1.173.200	11,52	2.415.000	23,72	6.550.000	64,34	10.180.200
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	0	0,00	163.000	70,87	67.000	29,13	0	0,00	0	0,00	230.000
Disponibilità di bilancio:											
— parte corrente	0	0,00	248.370	2,01	4.327.913	35,09	4.814.860	39,03	2.943.760	23,87	12.334.903
— conto capitale	0	0,00	210.000	87,14	11.000	4,56	10.000	4,15	10.000	4,15	241.000
— residui stanziamento	1.400.000	91,51	0	0,00	129.900	0,00	0	0,00	0	0,00	1.529.900
Nuove o maggiori entrate	0	0,00	1.600.000	72,41	182.500	8,26	211.000	9,55	216.000	9,78	2.209.500
Oneri a carico enti settore pubblico allargato	75.295	14,87	98.423	19,43	141.909	28,02	190.818	37,68	0	0,00	506.445
Mezzi diversi	0	0,00	23.933.987	83,38	1.451.800	5,06	1.715.500	5,98	1.602.000	5,58	28.703.287
Totale	1.475.295	1,83	26.775.611	33,24	22.011.348	27,33	14.046.769	17,44	16.243.729	20,17	80.562.752

N.B. Va tenuto presente che la massima parte dei mezzi indicati come «disponibilità di bilancio» trae in realtà la sua origine da accantonamenti dei fondi speciali 1992, che sono stati utilizzati da decreti legge adottati nel 1992 stesso e non convertiti entro l'anno. Per effetto della vigenza di tale decreti, i fondi così impegnati sono stati inseriti nel bilancio a legislazione vigente del 1993 e figurano pertanto in tale esercizio negli ordinari capitoli di bilancio. Si tratta perciò di «disponibilità» che non hanno alcuna attinenza con quelle previste dall'art. 11 ter comma 1 lett. c) della legge 488/78.



## Capitolo III

### IL BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DEL 1993

Sommario: — 1. **Risultati d'insieme e differenziali**; 1.1 *Sintesi della gestione*; 1.2 *Risultati differenziali*; 1.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2 Gestione di cassa.  
2. **Gestione dell'entrata**; 2.1 *Considerazioni generali*; 2.1.1 Il risultato della gestione complessiva; 2.1.2 La gestione dell'entrata tributaria; 2.1.2.1 Valutazioni preliminari; 2.1.2.2 Aspetti della nuova struttura dell'entrata tributaria; 2.1.2.3 Aspetti della gestione finanziaria; 2.2 Profili della gestione di cassa; 2.2.1 Andamenti d'insieme; 2.2.2 Profili specifici degli incassi tributari; 2.3 *Profili della gestione di competenza*; 2.3.1 Andamenti d'insieme; 2.3.2 Imposte dirette; 2.3.3 Imposte indirette; 2.3.3.1 Tasse e imposte sugli affari; 2.3.3.2 Altre imposte indirette; 2.3.4 L'entrata extratributaria; 2.3.4.1 Valutazioni preliminari; 2.3.4.2 Profili della gestione.  
3. **Gestione della spesa**. 3.1 *Il quadro generale*; 3.2 *Analisi economica*; 3.3 *Analisi funzionale*; 3.4 *Formazione e gestione dei residui*.

#### 1. Risultati d'insieme e differenziali

##### 1.1 Sintesi della gestione

1.1.1 Gli esiti gestionali relativi al bilancio dello Stato per l'anno 1993 – riassunti nella tabella A – mal si prestano ad una comparazione con gli andamenti dell'esercizio precedente. Con l'anno in discorso infatti si è avviato, fra l'altro, il processo di ridimensionamento delle grandezze di bilancio legato all'attribuzione di una graduale autonomia impositiva a comuni e regioni, nonché, soprattutto, alla fuoriuscita di buona parte della spesa sanitaria in connessione con la diretta acquisizione dei contributi sanitari ai bilanci regionali.

A fattori normativi di carattere strutturale fanno riscontro anche innovazioni legislative introdotte con la manovra dell'autunno 1992 e il riemergere del fenomeno delle regolazioni debitorie, in conseguenza dei programmati interventi di rimborso dei crediti di imposta.

1.1.2 Inoltre, sotto la spinta determinante della doppia contabilizzazione della contingente posta (30.670 miliardi) relativa alla costituzione del conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria» (che concorre, da un lato, alla quantificazione degli introiti per «accensione prestiti» e, dall'altro, viene iscritta nel capitolo 2368 «entrate eventuali e diverse del Tesoro» tra le entrate extratributarie), per la prima volta il conto consuntivo espone un avanzo finanziario (di competenza e di cassa) nel confronto tra totale complessivo delle entrate e totale complessivo delle spese. Al netto della predetta duplicazione l'avanzo si converte, infatti, in un disavanzo finanziario di 2.284 miliardi in termini di cassa e quasi si azzerava sul lato della competenza (13 miliardi in luogo di 28.383).

1.1.3 Sul fronte delle entrate i più rilevanti elementi di disomogeneità di origine normativa, rispetto al 1992, riguardano:

- l'attribuzione alle Regioni dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche;
- l'acquisizione al bilancio dello Stato dell'intero gettito dell'INVIM e il ridimensionamento dell'ILOR dovuto all'istituzione dell'ICI;
- i minori introiti IVA riconducibili anche al nuovo regime impositivo per gli acquisti intra-comunitari che potrebbe aver accentuato l'evasione;
- la riduzione, per il solo 1993, della percentuale di acconto, dal 98 al 95%, dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR;
- la drastica flessione delle entrate «una tantum»;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

RISULTATI DIFFERENZIALI (DAL 1988 AL 1992)

Il segno posto accanto al valore della percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

	1988		1990		1991		1992		1993	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	-70.406,4	+23,7	-53.957,3	-0,5	-66.706,3	-23,6	-70.319,7	-5,4	-75.065,6	-7,5
(a)	-64.269,3	+20,6	-57.518,9	-12,7	-69.851,0	-21,4	-75.065,6	-7,5	-80.864,3	+5,1
(b)	-54.947,3	+0,6	-58.018,2	-6,2	-43.063,6	+25,8	-89.257,0	-10,3	-115.409,9	-13,2
(c)	-79.809,6	+16,8	-66.596,1	-0,3	-80.922,0	-21,5	-44.448,8	+13,7	-138.146,0	-16,9
(d)	-91.194,5	+12,1	-85.420,4	-6,6	-101.944,6	-19,3	-174.164,0	-34,8	-139.235,5	-30,6
(e)	-47.070,5	-17,5	-69.495,8	-25,7	-51.479,1	+25,9	-170.625,8	-15,6	-238.062,4	-32,0
(f)	-140.441,2	+11,9	-112.925,0	+8,8	-118.210,6	-4,7	-141.067,2	32,8	-145.664,6	-16,9
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-133.335,9	+8,5	-121.979,3	+5,8	-129.244,9	-12,5	-181.838,6	-32,0	-181.838,6	-32,0
(a)	-118.513,9	-3,1	-116.161,3	+4,9	-106.590,8	+8,2	-146.582,2	-27,6	-176.622,2	-13,6
(b)	-159.798,4	+7,2	-139.675,6	+5,8	-147.657,5	-5,7	-247.984,6	-30,1	-247.984,6	-30,1
(c)	-180.362,6	+6,7	-168.247,1	-0,2	-180.307,3	-7,2	-148.552,3	-30,8	-148.552,3	-30,8
(d)	-109.916,2	-5,6	-126.850,9	-9,2	-106.236,1	+16,3	-145.664,6	-16,9	-145.664,6	-16,9
(e)	-147.392,1	+11,3	-118.385,5	+9,4	-124.656,9	-5,3	-181.838,6	-32,0	-181.838,6	-32,0
(f)	-143.666,0	+8,6	-121.994,6	+7,1	-137.772,2	-12,9	-146.582,2	-27,6	-146.582,2	-27,6
Saldo netto da finanziare (-) impiegare (+)	-128.609,3	-2,1	-122.971,1	+6,3	-114.867,6	+6,6	-146.582,2	-27,6	-146.582,2	-27,6
(a)	-168.482,1	+7,8	-145.666,5	+6,2	-155.531,7	-6,8	-176.622,2	-13,6	-176.622,2	-13,6
(b)	-191.689,8	+6,8	-176.834,1	+1,0	-190.579,4	-7,8	-247.984,6	-30,1	-247.984,6	-30,1
(c)	-118.259,1	-5,8	-134.278,2	-7,3	-113.614,1	+15,4	-148.552,3	-30,8	-148.552,3	-30,8
(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(e)	1.772,3	-153,0	-652,5	+30,5	-886,0	-35,8	-331,9	-62,5	-331,9	-62,5
(f)	-56.078,9	+2,9	-3.879,4	+92,9	-22.214,0	-472,6	-30.683,0	+238,1	-30.683,0	+238,1
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	-289,4	+164,3	-196,9	-205,7	-243,6	-23,7	+143,9	+159,1	+143,9	+159,1
(a)	-45.059,1	-5,5	-14.943,9	+68,6	-20.115,8	-34,6	+28.386,1	+241,1	+28.386,1	+241,1
(b)	-175.190,6	-45,8	-227.563,0	+10,9	-244.223,2	-7,3	-257.845,5	-5,6	-257.845,5	-5,6
(c)	-171.951,5	-48,7	-230.257,2	+10,0	-256.501,4	-11,4	-294.001,3	-14,6	-294.001,3	-14,6
(d)	-156.774,5	-63,0	-230.942,3	+9,6	-225.754,6	+2,2	-242.031,7	-7,2	-242.031,7	-7,2
(e)	-196.299,9	-42,6	-254.879,9	+9,0	-275.108,9	-7,9	-288.814,6	-5,0	-288.814,6	-5,0
(f)	-220.003,1	-37,9	-285.359,8	+5,9	-309.742,2	-6,5	-361.080,5	-16,6	-361.080,5	-16,6
Ricorso al mercato	-146.233,9	-70,1	-242.006,7	+2,7	-223.656,3	+7,6	-244.328,6	-9,2	-244.328,6	-9,2
(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(e)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(f)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

- (a) Previsioni iniziali di competenza.
- (b) Previsioni definitive di competenza.
- (c) Gestione di competenza.
- (d) Autorizzazioni iniziali di cassa.
- (e) Autorizzazioni definitive di cassa.
- (f) Gestione di cassa.



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

– gli occasionali introiti legati alla costituzione del predetto conto del Tesoro.

Sul versante delle spese, per contro, fattori di carattere normativo hanno causato:

- una ingente riduzione degli apporti al fondo sanitario di parte corrente;
- minori assegnazioni di risorse al fondo comune regionale (al netto della quota del fondo nazionale trasporti di parte corrente) derivanti dall'attribuzione alle Regioni del gettito delle tasse automobilistiche;
- l'inserimento delle regolazioni debitorie in materia di crediti di imposta;
- oneri per la costituzione del cennato conto del Tesoro.

Tutto ciò altera, come si è detto, in misura significativa i rispettivi flussi e influisce fortemente sul confronto con l'andamento gestionale del precedente esercizio.

1.1.4 Le regole di variazione del bilancio di competenza per il 1993, assunte nel luglio 1992, col DPEF 1993 prevedevano:

a) la riduzione della pressione tributaria erariale di 0,8 punti percentuali, in relazione al drastico ridimensionamento della finanza straordinaria, compensato da una consistente accelerazione della fiscalità sui redditi, nonché al trasferimento di alcuni tributi già amministrati dallo Stato;

b) una crescita delle spese correnti al netto degli interessi inferiore, anche se di poco, al tasso programmato per l'inflazione;

c) un andamento delle spese in conto capitale in linea con l'inflazione programmata.

Nella nota di aggiornamento dello stesso DPEF 1993/95, predisposto dal Governo nel settembre 1992, si ipotizzava:

– un livello di pressione tributaria pari a quello all'epoca previsto per il 1992 (27,4% rispetto al PIL; ma con una incidenza risultata a fine esercizio corrispondente al 28,2%) e una crescita del 5,7%;

– una diminuzione delle spese correnti al netto degli interessi nella misura dell'1,4%;

– una evoluzione delle spese in conto capitale pari al 7,5%.

A consuntivo per le entrate tributarie si registra un declino, in termini di incidenza sul PIL, rispetto al 1992, di sei decimi di punto (dal 28,2 al 27,6%) e una evoluzione di appena l'1,6% (in cui si controbilanciano, da un lato, il venir meno di entrate nette «una tantum» e la flessione del gettito dovuta allo sfavorevole andamento dell'economia e, dall'altro, le incisive misure adottate in sede di manovra annuale sulle imposte dirette).

Sulla parte passiva del bilancio i risultati, depurati dei fattori di disomogeneità inerenti alla dotazione del fondo sanitario nazionale di parte corrente e alle regolazioni debitorie, indicano per la spesa corrente al netto degli interessi una crescita inferiore di due punti percentuali all'evoluzione media dei prezzi registrata nel 1993 e per la spesa in conto capitale, al netto dell'anomala posta finalizzata alla costituzione del conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria», un tasso di crescita (+ 3,9%) pressoché in linea con l'incremento del PIL nominale.

1.1.5 La legge finanziaria per il 1993 (legge 23 dicembre 1992, n.500) ha fissato rispettivamente in 138.355 miliardi e in 262.035 miliardi, al netto di 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti di imposta, i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Le variazioni apportate alle grandezze di bilancio con la legge di assestamento hanno finito per riassorbire i margini di miglioramento dovuti alle modifiche previsionali introdotte con atti amministrativi. I predetti limiti – per effetto, soprattutto dell'applicazione dell'art.3 della legge 483/93 – sono stati anzi largamente superati in sede di previsioni definitive: i valori negativi dei due saldi si sono infatti commisurati rispettivamente a 181.837 e 294.001 miliardi.

Ma a consuntivo non si è verificato – per l'intervenuta anomala contabilizzazione fra le entrate extratributarie del riversamento in bilancio del predetto importo di 30.670 miliardi effettuato dalla Banca d'Italia – il temuto sfondamento dei saldi stessi, segnalato in sede di preconsuntivo dalla relazione generale sulla situazione economica del paese.

Il ricorso al mercato (234.532 miliardi al netto delle regolazioni debitorie) si è tenuto nettamente al di sotto della soglia fissata dalla legge finanziaria, mentre è emerso un apparente sconfinamento del saldo

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

netto da finanziare. Al netto delle regolazioni debitorie il saldo negativo delle partite finali si ragguaglia a 139.082 miliardi (138.335 il limite della finanziaria; 138.165 il saldo previsionale di bilancio).

Tale valore è però gonfiato da 4.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti di imposta, relativi ad un importo di pari ammontare slittato dalla competenza dell'anno precedente (in totale gli slittamenti utilizzati ascendono a 4.529 miliardi) (1) e da 2.232 miliardi di riassegnazione di entrate. Tenuto conto che 6.761 miliardi si riferiscono all'utilizzo dei cennati meccanismi automatici di incremento della spesa, normativamente consentito dalla legge 362/88, anche il saldo netto da finanziare si mantiene entro i limiti prefissati.

Per una corretta determinazione dei risultati di esercizio, peraltro, appare necessario depurare le entrate finali del ripetuto importo di 30.670 miliardi.

TABELLA B

## SLITTAMENTI DI COPERTURA

(in miliardi)

ANNO	Capitolo 6856 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Capitolo 9001 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Totale	Variaz. % anno prec.
1985. . . . .	2.778,188	—	1.692,059	—	4.470,247	—
1986. . . . .	2.409,377	-13,28	1.515,114	-10,46	3.924,491	-12,21
1987. . . . .	353,750	-85,32	908,309	-40,05	1.262,059	-67,84
1988. . . . .	963,880	+172,47	3.728,337	+310,47	4.692,217	+271,79
1989. . . . .	24,268	-97,48	1.530,279	-58,96	1.554,547	-66,87
1990. . . . .	140,100	+477,30	1.991,799	+30,16	2.131,899	+37,14
1991. . . . .	191,088	+36,40	1.892,388	-5,00	2.083,476	-2,27
1992. . . . .	4.530,331	+2270,64	—	—	4.530,331	+177,40
1993. . . . .	52,869	-98,80	280,320	—	333,189	-92,60

## 1.2 Risultati differenziali

## 1.2.1 Gestione di competenza

1.2.1.1 I conti del 1993 si chiudono, come si è detto, con un saldo negativo delle partite finali di 146.582 miliardi al lordo delle regolazioni debitorie, che peggiora l'omologo dato del 1992 di 31.714 miliardi, equivalenti ad una percentuale di incremento del 27,6% e a circa due punti di maggiorata incidenza sul PIL (dal 7,6 al 9,4%).

Il deterioramento è la risultante di una maggiore spesa finale di 35.657 miliardi (+5,7%), solo in piccola parte compensata dai 6.945 miliardi di incremento delle entrate finali (+1,6%).

Sia le entrate che le spese finali sono peraltro gonfiate dalla contabilizzazione della occasionale posta relativa al conto per il servizio di tesoreria.

1) L'esercizio 1993, come si desume dalla tabella B, tramanda al 1994 slittamenti di copertura per poco più di 333 miliardi, una quota pressoché trascurabile rispetto all'ammontare della voce stessa negli anni precedenti.

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

La descritta evoluzione delle entrate e delle spese finali – che sconta il ridimensionamento dei flussi di entrata e di spesa inerenti all'assistenza sanitaria – è nettamente inferiore a quella registrata nel precedente esercizio (+ 12,2% le entrate finali; + 8,2% le spese finali). I risultati del 1993, fra l'altro, evidenziano:

- una accentuata decelerazione, peraltro prevista, del gettito tributario (+ 1,6%, una percentuale cioè che non trova riscontro negli ultimi quindici anni), dovuta, da un lato, al venire meno di cospicue entrate «una tantum» e, dall'altro, alla caduta del prodotto interno. Al suo interno un indice incrementale più elevato si registra per le imposte dirette (+ 4,1%), sorretto dalle misure adottate alla fine del 1992; mentre declina dell'1,9% il gettito delle imposte indirette inciso dal cattivo andamento dell'economia. Si approssima così al 60% la quota delle imposte dirette sul complesso delle entrate tributarie, livello mai raggiunto nell'ultimo decennio. Ne deriva anche una diminuzione di oltre mezzo punto percentuale di incidenza sul PIL (dall'11,73 all'11,11%); mentre il peso dell'imposizione diretta s'accresce dal 16,43 al 16,50%.

- una diminuzione del 3% delle entrate extratributarie (i dati normalizzati – comprensivi cioè dei contributi sanitari e al netto della posta relativa al riversamento in bilancio delle somme affluite sul predetto conto del Tesoro – ribaltano tale andamento e mostrano una evoluzione pari all'11%);

- una sostanziale stazionarietà della spesa corrente (+ 0,4%), determinata dai minori apporti al fondo sanitario nazionale;

- una moderata evoluzione (+ 3,9%) della spesa di investimento, al netto degli oneri inerenti alla costituzione del predetto conto per il servizio di tesoreria.

Una percentuale di deterioramento ancora più elevata (pari al 30,6%) espone il saldo dell'indebitamento netto (da 106.591 a 139.235 miliardi), non influenzato dall'andamento recessivo delle operazioni finanziarie; mentre soltanto del 7,2% risulta incrementato il ricorso al mercato, nei cui ambito il maggior saldo negativo delle operazioni finali trova parziale compensazione nei quasi 15.500 miliardi di minor spesa affrontata nel 1993, rispetto all'esercizio precedente, per il rimborso dei prestiti. Il valore assoluto del ricorso al mercato (242.032 miliardi) rappresenta una quota del PIL del 15,5%, superiore di oltre mezzo punto a quella dell'analogo saldo 1992 (14,9%).

Dopo il consistente miglioramento del precedente esercizio, una ulteriore favorevole evoluzione espone il saldo delle partite correnti (-2.200 miliardi), che si giova peraltro in maniera decisiva dell'occasionale contabilizzazione di 30.670 miliardi di entrate extratributarie, conseguenti al riversamento in bilancio delle somme affluite al conto «disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria».

1.2.1.2 L'esito della gestione annuale è influenzato, da un lato, dai maggiori accertamenti delle entrate finali per 26.659 miliardi, che riassorbono grazie al titolo II (+ 31.202 miliardi) la sovrastima del comparto tributario (-4.790 miliardi rispetto alle previsioni definitive; -9.963 miliardi nei confronti degli iniziali dati previsionali).

Il fenomeno della sovrastima è concentrato nel settore delle imposte indirette (-5.731 miliardi) ed, in particolare, nella categoria II «tasse e imposte sugli affari» (-6.375 miliardi), che risente del negativo andamento dell'IVA (-4.123 miliardi).

D'altro lato, nonostante le specifiche misure di blocco degli impegni adottate con il decreto-legge 243/93, le economie di gestione sulla spesa finale (8.598 miliardi) risultano quasi dimezzate rispetto al precedente esercizio, per effetto prevalente della gestione del titolo I (7.790 miliardi rispetto ai 15.217 del 1992).

A consuntivo, nonostante l'avversa congiuntura economica l'IRPEF (+ 17.409 miliardi; + 12,4%) e l'IRPEG (+ 5.042 miliardi; + 26,1%) hanno registrato sensibili incrementi, ascrivibili alla manovra fiscale per 1993. Per contro, il gettito dell'ILOR (-2.559 miliardi; -13,4%), già negativamente influenzato dalla recessione, ha dovuto anche scontare gli effetti dell'introduzione dell'ICI.

Nell'ambito dell'imposizione indiretta deludente è stato il gettito dell'IVA (-1.618 miliardi; -2,1%), influenzato in parte dalla contrazione dei consumi interni, nonchè, presumibilmente, dal nuovo regime impositivo per gli acquisti intra-comunitari.

1.2.1.3 In valore assoluto le spese correnti – che si giovano di un drastico ridimensionamento dei trasferimenti (-40.666 miliardi) – aumentano di soli 2.908 miliardi. Al loro interno si espandono di 4.789 miliardi gli oneri di funzionamento (di cui 3.269 miliardi riguardano il personale in servizio ed in quiescenza). In

gran parte a fattori occasionali (regolazioni debitorie) — oltre che alle maggiori assegnazioni alle CEE — è dovuto il forte aumento delle poste correttive e compensative (14.978 miliardi), mentre gli impegni aggiuntivi per gli interessi, nonostante l'accentuata riduzione dei tassi sui titoli di Stato, si commisurano a 23.134 miliardi. Al netto della posta relativa al conto «disponibilità del Tesoro per i servizio di tesoreria» s'incrementano di 2.890 miliardi le spese in conto capitale. Nel loro ambito all'aumento di 3.521 miliardi per i trasferimenti e di 284 miliardi per gli investimenti diretti fa riscontro una diminuzione di 1.362 miliardi per le operazioni finanziarie.

#### 1.2.2 Gestione di cassa.

1.2.2.1 Sul versante di cassa si registra un andamento dei saldi simile a quello evidenziato per la competenza.

I 501.628 miliardi di entrate finali segnano una percentuale di incremento sull'esercizio precedente di appena l'1,3% ed espongono in cifra assoluta una crescita di 6.552 miliardi, esclusivamente riconducibile ai 12.970 miliardi di maggior gettito tributario (+3,2%), alimentato per l'88,7% dall'imposizione diretta (+11.499 miliardi; +4,8%). Le imposte indirette crescono soltanto dello 0,9%. Per effetto di tale rallentata crescita la quota delle entrate tributarie sul PIL decresce (dal 27,21 al 27,06%); la flessione è dovuta al comparto indiretto, la cui incidenza regredisce dall'11,35 all'11,03% e non è compensata dal maggior peso dell'imposizione diretta (dal 15,86 al 16,03%).

Le entrate extratributarie, d'altro canto, accusano una perdita di 6.299 miliardi (-7,5%), imputabile al drastico ridimensionamento degli introiti relativi al Fondo sanitario nazionale, che diviene di quasi 37.000 miliardi al netto della posta sopra richiamata.

Del 6,8% crescono, invece, le spese finali (650.180 miliardi), sospinte unicamente dagli oneri di investimento (+17,5%, al netto della occasionale e non indicativa posta relativa al conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria»), a causa della concomitante battuta d'arresto delle spese correnti (-0,1%).

I minori pagamenti correnti (-358 miliardi) e, soprattutto, il maggior gettito delle omologhe entrate (6.637 miliardi) provocano un taglio di oltre 7.000 miliardi del saldo negativo del risparmio pubblico, che espone un miglioramento del 13,7%, giovandosi peraltro della riferita contingente contabilizzazione di 30.670 miliardi di entrate extratributarie (al netto di tale posta la situazione si ribalta ed emerge un considerevole peggioramento, pari al 45,9%).

L'ulteriore decurtazione delle operazioni finanziarie rende il peggioramento dell'indebitamento netto (141.067 miliardi; -32,8% sul 1992) più elevato di quello denunciato dal saldo netto da finanziare (-148.552 miliardi; -30,8%).

Soltanto del 9,2%, infine, risulta superiore al dato del 1992 il ricorso al mercato, che con 244.329 miliardi rappresenta una quota di prodotto interno lordo del 15,7%, a fronte del 14,9% raggiunto nel precedente esercizio.

1.2.2.2 I maggiori incassi apparenti (+21.354) registrati sulle entrate finali sono del pari riconducibili alle entrate extratributarie (+25.129 miliardi), mentre il gettito tributario accusa una flessione di 4.012 miliardi rispetto al dato previsionale definitivo di cassa (che non valuta l'evoluzione negativa del prodotto interno manifestatasi a fine esercizio), di cui 1.065 riferiti al comparto delle imposte dirette.

I minori incassi sono concentrati nella categoria II «tasse e imposte sugli affari» (-3.505 miliardi) e sono legati, soprattutto all'andamento dell'IVA. Per contro il saldo netto da finanziare è alleggerito, come di consueto, dalla mancata utilizzazione di un cospicuo ammontare degli stanziamenti per operazioni finali (78.078 miliardi), prevalentemente riferibile alla parte corrente (49.844 miliardi), che peraltro disponeva dell'81,7% delle dotazioni (l'85,2%, al netto della posta relativa al citato conto del Tesoro).

1.2.2.3 Le principali imposte dirette presentano, in termini di cassa, una evoluzione pressoché corrispondente a quella descritta per gli accertamenti.

Lievitano IRPEF (+19.045 miliardi; +14%) ed IRPEG (+3.884 miliardi; +21,7%); mentre l'ILOR denuncia una analoga flessione (-2.571 miliardi; -14,1%). D'altra parte, l'IVA di competenza

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

erariale espone una crescita degli incassi (+ 2.421 miliardi; + 3,2%), peraltro riassorbita a livello di incassi lordi (-1.676 miliardi), che scontano l'incremento delle quote di gettito contabilizzate fra le entrate extratributarie in quanto devolute alla CEE e, soprattutto, la riduzione dei rimborsi extrabilancio effettuati coi fondi della riscossione.

1.2.2.4 Alloggeriti di oltre 40.000 miliardi dai minori trasferimenti alle Regioni per la spesa sanitaria, i pagamenti correnti diminuiscono, in termini assoluti, di 358 miliardi. La componente degli oneri di funzionamento lievita di 7.102 miliardi (di cui 4.013 miliardi riferiti all'acquisto di beni e servizi e 1.976 miliardi al personale in quiescenza, mentre a poco più di 1.000 miliardi ammonta la crescita dei pagamenti per il personale in servizio).

La forte crescita delle poste correttive e compensative (+9.835 miliardi) si lega, in buona misura, alle regolazioni debitorie per il rimborso dei crediti di imposta (7.370 miliardi); il carico per gli interessi si aggrava di ulteriori 25.619 miliardi. Al netto dell'anomala posta inerente al conto del Tesoro per il servizio di tesoreria, le spese in conto capitale esibiscono pagamenti aggiuntivi per 11.148 miliardi, dovuti in maniera determinante al comparto dei trasferimenti (+ 12.113 miliardi), che largamente riesce a riassorbire la flessione degli investimenti diretti e dalle partite finanziarie.

## 2. Gestione dell'entrata

### 2.1 Considerazioni generali

#### 2.1.1 Il risultato della gestione complessiva.

Il rendiconto espone accertamenti finali e complessivi pari a rispettivi miliardi 516.655 e 789.367. Gli incassi finali risultano pari a 501.628 miliardi e quelli complessivi a 774.342 miliardi.

La nota preliminare al conto consuntivo dell'entrata chiarisce, però, che i proventi, pari a 30.670 miliardi, acquisiti mediante apposito prestito contratto nel 1993 (2) e versati in tesoreria per accendere presso la Banca d'Italia il «conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria» (ai sensi della legge 26 novembre 1993, n.483), sono riaffluiti in bilancio nello scorso dicembre (3). In particolare, i detti proventi, già contabilizzati in entrata fra le «Accensioni di prestiti», risultano iscritti anche nella categoria VII, quale entrata eventuale e diversa del Ministero del tesoro, che affluisce nell'aggregato extratributario.

Risulta pertanto duplicata la contabilizzazione della posta in argomento; ciò ha gonfiato il risultato finale e quello complessivo della gestione e deformato il risultato dell'entrata extratributaria.

Le valutazioni che seguono sono effettuate al netto della rilevata duplicazione per agevolare conclusioni non distorsive rispetto agli effettivi andamenti della gestione.

Gli accertamenti finali depurati (485.985 miliardi; 512.712 e 456.995 miliardi negli anni precedenti) regrediscono del 5,2% e sono costituiti per l'88,6% (82,7% e 82%) dal gettito tributario, per l'11,1% (17,3% e 18%) da quello extratributario e per lo 0,27% dai proventi (4) del titolo III (0,3% e 1%).

Gli incassi finali depurati (470.958 miliardi; 495.106 e 441.050) diminuiscono del 4,9% e provengono per l'89,6% (82,7% e 80,7%) dal settore tributario e per il 10% (17% e 18% negli anni precedenti) dall'extratributario.

---

2) Dal rendiconto risulta effettuato, sul capitolo 5.100 (articolo 8) un versamento di lire 30.670 miliardi corrispondente al netto ricavo di una emissione di titoli da riassegnare allo stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro per essere versato in un «conto transitorio» da accendere presso la Banca d'Italia. Ciò ai sensi dell' articolo 3, comma 3 della legge 26 novembre 1993 n. 483, recante la nuova disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia. L'importo è stato poi assegnato (con d.m.21 dicembre 1993) allo stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro (capitolo n. 9.015, di nuova istituzione, denominato «Somma da versare alla Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 3 della legge 26 novembre 1993, n. 483»).

3) I dati concernenti i versamenti in entrata effettuati nel dicembre 1993 sono esposti nel Conto riassuntivo del Tesoro del 28 febbraio 1994, pubblicato nella G .U. del 27 maggio 1994.

4) Al bilancio dello Stato non sono affluiti proventi relativi alle dismissioni mobiliari e immobiliari in attuazione della legge n. 35 del 1992. Si vedano, al riguardo, i capitoli della relazione concernenti le privatizzazioni e la gestione del patrimonio.

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

Si registra, pertanto, un sensibile regresso dei proventi finali e di quelli extra-tributari che non va inteso come una caduta dell'entrata erariale, bensì essenzialmente quale risultato della modifica del quadro normativo realizzato con la manovra del 1993 (cfr. par. 2.1.2.2), che ha determinato, tra l'altro, la diversa distribuzione del gettito fra il bilancio dello Stato e la finanza territoriale. Ciò ha influito sulla composizione dell'entrata di bilancio che vede ridotta soprattutto la consistenza dei proventi extratributari. In quest'ultimo aggregato, infatti, è contabilizzata nel 1993 soltanto una quota limitata dei contributi sanitari (quasi 51.000 miliardi nel 1992), affluiti per la maggior parte, da quest'anno, alla finanza regionale.

Si spiega così il calo dell'entrata extratributaria e lo scostamento del dato finale (e la diversa incidenza su quest'ultimo degli aggregati fondamentali) rispetto agli omologhi risultati degli anni precedenti. Il processo di revisione dell'entrata di bilancio, sulla base della legislazione vigente, non è tuttavia completato: il gettito extra-tributario dell'esercizio include parte dei proventi dell'imposta comunale sugli immobili che a decorrere dal 1° gennaio 1994 affluisce integralmente alla finanza locale nonchè quote residue dei contributi sanitari.

Nel processo di revisione avviato, pertanto, il gettito tributario accresce di molto l'incidenza sull'entrata finale.

L'incidenza dell'entrata finale di bilancio rispetto al PIL (31,1% a fronte del 34% dello scorso esercizio) indica, pur con le incongruenze e le contabilizzazioni temporanee che prospetta quest'anno l'aggregato extra-tributario, l'avvio di un equilibrio nuovo che dovrebbe determinare nel 1994, a legislazione vigente, un maggiore introito per la finanza territoriale superiore ai 70.000 miliardi (5), pari ad oltre il 16% del gettito tributario statale del 1993.

Gli accertamenti complessivi (759.000 miliardi; 716.000 nel 1992 e 684.000 nel 1991) sono sensibilmente influenzati dalla crescita delle «accensioni di prestiti» che, diminuite del 10% circa nel precedente esercizio, registrano, con 272.714 miliardi, un aumento pari al 34%. Compongono ora il 36% dell'entrata totale depurata di bilancio (28,4% e 32% nei precedenti esercizi) e rappresentano il 56% dell'entrata finale (39,7% e 49,7%); ma l'aggregato include quest'anno l'importo del debito relativo ai titoli di Stato emessi per accendere il ricordato «conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria».

## 2.1.2 La gestione dell'entrata tributaria.

### 2.1.2.1 Valutazioni preliminari.

Il gettito globale tributario risulta nel 1993 coerente con le previsioni (parr. n. 2.3.2 e n. 2.3.3), nonostante il persistere di una situazione economica sfavorevole che, pur influenzando sul regresso dei consueti imponibili storici, non ha deluso le aspettative di gettito, data la dinamica eccezionale delle imposte sui redditi delle persone fisiche che ha compensato il crollo dell'imposizione indiretta. Questi due fattori essenziali della gestione di quest'anno denunciano una situazione ancora critica cui si è pervenuti per i ritardi nell'avvio di iniziative che riducano quantomeno l'evasione, da sempre particolarmente elevata, come sostenuto da fonti autorevoli, per un Paese avanzato. È pertanto da ritenere che, se nell'anno è stato possibile fronteggiare le attese del bilancio con una accelerazione assai spinta del gettito diretto, sono ancora probabili gravi rischi di tenuta, qualora non si proceda sollecitamente ad un riassetto tributario che attenui le sperequazioni, combatta efficacemente l'evasione e consenta di non riprodurre le gravi situazioni che generano il «rischio entrata».

È scomparso il vistoso divario fra obiettivi e risultati; appare frenata la gravissima emergenza che ha indotto ad una abnorme entità dell'entrata straordinaria, scelta quale rimedio estremo, nel 1992, per contenere una situazione finanziaria priva di precedenti. Ma la situazione di pericolo è latente anche nei risultati del 1993, ottenuti mediante una politica dell'entrata (concettualmente distinta dalla politica tributaria) costruita nel 1992 sotto la pressione ineludibile di dover recuperare gettito: ciò, per tamponare il deterioramento della finanza pubblica, esposta al vincolo estero, alle difficoltà economiche dei Paesi industrializzati, alla flessione dei consumi interni, alla esigenza di contenere la circolazione monetaria.

5) Dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1993 risulta che gli accertamenti relativi ai contributi sanitari sono ammontati a oltre 53.000 miliardi; gli accertamenti ICI e quelli relativi alle tasse automobilistiche risultano pari, rispettivamente, a circa 14.000 miliardi e ad oltre 3.000 miliardi.

La crescita elevata della pressione fiscale era pertanto imposta da uno stato di necessità che ordinava il recupero della credibilità con scelte non suscettibili di sbocchi pericolosi.

La crescita ulteriore della fiscalità diretta attesta che i risultati del 1993 sono in gran parte riconducibili alla politica avviata nel 1992, con la menzionata razionalità del gettito necessario, da finanziare con il contributo prevalente degli imponibili noti, pur con la salvaguardia dei redditi formalmente contenuti (inferiori ai 30 milioni annui). Sono in conseguenza cresciuti gli squilibri acquisitivi di gettito dai grandi aggregati: la pressione diretta (nell'ambito di quest'ultima la pressione sui redditi da lavoro dipendente) si è ulteriormente allontanata dal progetto europeo, che sollecita da tempo il riequilibrio fra le componenti essenziali del sistema tributario. La pressione indiretta è scesa all'11,1% (11,74% 11,79% negli anni precedenti) mentre quella diretta sale il 16,50% (16,43% e 14,41%) le imposte indirette sono pari ad appena il 40,2% (41,7% e 45%) del gettito tributario.

I risultati dell'anno fanno ritenere non superato il privilegio fiscale che di fatto opera nel sistema tributario vigente: ciò è dimostrato, tra l'altro, sia dal deludente risultato del contrasto all'evasione, effettuato da una macchina finanziaria che attende un livello accettabile di efficienza in entrambe le aree impositive, sia dalle difficoltà, sovente incontrate nell'individuare, o rendere operative, norme idonee a realizzare persino forme attenuate di mediazione fiscale.

#### 2.1.2.2 Aspetti della nuova struttura dell'entrata tributaria.

La modifica dell'assetto normativo, impostato essenzialmente nel 1992, diretto a realizzare la manovra di finanza pubblica per il 1993, ha influito sulla composizione, anche qualitativa, del gettito tributario. Le iniziative concernenti alcuni tributi fondamentali (IRPEF e IRPEG) hanno prodotto i risultati più cospicui mentre altre misure hanno realizzato forme di decentramento fiscale, in parte accompagnate da riduzioni di trasferimenti statali alla finanza territoriale.

La manovra iniziale sull'entrata, in particolare, ha previsto un gettito aggiuntivo pari a 37.643 miliardi (2,4% del PIL) proveniente in prevalenza, secondo quanto illustrato nel prospetto di copertura della legge finanziaria, dall'imposizione diretta, mediante:

- la legge n.438/1992 (24.493 miliardi) che ha previsto, tra l'altro, la revisione delle aliquote IRPEF, ed un metodo di accertamento basato sul contributo diretto lavorativo (minimum tax), con il quale si contava di far emergere circa 25.000 miliardi di imponibile e di acquisire un maggiore gettito stimato in 7.000 miliardi;
- la legge n. 461/1992 (4.700 miliardi), concernente l'istituzione dell'imposta temporanea (fino al 1° ottobre 1994) sul patrimonio netto delle imprese;
- il D.L. n. 455/1992, reiterato nel D.L. n.16/1993 e convertito nella l. n. 75/1993 (2.800 miliardi), che ha riaperto i termini del condono;
- la legge n. 498/92 (400 miliardi) intesa ad agire sulla deducibilità delle spese generali per i redditi d'impresa;
- i decreti legislativi, da adottare in attuazione della legge appena indicata (1.500 miliardi), diretti a rivedere le agevolazioni tributarie;
- il decreto legislativo n. 504/1992 (3.450 miliardi) emanato in attuazione della legge di delega n.421/1992 che ha comportato, tra l'altro, l'acquisizione al bilancio statale del gettito totale dell'INVIM dal 1° gennaio 1993 fino alla definitiva soppressione del tributo (31 dicembre 2002);
- il D.L. n. 513/1992 (300 miliardi), convertito nella l. n.427/1993, relativo all'armonizzazione comunitaria delle aliquote IVA (+2.150 miliardi) ed alla soppressione di tributi minori (-1.850 miliardi).

Il progetto iniziale, costituito da circa 30.000 miliardi di proventi permanenti e da 7.500 di introiti straordinari, è stato integrato dalla manovra correttiva del luglio 1993 (l. n. 243/93) che ha agito, per il versante dell'entrata, sull'imposizione indiretta (+ 5.870 miliardi).

Il maggiore gettito tributario è stato pertanto prefigurato in 43.513 miliardi.

Peraltro, accanto alle misure di incremento dell'entrata tributaria vanno considerate quelle di segno opposto. In particolare, con il decreto legislativo n. 504/1992, emanato in attuazione della ricordata legge n. 421/1992, sono stati attribuiti alle regioni a statuto ordinario i proventi delle tasse automobilistiche. Con

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

lo stesso provvedimento è stata attivata la fiscalità aggiuntiva sui redditi immobiliari mediante l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI); in correlazione con tale iniziativa è stata soppressa l'ILOR sui redditi dei fabbricati e sui redditi dominicali delle aree fabbricabili. È stata altresì prevista l'acquisizione al bilancio statale, per il solo esercizio 1993, dell'ICI per un importo pari all'aliquota del 4 per mille, al netto del residuo gettito INVIM passato allo Stato. Va notato che la quantificazione dell'importo globale ICI è risultata difficoltosa sia nella fase istitutiva del tributo, sia in quella della riscossione, in conseguenza di carenze conoscitive per la rilevazione degli imponibili e del complesso meccanismo di calcolo dei proventi caratterizzato da numerosi passaggi amministrativi ritenuti necessari per definire la quota dei versamenti di pertinenza statale (al netto del compenso spettante ai concessionari).

I riflessi sul bilancio statale di tali provvedimenti sono stati stimati:

- in -3.550 miliardi imputabili al gettito automobilistico trasferito;
- in -3.420 miliardi per la revisione concernente l'ILOR;
- in +8.000 miliardi circa per l'ICI, contabilizzata però fra le entrate extratributarie e ininfluente pertanto sul gettito tributario.

Vanno poi considerati i minori introiti determinati dai provvedimenti non adottati (revisione delle agevolazioni tributarie), dalla riduzione degli acconti IRPEF, IRPEG e ILOR disposta dal D.L. n.357/1993, convertito nella legge n. 447/1993, e dalle riduzioni di gettito connesse alla restituzione del fiscal drag ed al contenimento della spesa per il personale in servizio. I conseguenti effetti sui proventi tributari sono stati stimati:

- in -1.500 miliardi per le agevolazioni tributarie;
- in -2.000 miliardi per la riduzione degli acconti;
- in -1.000 miliardi per la restituzione del fiscal drag;
- in -2.750 miliardi per la fiscalità connessa alla minore spesa per il personale.

Le stime di crescita del gettito tributario, pertanto, sono state quantificate in 29.293 miliardi (1,87% del PIL), dei quali oltre 21.500 di natura permanente.

Lo schema di gestione dell'entrata realizzato nel 1993 è sostanzialmente simile a quello formulato per il 1994, date le non rilevanti integrazioni apportate al programma tributario dalla manovra impostata dal DPEF 1993-95 (approvata con la legge finanziaria 1994 e con i relativi provvedimenti collegati), vincolata al contenimento della pressione fiscale complessiva.

### 2.1.2.3 Aspetti della gestione finanziaria.

Gli accertamenti tributari (430.754 miliardi nel 1993; 423.809 e 374.658 nei rispettivi precedenti esercizi) registrano una crescita pari all'1,6% (13,1% e 13,5%). Il dato, pur privo di precedenti quanto ad esiguità dell'incremento, rispetta sostanzialmente le attese, ove si tenga conto della variazione negativa (-2,1%) della crescita nominale del prodotto, intervenuta fra l'epoca dell'approvazione della manovra e la chiusura dell'esercizio (6).

Il gettito tributario, peraltro, al netto delle «una tantum», risulta pari a 415.431 miliardi e supera di 21.585 miliardi (+5,5%) quello del 1992 (393.846 miliardi). Il programma di entrata illustrato nel paragrafo precedente, che stimava in 21.500 miliardi il maggior reddito permanente, risulta pertanto realizzato.

Il sensibile calo della crescita percentuale non evidenzia perciò una contraddizione con l'energica azione sull'entrata tributaria. Risulta invece realizzato l'obiettivo, ritenuto decisivo per il risanamento della finanza pubblica in un periodo oggettivamente ancora difficile per l'economia interna, comunitaria ed internazionale.

6) La stima iniziale (settembre 1992) pari a 441.620 miliardi, ridefinita nell'assestamento in 430.889 miliardi (dopo l'ipotesi di minore crescita del PIL di un punto percentuale) è stata realizzata con uno scarto di 135 miliardi (-0,03%) rispetto alle previsioni assestate. Le stime di preconsuntivo, peraltro, valutate dalla R.P.P. del 1994 (settembre 1993) in 436.170 miliardi, non hanno considerato la ulteriore variazione negativa del PIL (-1,2%) all'epoca non emersa. La conseguente rettifica delle stime di preconsuntivo, per un importo pari a 5.234 miliardi (-1,2% rispetto al dato fornito dalla R.R.P. del 1994) mostra uno scostamento tra obiettivi rettificati e risultati pari a 182 miliardi (-0,04%).



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

Le cause che hanno determinato la minore crescita (concentrata peraltro nell'area impositiva indiretta) sono essenzialmente determinate:

- dall'elevatissimo prelievo di natura straordinaria dell'anno precedente;
- dalla scelta di contenere la pressione tributaria erariale, che nel 1992 ha superato il livello medio CEE;
- dal peggiore andamento dell'economia, emerso al termine dell'esercizio, che si è ripercosso sul prodotto, sui redditi e sui consumi;
- dall'entrata in vigore della disciplina comunitaria dell'IVA, che risulta aver creato difficoltà nella fase di prima applicazione.

Il programma del 1993, tuttavia, diretto a convertire parte consistente dei proventi «una tantum» in gettito ordinario ed a ridurre dello 0,8% la pressione tributaria statale risulta, dai dati del rendiconto generale, sostanzialmente rispettato. Il gettito tributario realizza le previsioni sulla base del nuovo indice di sviluppo del prodotto ed è costituito da proventi «una tantum» (15.323 miliardi) per il 3,6% (7% circa nel 1992 con 29.963 miliardi), che provengono per oltre la metà dal trascinarsi degli effetti delle imposte straordinarie istituite nel 1992 (rivalutazione beni d'impresa e condoni). La pressione tributaria è diminuita quasi dello 0,6% (dal 28,18% al 27,61%) ma la fiscalità diretta è cresciuta, come si è visto, dal 16,43% al 16,50%.

## 2.2 Profili della gestione di cassa: obiettivi e risultati

### 2.2.1 Andamenti d'insieme.

I versamenti tributari (422.282 miliardi nel 1993; 409.312 e 355.971) crescono del 3,2% (15% e 10%). La percentuale di incremento è del 4,8% per le imposte dirette (21% e 7%) e dello 0,9% per le indirette (7,5% e 13,9%). Gli incassi realizzati sui residui sono pari al 7,2% circa (7% nel 1992 e 6,1% nel 1991).

Gli incassi extratributari depurati (47.385 miliardi; 84.354 e 81.069 miliardi) regrediscono del 44% circa in conseguenza del riassetto normativo illustrato nei precedenti paragrafi 2.1.1 e 2.1.2.1 ai quali si rinvia.

La crescita limitata degli introiti tributari, peraltro in linea con gli obiettivi, è da attribuire, oltre che alle situazioni che hanno influito sul gettito di competenza, a fattori vari, che incidono in particolare sui proventi di cassa. Fra questi assumono rilievo, nel 1993:

- la minore incidenza delle «una tantum», che di regola producono residui attivi limitati;
- le variabili nei comportamenti fiscali e nelle tecniche di contabilizzazione, quest'anno più accentuate, che di regola distanziano i dati di cassa da quelli di competenza.

Il risultato registratosi nel settore delle imposte dirette (250.124 miliardi; 238.626 e 197.206 negli anni precedenti) supera di 6.000 miliardi circa le previsioni iniziali e deve ritenersi positivo.

Potrebbe però esprimere un limite di crescita e potrebbe pertanto regredire, nel breve-medio periodo, a meno che non sia avviata una decisa azione di contenimento dei nuovi residui attivi che anche quest'anno si avvicinano ai 16.000 miliardi (circa 17.000 miliardi e oltre 15.000 miliardi nel 1992 e nel 1991), mentre gli incassi realizzati dai residui degli anni precedenti costituiscono il 26,5% dell'ammontare complessivo dei residui iniziali (8.513 miliardi rispetto a 32.143 miliardi) ed il 3,4% dei versamenti nell'area (3,5% e 3,4% negli anni precedenti).

Gli incassi provenienti dal settore impositivo diretto costituiscono quasi il 60% di quelli tributari complessivi (58,3% nel 1992 e 55,4% nel 1991) e appaiono condizionati, in misura più accentuata rispetto al passato, dall'andamento dell'economia. Inoltre, il rendimento delle quote dei tributi soggetti a ritenuta alla fonte (IRPEF da lavoro dipendente e imposta sostitutiva sui redditi da capitali) tende ormai verso la rigidità, data la pressione tributaria raggiunta. I margini di crescita futura si rinvergono pertanto nell'area dell'evasione e nella riduzione dei residui attivi.

La crescita assai limitata dei versamenti relativi alle imposte indirette (172.158 miliardi; 170.686 e 158.765 negli anni precedenti), realizzati dai residui per il 12,7% (12,1% e 9,5% nel 1991), è maggiormente influenzata dall'evoluzione negativa dell'economia: manifesta però, nei distinti tributi, anche il sopraggiungere di limiti di tollerabilità e l'aggravarsi dell'evasione determinata, oltre che da un'area estesa di inefficienza dell'amministrazione, anche da un sistema di norme che consente (ad esempio nel settore delle imposte di successione e delle imposte a quest'ultima connesse) un prolungamento eccessivo dei tempi di accertamento e di riscossione.

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

I residui attivi di nuova formazione ammontano, nell'area indiretta, a oltre 23.000 miliardi (oltre 26.000 miliardi e quasi 25.000 miliardi nei rispettivi esercizi precedenti) e sono costituiti dai minori incassi IVA per circa 9.600 miliardi (oltre 12.500 e quasi 11.000 miliardi, rispettivamente, nel 1992 e nel 1991).

### 2.2.2 Profili specifici degli incassi tributari.

Il gettito IRPEF supera le previsioni iniziali di oltre 2.000 miliardi, risulta pari a 154.900 miliardi (135.845 e 122.809), registra la crescita elevatissima del 14% (10,6% e 10,3%) e contribuisce per il 36,7% agli incassi tributari totali (l'incidenza aumenta di ben tre punti e mezzo rispetto al 1992). I proventi sono costituiti dalle ritenute di acconto da lavoro autonomo per l'8,3% (8,8% nel precedente esercizio). Si prospetta, anche per la gestione di cassa, l'urgente necessità, già sottolineata dalla Corte, di migliorare la trasparenza del gettito complessivo IRPEF mediante la disaggregazione, per grandi categorie di contribuenti, dei dati relativi ai versamenti a saldo ed in acconto, che rappresentano, con 35.202 miliardi, il 22,7% (17,3% e 17,5% negli anni precedenti) del rendimento totale del tributo.

L'IRPEG e l'ILOR registrano cumulativamente introiti (37.488 miliardi) inferiori rispetto alle previsioni (-1,4%), che superano il risultato del precedente esercizio nella misura del 3,5% e contribuiscono al gettito tributario complessivo per l'8,9% (8,8% e 10,5%). Gli incassi derivano in prevalenza dall'IRPEG (21.795 miliardi; 17.911 e 17.326 miliardi) che registra la crescita eccezionale del 21,7% (3,4% nel 1992, ma -1,4% nel 1991), in dipendenza della nuova struttura dell'imposta; i versamenti dell'anno (999 sui residui) giungono all'1,4% del PIL (1,19% e 1,21% negli anni precedenti). La dinamica ILOR è ancora una volta accentuatamente regressiva (-14% nel 1993; -9,2% e -7,5%), con un gettito di 15.692 miliardi, pari a circa l'1% del PIL (1,2% e 1,4% negli anni precedenti), ma risente quest'anno, in termini opposti rispetto all'IRPEG ed all'IRPEG, della nuova struttura del tributo, che ha aumentato gli imponibili esenti in conseguenza dell'istituzione dell'ICI. Si registra tuttavia il raddoppio delle autotassazioni a saldo delle persone fisiche (1.459 miliardi) mentre i versamenti in acconto precipitano del 60% (-2.767 miliardi). La flessione dei versamenti totali in acconto (-4.044 miliardi) supera la stima del minore gettito (3.420 miliardi), calcolata nel prospetto annesso alla legge finanziaria 1993, e mostra, in termini di cassa, un vuoto di copertura della manovra del 1993, determinato anche dagli imperfetti criteri di quantificazione adottati, come a suo tempo rilevato dalla Corte. I residui di nuova formazione sono pari a 1.812 miliardi (863 provenienti dai ruoli di nuova formazione) e gli incassi relativi ai residui iniziali hanno raggiunto il 13% (566 miliardi). Gli incassi sui residui iniziali della voce «ruoli» (98 miliardi) hanno toccato il 4,5% delle giacenze.

Rispetto al precedente esercizio lo scostamento del gettito IVA dalle previsioni iniziali è più contenuto (-1.419 miliardi). Gli incassi hanno raggiunto i 77.484 miliardi (75.063 e 73.154 negli anni precedenti) ma va tenuta presente la consistente riduzione dei rimborsi (7) effettuati con i fondi della riscossione (10.957 miliardi a fronte dei 13.466 utilizzati nel 1992). Il tributo registra pertanto un risultato particolarmente negativo con una dinamica nominale (+3,3%; +2,3% e +7% negli anni precedenti), influenzata dai minori rimborsi (circa 4.000 miliardi) e dai maggiori acconti (3.000 miliardi), che denuncia una consistente evasione (i nuovi residui attivi sono pari a 9.619 miliardi e quelli complessivi del tributo a 20.129 miliardi). L'incidenza sugli incassi tributari rimane invariata (18,3%), specie per l'evoluzione negativa media delle rimanenti poste nell'ambito dell'imposizione indiretta; rispetto a quest'ultima il peso del tributo sale al 45% (44% nel 1992, ma 46% nel 1991), al lordo dei minori rimborsi effettuati, che costituiscono un onere stimato in circa 4.000 miliardi, trasferito all'esercizio successivo.

Nell'area delle imposte indirette si registrano incrementi rilevanti soltanto per l'imposta di consumo dei tabacchi. (+34,7%) e del lotto (+20,4%) con rispettivi miliardi 8.794 e 5.503. Gli incassi cumulativi da queste due ultime poste risultano pari all'8,3% (6,3% e 6,2% negli anni precedenti) di quello tributario indiretto. Il risultato è da attribuire, per i tabacchi, all'adeguamento delle accise alle nuove regole dell'U.E. e manifesta le potenzialità del processo di armonizzazione anche per l'IVA.

7) Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1993.

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

L'INVIM ha prodotto 2.032 miliardi (i residui attivi ammontano a 80 miliardi). L'importo è pari a circa il 60% delle previsioni iniziali di cassa, iscritte in misura equivalente alle stime effettuate per individuare i mezzi di copertura della finanziaria 1993, calcolati, com'è noto, in 3.450 miliardi. Il minore gettito INVIM manifesta pertanto una ulteriore sovrastima delle risorse di copertura della manovra.

Le misure «una tantum» hanno comportato incassi complessivi pari a circa 15.000 miliardi (0,98% del PIL; 1,9% nel 1992). Il gettito straordinario idoneo ad essere attribuito con certezza a provvedimenti adottati nel 1993 è stato di 5.691 miliardi, pari agli incassi acquisiti dall'imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese, che hanno superato la previsione iniziale di quasi 1.000 miliardi. Il decreto-legge n. 455 del 1992, invero, ha previsto ulteriori mezzi di copertura della finanziaria 1993 per un importo pari a 2.800 miliardi da acquisire mediante la riapertura dei termini del condono. Peraltro, la mancata istituzione di uno specifico capitolo non consente di distinguere i proventi dell'iniziativa più recente da quelli relativi al condono varato con la legge n. 413/1991.

Tanto premesso, il condono ha reso 6.654 miliardi che derivano, quanto a 5.444 miliardi (298 sui residui) dal settore delle imposte dirette e, quanto a 1.211 miliardi (116 sui residui), dalle imposte indirette. Quest'ultimo introito manca le previsioni iniziali di oltre il 50% mentre il condono per le imposte dirette espone un risultato che supera la previsione di quasi 1.000 miliardi.

La rivalutazione dei beni d'impresa ha prodotto 2.445 miliardi e l'ISI (l'imposta straordinaria sugli immobili varata con la legge n.359/1992) 388 miliardi (120 sui residui). Il ravvedimento operoso, che ha dato un gettito deludente anche nel precedente esercizio, ha reso soltanto 4 miliardi. Superiore alle previsioni è invece il prodotto dell'imposta straordinaria sui beni di lusso, che, con ben 216 miliardi (69 sui residui), raddoppia la stima previsionale.

La gestione di cassa, mentre prospetta qualche sintomo del risanamento finanziario (dati più significativi emergono, di regola, dalla gestione di competenza) denuncia le distorsioni del sistema tributario vigente che recupera il gettito diretto in prevalenza dai redditi «esposti».

La manovra del 1993, peraltro, appare aver determinato un bilanciamento alquanto efficace fra il minore ricorso alla finanza straordinaria e gli effetti della minore crescita degli imponibili determinata dalla evoluzione negativa dell'economia, specie in termini di calo dell'occupazione e di rallentamento della dinamica retributiva. Un'efficacia determinante nel frenare il pessimo andamento dell'imposizione indiretta ha rivelato anche la manovra correttiva (del maggio 1993) che ha agito sulle imposte di fabbricazione sugli oli minerali e sulla maggiorazione degli acconti IVA che da sola, secondo le stime, dovrebbe aver reso un gettito irripetibile pari a circa 3.000 miliardi.

Per la prima volta la gestione di cassa è sorretta debolmente dall'entrata extratributaria che, depurata dalla nota duplicazione, fornisce una quota di risorse limitata, che proviene dalla gestione di competenza per il 92% (43.767 miliardi). La quota dei residui attivi aumenta del 24%, dopo la crescita del 39% registratasi nel precedente esercizio, e raggiunge i 15.582 miliardi, importo vicino ad un terzo degli incassi dell'aggregato. La quota prevalente di residui finali si forma da anni nella categoria VII («proventi di servizi pubblici minori»), ove si registrano residui finali pari a 5.274 miliardi, e nella categoria X («interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro»), ove i crediti risultano di 1.112 miliardi. La cospicua quota dei residui attivi che si forma con regolarità nella categoria XII («partite che si compensano nella spesa») è invece smaltita rapidamente, come risulta dalla consistenza esigua dei residui iniziali rispetto a quelli finali.

### 2.3 Profili della gestione di competenza

#### 2.3.1 Andamenti d'insieme.

La flessione degli accertamenti finali (-5,2%) consegue alla crescita contenuta del gettito tributario (+1,6%) rispetto agli esercizi precedenti (+15% nel 1992 e +10% nel 1991) abbinata alla riduzione dell'entrata extratributaria (-38,2%), passata da oltre 87.000 a meno di 54.000 miliardi (depurati della contabilizzazione anomala relativa al «conto disponibilità del Tesoro.....»).

La crescita moderata del gettito tributario è spiegata, come si è visto, in parte dalle dette innovazioni legislative, che hanno tra l'altro trasformato una quota del gettito straordinario del 1992 in gettito permanente (concentrato essenzialmente nell'area diretta), ed in parte dal regresso, non previsto in misura tanto rilevante, dell'imposizione indiretta.

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

Le previsioni di competenza sono state infatti superate di circa 3.000 miliardi dai proventi diretti, ma sono state mancate di circa 9.000 e 5.800 miliardi, rispettivamente, nell'area delle «tasse ed imposte sugli affari» e in quella delle «imposte sulla produzione, sui consumi e dogane». Le previsioni sono state invece superate di circa 1.000 miliardi nel settore «monopoli» e nel settore «lotto, lotterie ed altre attività di gioco».

Gli introiti delle imposte sul patrimonio e sul reddito, pari a 257.481 miliardi, aumentano del 4,1% (20% e 9,5%) e sfiorano il 16,5% del PIL nominale (16,4% e 14,4%). Al netto dei proventi temporanei del 1992 (26.388 miliardi) e del 1993 (13.886 miliardi), la crescita è del 10,2% e supera il livello del 1991.

La tenuta del rapporto imposte dirette/PIL esprime gli effetti di una scelta idonea a soddisfare con mezzi ordinari esigenze straordinarie di gettito sino al superamento della congiuntura.

L'imposizione diretta raggiunge quasi il 60% (58,3% e 55%) dell'entrata tributaria e accresce lo squilibrio con l'imposizione indiretta distanziandosi, quindi, dagli obiettivi comunitari.

L'incidenza della fiscalità tributaria residua (173.273 miliardi) scende, come si è visto, al 40,2% (41,7%, ma 45% nel 1992) e, rispetto al precedente esercizio, registra il calo di circa 3.300 miliardi in termini assoluti e dell'1,9% (+4,7% dopo il +18,8% del 1991) in termini percentuali. La crescita rilevante delle imposte sui monopoli e sul lotto nonché il nuovo regime dell'INVIM, hanno prodotto nell'insieme un maggiore gettito pari a circa 4.000 miliardi, che compensa la flessione (oltre 3.000 miliardi) determinata dal trasferimento alla finanza territoriale delle tasse automobilistiche. Alcuni inasprimenti adottati nell'esercizio precedente in importanti segmenti fiscali (legge n.359/1992) hanno determinato risultati in crescita (imposta di bollo). Per gli altri segmenti fiscali, però vi è stato un regresso preoccupante (registro, concessioni governative), in parte dipendente dall'andamento dell'economia ed in parte dal superamento del limite di tollerabilità, che potrebbe aver attivato nuove forme di evasione, al di là di quelle (canoni radio e tv) annunciate e realizzate.

Sul risultato del gettito indiretto potrebbe pertanto aver influito anche la difficoltà oggettiva, avvertita dal contribuente corretto, di sostenere l'intero carico della fiscalità aggiuntiva realizzata con le leggi nn.359/1992 e 438/1992 nonché con la legge n.243/1993.

### 2.3.2 Imposte dirette.

La crescita delle imposte dirette, al netto ed al lordo delle «una tantum», è pari, rispettivamente, in termini assoluti, a oltre 22.500 miliardi ed a 10.000 miliardi. Il risultato è da attribuire essenzialmente all'IRPEF (+17.409 miliardi) e all'IRPEG (+5.042 miliardi), che compensano l'accentuato andamento regressivo dell'ILOR (-2.619 miliardi).

Al risultato complessivo contribuisce il gettito «una tantum» per 13.886 miliardi, quasi dimezzato rispetto al 1992, (26.388 miliardi), che risulta composto in prevalenza dall'imposta temporanea sul patrimonio netto delle imprese (5.889 miliardi), dal condono (5.344 miliardi) e dalla rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa (2.380 miliardi).

L'IRPEF (158.162 miliardi) aumenta del 12,4% (10,3% e 11,8% negli anni precedenti) e manca le previsioni iniziali di soli 774 miliardi. La crescita elevatissima del rendimento, che eccede di quasi nove punti la crescita del PIL, è conseguenza della manovra fiscale del 1993, che ha modificato il peso del tributo (con l'eccezione dei redditi inferiori ai 30 milioni), al quale è stato affidato il compito di reperire oltre la metà dei maggiori introiti netti stimati nella manovra iniziale concernente l'entrata tributaria. Le stime dell'epoca (16.500 miliardi), sono state in effetti superate nonostante il minore rendimento, rispetto alle prospettive, del risultato che, da elementi incerti forniti dall'amministrazione, sarebbe derivato dalla «minimum tax». I proventi aggiuntivi, quantificati dalla l.n.438/1992 in 7.000 miliardi (assumendo una maggiore base imponibile pari a 25.000 miliardi ed una aliquota media del 26%), non sembrerebbero acquisiti nella misura prevista; inoltre, un effetto di compressione del gettito atteso dal nuovo metodo di accertamento induttivo può essere derivato dalla l. 29 ottobre 1993, n.427, che, all'articolo 62 ter, comma 5, lettere a) e b), ha consentito, per l'anno 1993, la dichiarazione di un reddito inferiore a quello derivante dall'applicazione dei parametri legislativi, in presenza di situazioni certificabili «anche con dichiarazioni sostitutive di atti notori».

Al lordo dei proventi «una tantum» l'incidenza dell'IRPEF sulla fiscalità diretta è del 61,4% (63,7% nel 1992), ma al netto dei gettiti straordinari, il dato sale al 64,9% a fronte del precedente 63,7%. La crescita eccezionale del tributo vi è stata nonostante l'andamento dell'economia, che ha prodotto la

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

riduzione dell'occupazione, e le misure dei provvedimenti collegati alla finanziaria che, assieme all'accordo del luglio, hanno frenato la rincorsa fra le retribuzioni e l'inflazione. La legislazione vigente, in un quadro economico non deteriorato dall'ulteriore calo dell'occupazione, potrebbe pertanto stabilizzare i proventi anche per l'esercizio in corso, salvo gli effetti del venir meno degli introiti eventuali acquisiti nel 1993 mediante la minimum tax.

Le ritenute sul reddito da lavoro dipendente, pari a 105.887 miliardi, sono provenute per il 74,1% (78.449 miliardi) dal settore privato (75,2% nel 1992 e 75,7 nel 1991) e sono cresciute del 5,5% (10,1% e 15,7% negli anni precedenti). L'incremento, pari al 4,1% nel settore privato ed al 9,3% nel settore pubblico (incluse le aziende autonome e l'Ente ferrovie dello Stato), ha tuttavia risentito della perdita di 362.000 posti di lavoro all'ottobre del 1993 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (8).

Le ritenute di acconto per i redditi da lavoro autonomo (12.687 miliardi), che provengono dal 29% dell'occupazione totale al 1° ottobre 1993 (9), risultano aumentate del 5,4% e sfiorano l'8% del gettito complessivo (8,6% e 9% nei precedenti esercizi).

I versamenti a saldo registrano la crescita eccezionale dell'88% (il dato era stazionario negli anni precedenti) per effetto della nota revisione della struttura del tributo. Una crescita elevata segnano anche i versamenti in acconto (33,5%; +18,7% nel 1992). I proventi di queste due ultime voci compongono occasionalmente quasi il 34% del reddito globale ma anche negli anni precedenti l'aggregato ha rappresentato una quota significativa per il gettito complessivo (17,5% e 16,5%), il che induce a ribadire l'esigenza di una elaborazione che esponga in documenti ufficiali la provenienza degli introiti per aree di occupazione (lavoro autonomo e lavoro dipendente).

L'IRPEG e l'ILOR risentono dell'applicazione della l. n. 438/1992 (in particolare delle norme che hanno stabilito la ineducibilità dell'ILOR dall'IRPEF e dall'IRPEG) e della l. n. 421/1992 che ha soppresso a decorrere dal 1° gennaio 1993 l'ILOR sui redditi dei fabbricati.

L'IRPEG (24.377 miliardi) espone una crescita elevatissima (+26% a fronte di incrementi limitati allo 0,07% ed al 2,9% nei due esercizi precedenti). Il reddito eleva l'incidenza sul gettito tributario al 5,7% (4,6% nel 1992 e 5,2% nel 1991). Ma la quota di accertamenti costituita dai ruoli è pari all'11,5% (9% e 11,6%). A fronte di accertamenti relativi ai soli nuovi ruoli (articolo 1), pari a 1.245 miliardi, risultano incassati meno di 67 miliardi, pari al 5,4%. Le somme versate sui residui attivi inerenti alla voce (circa 59 miliardi) sono pari al 2,1% delle giacenze iniziali; i residui finali sui ruoli, pertanto, raggiungono i 2.475 miliardi e costituiscono il 42,2% dei residui formati per l'intero tributo al 31 dicembre 1993.

L'ILOR (16.937 miliardi) registra per la terza volta un regresso sensibile (-11,2% nel 1993; -11,3% nel 1992 e -2,4% nel 1991) spiegato quest'anno dal nuovo assetto normativo. Va notato il raddoppio dei versamenti a saldo effettuati dalle persone fisiche; sono invece diminuiti gli accertamenti relativi alle persone giuridiche. Il comportamento fiscale delle persone fisiche si spiega con l'entrata a regime dei nuovi estimi catastali. La flessione del gettito proveniente dalle persone giuridiche non trova invece una spiegazione tecnica. È ulteriormente cresciuta la quota degli accertamenti costituita dai ruoli (12,6%; 10% nei due esercizi precedenti). Gli accertamenti dell'anno relativi al solo articolo 1 («riscossioni mediante ruoli») sono ammontati a 1.006 miliardi. I relativi versamenti hanno raggiunto il 14,2% di tale importo (143 miliardi); ma gli incassi realizzati sui residui iniziali di tale voce (2.186 miliardi) sono stati pari, con 98,3 miliardi, al 4,5% del credito maturato. I residui finali formati nella gestione dell'intero tributo (4.129 miliardi.) risultano costituiti per la metà dalle giacenze relative ai ruoli.

L'imposta sui redditi da capitale (39.874 miliardi) registra una crescita più limitata rispetto agli anni precedenti (7,9%; 15,6% e 13%), ma conserva un ruolo essenziale in termini di rilevanza acquisitiva e contribuisce al gettito complessivo tributario per il 9,2%, in una misura superata soltanto dall'IRPEF e dall'IVA. Quasi il 44% dei proventi (36% e 37% negli anni precedenti) è però costituito dalle ritenute sui titoli di Stato (17.500 miliardi; 16.121 nel 1992). La crescita della voce, pari al 36% nel 1992, decelera però

8) Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1993.

9) Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1993.

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

nel 1993 all'8,6%. Il gettito è in realtà neutrale rispetto agli equilibri di bilancio poiché il costo del debito pubblico incorpora le ritenute fiscali e, pertanto, i relativi proventi compensano la maggiore spesa per interessi determinata dall'ammontare delle ritenute stesse.

Le ritenute sui depositi bancari registrano una crescita contenuta (+0,6% dopo il cedimento dell'esercizio precedente) che denota il miglioramento della capacità di raccolta da parte del sistema bancario nonostante la crescita degli impieghi in titoli di Stato e la consistente riduzione del costo del danaro, in un clima di rallentamento dei consumi e di stabilità dei prezzi. Il risultato sembra manifesti pertanto la propensione a comportamenti riflessivi nei consumi e negli impieghi, nonostante i sintomi di miglioramento congiunturale dell'economia, in attesa di concrete testimonianze sul superamento delle difficoltà strutturali.

Le ritenute sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche (2.061 miliardi) realizzano un gettito inferiore alle previsioni iniziali ed a quelle assestate in misura pari, rispettivamente, al 16,5% ed al 10%. Il risultato contraddice pertanto le ipotesi diverse di evoluzione del gettito formulate in un quadro macroeconomico difficile, ma non diverso, per ciò che riguarda il prodotto delle imprese, dal risultato economico dell'anno, caratterizzato da un buon andamento delle esportazioni. Gli accertamenti sono diminuiti del 10,5% (distante di circa quattordici punti dalla dinamica del PIL) rispetto al 1992 e del 14,5% rispetto al 1991, anno nel quale si è manifestata l'inversione della tendenza accrescitiva degli specifici proventi.

Il contributo più significativo proveniente dall'area dei redditi da capitale è costituito dal gettito dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita con la legge n. 461 del 26 novembre 1992 nell'ambito della manovra del 1993. Il risultato (5.889 miliardi) ha superato di oltre 1.000 miliardi le stime formulate in sede di elaborazione legislativa nonché le previsioni iscritte nella clausola di copertura della finanziaria 1993. La ineducibilità dalle imposte sui redditi stabilita dalla legge istitutiva realizza un risultato definitivo e introduce nell'assetto tributario una regola di semplificazione del calcolo delle agevolazioni che sarebbe utile estendere ad altri tributi. Il carattere transitorio dell'entrata (la legge opera «non oltre l'esercizio in corso alla data del 30 settembre 1994») sollecita l'urgente revisione della disciplina tributaria dei redditi d'impresa nella logica di una distribuzione equilibrata del carico fiscale, che consenta di non rinunciare del tutto al contributo dato quest'anno dalle imprese alla finanza pubblica.

L'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi da plusvalenze (capital gain), istituita con la legge n. 102 del 1991, ha prodotto 175 miliardi (-21%) ed ha accentuato il rendimento limitato degli anni precedenti. La difficoltà di applicazione dell'imposta, emersa in un clima di scarsa frequenza della borsa da parte dei risparmiatori, ha sollecitato la sospensione di componenti significative del tributo a decorrere dal settembre del 1992 (D.L. n.372/1992, convertito dalla legge n. 429/1992) fino al 30 settembre del 1993. Entro quest'ultima data era prevista l'emanazione del decreto legislativo di riordino dei trattamenti tributari dei redditi da capitale, in attuazione della delega, poi prorogata, conferita dall'articolo 18 della legge n. 408/1990. La delega, ancora prorogata, non è stata esercitata e la sospensione dell'imposta è stata differita con i DD.LL. n. 380/1993, n.476/1993, n.58/1994, n. 193/1994 e n. 308/1994. Quest'ultimo provvedimento ha prorogato la disciplina derogatoria a tempo indeterminato («fino all'entrata in vigore dei provvedimenti di riordino del trattamento tributario dei redditi da capitale...»).

### 2.3.3 Imposte indirette.

#### 2.3.3.1 Tasse e imposte sugli affari.

Il gettito dell'aggregato passa da 117.477 a 113.173 miliardi, e scende del 3,7% con una dinamica mai registratasi (+3,9% e +18% negli anni precedenti). Influiscono per oltre 3.000 miliardi le tasse automobilistiche trasferite alle regioni a statuto ordinario e per circa 1.000 miliardi i minori proventi dal condono (lo specifico introito è stato di 1.275 miliardi).

Si ricorda che il nuovo regime dell'INVIM ha determinato una crescita rilevante, sebbene inferiore alle attese, della relativa posta (2.112 miliardi a fronte dei 442 del precedente esercizio) e che la manovra infrannuale (legge n. 243/1993) ha elevato dal 65% all'88% l'acconto IVA del mese di dicembre e previsto un maggiore gettito, non ripetibile, pari a 3.000 miliardi.

Poiché la particolare situazione normativa dell'anno non ha influenzato il risultato complessivo, in quanto i relativi proventi sono stati compensati da apporti incrementali di ammontare almeno equivalente,

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

la crisi nel settore, prodotta anche dall'andamento dell'economia, conferma un'origine di natura strutturale. Tutti i tributi finanziariamente significativi, infatti, hanno registrato flessioni superiori alla dinamica nominale del prodotto ad eccezione dell'imposta di bollo che, con una crescita del 18% ed un gettito di 8.610 miliardi, ha superato le previsioni assestate di oltre 350 miliardi e la dinamica nominale del PIL di quasi 15 punti.

La crescita elevata del rendimento del bollo è da attribuire, in parte, alle più limitate potenzialità di evasione per un tributo che spesso condiziona la fruizione di servizi e che incide una fascia ampia di soggetti con prelievi unitari di importo limitato e, in parte, alla vigenza per l'intero anno degli inasprimenti introdotti dalla l. n.359/1992 Il bollo produce quest'anno ben il 7,6% del gettito nella categoria (6,1% nel 1992; 5,5% e 4,6% negli esercizi precedenti), ma alla tassa non può essere assegnato un ruolo determinante nel sostegno permanente dell'entrata.

L'IVA invece, ha prodotto un reddito (76.998 miliardi; 78.596 nel 1992) che dimostra, al di là dei ragionevoli effetti di transizione al regime comunitario, la difficoltà di amministrare il più significativo strumento fiscale dell'imposizione indiretta. Il calo del rendimento (meno 2% in termini nominali rispetto al precedente esercizio, meno 5,3% rispetto alle previsioni assestate) include, oltre alla ricordata crescita (3.000 miliardi) indotta dalla manovra correttiva, i circa 1.000 miliardi attesi dal provvedimento di armonizzazione delle aliquote (D.L. n. 513/1992, più volte reiterato sino alla conversione nella legge n. 427/1993) e dall'aumento dell'aliquota (dal 4% al 9%) per la seconda casa (legge n.243/1993).

Il gettito, inferiore alla dinamica del PIL di quasi 6 punti, costituisce il 44,4% degli accertamenti indiretti (44,5% nel 1992, e 45,5% nel 1991, ma 48,7% nel 1990), il 17,9% degli accertamenti tributari (18,5% nel 1992, 16,9% nel 1991, e 20,9% nel 1990) e supera di poco il 4,9% del PIL (il dato era sul 5,2% nel 1992 e sul 5,3% nel 1991).

Gli scambi interni, al netto dei rimborsi e della quota CEE, hanno reso 64.429 miliardi e le importazioni 11.988 miliardi; a 581 miliardi ammontano gli accertamenti relativi ai ruoli. I dati parziali non sono agevolmente comparabili con quelli degli anni precedenti poichè la modifica del regime normativo del tributo ha comportato la modifica della tradizionale struttura degli apporti. Il gettito relativo agli scambi interni include da quest'anno gli acquisti comunitari e, conseguentemente, il dato sulle importazioni è riferito soltanto ai rapporti con i Paesi terzi all'area comunitaria.

La nuova aggregazione contabile dei dati, peraltro, mentre prospetta fisicamente il concreto avvio del processo di integrazione fiscale, riduce la trasparenza della gestione. Si rivela opportuna pertanto l'illustrazione contabile integrativa delle poste che compongono il gettito complessivo degli scambi interni; le aggregazioni contabili tradizionali, aggiunte ai dati sul gettito proveniente dai diversi Paesi dell'U.E., potrebbero costituire una documentazione utile ad individuare i bacini territoriali nei quali il rendimento del tributo si avvicina alle stime e quelli ove sono configurabili i rischi più accentuati di evasione.

La situazione dovrebbe migliorare durante la fase transitoria dell'armonizzazione, che scadrà il 31 dicembre 1996. In particolare, nel regime definitivo, le aliquote dovranno essere adeguate a quelle europee e potranno così essere evitate anche le distorsioni alla concorrenza, mediante una forcilla di aliquote che consenta di meglio individuare gli imponibili, e di produrre rendimenti più vicini a quelli medi dell'U.E.; da studi recenti (10) risulta che l'incidenza del tributo rispetto ai consumi interni era inferiore, nel 1991, di ben tre punti rispetto a quella comunitaria. In altri Paesi CEE inoltre, risultava all'epoca realizzato l'avvicinamento al rendimento medio nonostante la pluralità delle aliquote applicate. Lo scostamento rilevante del gettito IVA rispetto alla media comunitaria, in presenza di una struttura dei consumi che non prospetta significative divaricazioni nell'ambito U.E., si presta a più letture ma non esclude l'incidenza elevatissima dell'evasione. Deve pertanto ribadirsi l'urgenza di misure deterrenti di contrasto in luogo di quelle di mero disturbo, che moltiplicano la documentazione contabile e ostacolano i controlli.

10) Rapporto CER n. 6/1993.

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

Rispetto al precedente esercizio le concessioni governative arretrano del 4,9% (5.676 miliardi) le imposte di registro del 6% (5.042 miliardi, nonostante gli introiti integrativi - circa 350 miliardi - attesi dalla manovra correttiva) ed i canoni di abbonamento radiotelevisivi di oltre il 22% (1.988 miliardi). Rimane invece pressochè stazionaria l'imposta di immatricolazione dei veicoli di lusso (161 miliardi; 167 nel 1992).

Il sistema delle tasse e delle imposte sugli affari segnala pertanto evidenti limiti di tenuta come dimostra il rilevantissimo scostamento dei fondamentali tributi della categoria dalla dinamica dell'economia; appare determinante anche l'obsolescenza di alcune imposte che affluiscono allo specifico comparto di entrata ove i rendimenti relativi andrebbero valutati anche con riferimento ai costi reali di acquisizione delle risorse. Gli andamenti dell'anno appaiono in realtà quasi univocamente dimostrare che il deterioramento del rapporto fisco/contribuente tende ad accentuarsi anche per effetto di una cultura fiscale che accresce la tendenza all'inadempienza poichè fa sempre più affidamento sulla probabilità, alquanto alta, di evadere con rischi limitati. Appaiono infatti più frequenti e in qualche modo incentivati dalla macchina fiscale e dalla normativa tributaria i comportamenti che assegnano al contribuente una sorta di discrezionalità fiscale: principio che produrrebbe, ove si diffondesse ulteriormente, gravi danni al sistema economico, alla finanza pubblica e alla credibilità internazionale e comunitaria.

#### 2.3.3.2 Altre imposte indirette.

Le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane evidenziano nel complesso un calo nominale del 2,8% circa (da 46.999 a 45.703 miliardi). Il rallentamento dell'economia ha influito sul gettito in misura assai amplificata, dato lo scostamento di oltre sei punti rispetto alla dinamica del PIL.

L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (unica voce significativa che non regredisce in termini assoluti) ha reso un prodotto superiore dell'1% rispetto al precedente esercizio. Il risultato (37.526 miliardi) fruisce di parte degli oltre 1.700 miliardi di gettito incrementale, stimato dalla manovra aggiuntiva del maggio, che ha rinvio gli aumenti immediati dei prodotti energetici solo per il metano. Il peso delle imposte sugli oli minerali sale all'82% di quello complessivo nella categoria (79% e 80% negli anni precedenti). Va peraltro considerato che il processo di armonizzazione fiscale potrebbe quanto meno nel medio periodo, non consentire ulteriori ritocchi, anche in quanto l'imposizione si trasferisce integralmente sui prezzi al consumo che superano la media europea e internazionale, e sono caratterizzati da elevati costi di distribuzione. L'ulteriore aumento deciso lo scorso dicembre (D.L. 29 dicembre 1993, n. 557) risponde all'esigenza di reperire un gettito aggiuntivo, ma rinvia l'adeguamento al regime comunitario.

Il consistente incremento del prodotto fiscale sul gas metano, registratosi negli anni precedenti (+21% e +28%) non si è riprodotto nel 1993 (4.881 miliardi) e la crescita (+0,6%) è risultata inferiore di circa tre punti rispetto a quella nominale del PIL. Sulla stasi dei proventi ha influito l'esaurimento della spinta comportata dal ritmo sostenuto di sviluppo del programma di metanizzazione. La conservazione del gettito manifesta pertanto difficoltà e appare legata ad ipotesi di crescita dei consumi ed all'evoluzione impositiva, meno condizionata, rispetto agli altri prodotti energetici, dall'armonizzazione fiscale.

L'imposta ecologica sui sacchetti di plastica ha invertito la tendenza alla crescita (+34%; +163% nel 1992) nell'ambito di risultati assai modesti (95 miliardi accertati nel 1993 e 71 nell'esercizio precedente) rispetto alle previsioni, stimate in 260 miliardi (290 nel 1992). Non sono pertanto superate le difficoltà oggettive che di fatto hanno finora caratterizzato l'applicazione della legge n.475 del 1988 («Disposizioni in materia di smaltimento dei rifiuti industriali») e impedito il progetto del parziale finanziamento della difesa dell'ambiente.

La crescita (superiore di oltre quindici punti rispetto al PIL) degli introiti dai generi di monopolio (vi sono stati due aumenti delle accise sui tabacchi), dal lotto e dalle attività di gioco ha oltrepassato le previsioni di quasi 2.300 miliardi, pari ad un terzo dei maggiori proventi tributari complessivi. Il risultato è più significativo se si considera che il gettito cumulativo che ha comportato il rilevante incremento è di appena 14.397 miliardi (8.514 dai generi di monopolio) pari allo 0,9% del PIL. La redditività dei ricordati segmenti di entrata è scontata anche nella manovra del 1994 che, accanto agli adeguamenti delle accise sui tabacchi ai più elevati valori comunitari, ha istituito nuovi concorsi che dovrebbero produrre ulteriori 1.000 miliardi. Non risulta se il gettito dei nuovi concorsi potrà realizzarsi al netto dei relativi costi di gestione.



### 2.3.4 L'entrata extratributaria.

#### 2.3.4.1 Valutazioni preliminari.

a) Il decentramento dell'entrata verso la finanza territoriale, disposto dalla manovra del 1993, ha manifestato gli effetti finanziariamente più significativi nella gestione del comparto extratributario. In particolare, la gestione ha risentito sia del rilevante ridimensionamento dei contributi sanitari, sia del temporaneo apporto costituito dal versamento al bilancio dello Stato, per l'esercizio 1993, di una quota cospicua dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). Il saldo fra le due poste ha comportato la riduzione eccezionale del gettito extratributario pari al 38% in termini di competenza ed al 44% in termini di cassa.

Il conto generale dell'entrata, espone gli anzidetti fatti di gestione ma espone altresì risultati non coerenti con le nuove prospettive di gettito nel titolo II e distanti dalle stesse previsioni definitive. A fronte, infatti, di stime definitive pari a 53.398 miliardi per la competenza ed a 52.926 miliardi per la cassa, il rendiconto espone accertamenti e incassi pari a miliardi 84.599 e 78.055. Tali risultati sono da porre in relazione, come si è visto (par. 2.1.1) con l'anomala contabilizzazione nell'aggregato della somma, pari a 30.670 miliardi, già destinata al conto «Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria», da accendere presso la Banca d'Italia, ai sensi della l. n.483/1993. La «corretta determinazione del risultato d'esercizio», pertanto, come chiarito dalla Ragioneria generale dello Stato, rende «necessario depurare» il risultato «del ripetuto importo di lire 30.670 miliardi».

Al netto di tale anomalia contabile il gettito tributario di competenza risulta pari a 53.929 miliardi e quello di cassa a 47.385 miliardi. Non è ostacolata di fatto la corretta lettura del risultato dell'esercizio, ma l'episodio contabile dimostra ancora una volta che il comparto extratributario si caratterizza per l'erraticità dei proventi, anche per effetto di operazioni di scambio di fondi fra tesoreria e bilancio, sulla base di valutazioni non sempre del tutto chiare.

Si ripropone l'urgenza, più volte prospettata dalla Corte, della disciplina dei rapporti labili tra tesoreria e bilancio con misure idonee ad evitare dubbi di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche.

b) Al comparto sono affluiti, fino al 1992, i «contributi sanitari» destinati al finanziamento del fondo sanitario nazionale. La legge n. 421/1992 ha modificato l'indirizzo normativo che concentrava nel bilancio dello Stato tali proventi, ha ampliato l'area della finanza regionale nello specifico settore e, nel disporre il versamento alle regioni dei contributi, ha stabilito la contemporanea riduzione dei trasferimenti dello Stato in una misura equivalente a quella degli accertamenti imputati alle regioni. La disciplina delle nuove modalità di accertamento è dettata dal decreto legislativo n.502/1992, che ha disposto il versamento dei contributi, con decorrenza giuridica 1° gennaio 1993, su appositi conti infruttiferi, intestati alle regioni, accessi presso la tesoreria centrale dello Stato e la contestuale riduzione delle somme iscritte in bilancio nello stato di previsione dell'entrata (capitolo 3342) e nello stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro (capitolo 5941) per importi pari ai contributi accreditati alle regioni. Le conseguenti variazioni di bilancio sono state adottate con dd.mm. Tesoro del 17 e del 31 dicembre 1993 per quantità pari, rispettivamente, a 30.000,3 miliardi ed a 10.000 miliardi. I provvedimenti risultano adottati sulla base dei dati, comunicati dalla D.G.T., dai quali è emerso che l'ammontare dei contributi accreditati alle regioni al 31 dicembre 1993 è stato pari a «un totale complessivo» di 41.402,5 miliardi (11).

Gli accertamenti statali relativi alla posta «sanità» ammontano al 15% circa delle previsioni iniziali, e denotano una situazione ancora fluida nel passaggio al nuovo sistema. Risultano riferiti in parte a contabilizzazioni provvisorie, in parte a pendenze relative ad esercizi precedenti ed in parte ad esigenze di finanziamento di programmi di diretta competenza statale.

---

11) Risulta che il CIPE, con delibera del 13 luglio 1993, nel disporre l'assegnazione di «acconti» alle regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano ha tenuto conto dell'ammontare «dei contributi sanitari presunti attribuibili alle regioni», all'epoca (luglio 1993) stimati in 46.392 miliardi.

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

c) La gestione dell'entrata extratributaria si avvia a caratterizzarsi per la minore incidenza delle partite a destinazione predeterminata e di quelle compensative della spesa. Conservano una entità considerevole le poste concernenti le risorse proprie CEE e le ritenute su stipendi paghe e retribuzioni. Le rimanenti entrate si avviano a divenire prevalenti nell'ambito del titolo II. Ma spesso, per tali poste, non risultano formulati programmi definiti di acquisizione che consentano di monitorare il gettito e di migliorare i singoli rendimenti.

Da una indagine avviata dalla Corte sulle modalità di gestione dell'entrata extratributaria sono emerse prime indicazioni che proverebbero come presso talune amministrazioni i risultati siano conseguiti indipendentemente da ponderate stime previsionali e siano affidate alla casualità. La situazione appare meritevole di attenta analisi e pone l'esigenza di individuare i casi in cui i proventi possano essere fondatamente considerati del tutto aleatori e giustificati, pertanto, l'iscrizione in bilancio di una quantità rilevantissima di capitoli per memoria.

Le entrate p.m. hanno formato oggetto di una specifica analisi della Corte nella precedente relazione annuale. L'analisi ha evidenziato come l'aleatorietà degli introiti sia reale soltanto per una quota delle centinaia di capitoli che figurano in bilancio (i capitoli sono addirittura aumentati nel 1993) e, in particolare, della quota che include le unità di bilancio caratterizzate da costanti introiti di ammontare contenuto. Per altri capitoli, invece, sembrerebbe possibile preconstituire stime realistiche dei proventi, da effettuare mediante la costante osservazione dei presupposti dei crediti dello Stato; la rilevanza del tema appare dimostrata dall'entità del gettito iscritto in bilancio per memoria rispetto ai proventi complessivi dell'entrata tributaria (al netto dei contributi sanitari, delle ritenute sulle retribuzioni e delle risorse CEE).

In termini di accertamenti i proventi p.m. rispetto a quelli complessivi (prospetti nn. 1, 2 e 3) depurati delle poste avanti indicate, pari al 23% circa nel 1990, sono saliti al 38% nel 1991 e si sono attestati sul 32% e sul 27%, rispettivamente, nel 1992 e nel 1993.

L'evoluzione degli incassi ha registrato un andamento non distante da quello degli accertamenti e pertanto il rapporto incassi p.m./incassi complessivi depurati, pari al 22,9% nel 1990 (4.936 miliardi), ha raggiunto il 35,7% (5.359 miliardi), il 29,5% (5.284 miliardi) ed il 32% (6.754 miliardi) nei rispettivi anni 1991, 1992 e 1993.

Numerosi capitoli, inoltre, sono privi di previsione iniziale o istituiti in corso di esercizio e prospettano introiti di rilievo a consuntivo. L'unita elaborazione (prospetto n. 4) espone accertamenti complessivi su poste comunque prive di stime iniziali pari al 23% dei ricordati introiti depurati nel 1990, ma ben al 43,8%, al 41,4% e ad oltre il 60% nei rispettivi anni 1991, 1992 e 1993. Un andamento di poco più contenuto registra l'andamento dagli incassi con dati omologhi pari al 22,9% nel 1990 (4.941 miliardi), al 42,2% nel 1991 (6.336 miliardi) ed al 39,9% nel 1992 (7.160 miliardi). Nel 1993 il dato oltrepassa il 53% (11.223 miliardi).

L'area dell'incertezza nelle previsioni iniziali tende pertanto ad ampliarsi e andrebbe decisamente ridimensionata, entro i limiti compatibili con le esigenze gestionali. Gli scostamenti annuali denotano una mobilità simile a quella che caratterizza il comparto extratributario depurato. Il tema appare in sé meritevole di analisi specifiche nella sede amministrativa si da contribuire ad una maggiore trasparenza ed al miglioramento del gettito.

Numerose partite sono gestite presso amministrazioni diverse da quella finanziaria. Ai quesiti rivolti alle amministrazioni in materia di costi delle gestioni di entrata, in termini di risorse umane utilizzate nonché di strumenti necessari all'accertamento ed alla riscossione (locali, attrezzature tecnologiche ed altro), sono pervenute prime informazioni lacunose che compongono un quadro alquanto composito e di difficile lettura; le carenze informative sono giustificate dalle amministrazioni in parte con riferimento alla natura delle entrate gestite e in parte sottolineando implicitamente il limitato rilievo che, rispetto alle funzioni tipicamente istituzionali, è attribuito alla gestione dell'entrata. Sono emerse sporadiche indicazioni sui costi, nei soli termini dell'onere sostenuto per il personale occasionalmente addetto alle operazioni di versamento.

#### 2.3.4.2 Profili della gestione.

Il risultato della gestione, depurato della posta avanti ricordata, espone accertamenti pari a 53.929 miliardi, costituiti, nelle parti più significative, dai residui contributi sanitari (7.878 miliardi), dalle ritenute sugli stipendi (5.463 miliardi), dal gettito ICI (7.783 miliardi) e dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (11.485 miliardi).

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

La categoria sesta (proventi speciali) evidenzia accertamenti pari a 1.102 miliardi (965 e 862 miliardi nei rispettivi esercizi precedenti), versati per il 98% (1.077 miliardi). Una voce importante è rappresentata dalle «tasse e diritti marittimi», quasi raddoppiata (325 miliardi; 164 nel 1992) e superiore rispetto alle previsioni di ben il 36%. Le previsioni sono state mancate di oltre 300 miliardi nell'esercizio precedente, anche in quanto gonfiate rispetto alle potenzialità di gettito. Sono diminuiti i diritti di segreteria e cancelleria giudiziaria (117 miliardi; 135 nel 1992) mentre risultano stazionari i proventi delle operazioni tecniche effettuate dalla motorizzazione civile (129 miliardi; 130 nel 1992).

Nella categoria settima (proventi di servizi pubblici minori), gli accertamenti (al netto dei 30.670 miliardi relativi al conto «Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria», riversati al capitolo 2368 -» Entrate eventuali e diverse del ministero del Tesoro»), risultano pari a 5.278 miliardi; 4.565 e 4.789 negli anni precedenti sono stati versati per il 71% (70% e 64% negli anni 1992 e 1991). I residui totali (5.274 miliardi) risultano stazionari, a fronte della crescita del 53% registratasi nel 1992. Le giacenze sono particolarmente elevate nel settore delle «multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziaria e amministrative» (443 miliardi), in quello che riguarda «le contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione» (204 miliardi), nonché per le «pene pecuniarie e le somme ricavate dalla vendita dei beni confiscati e di corpi del reato» (661 miliardi). Per quest'ultima posta i residui superano di oltre sette volte i proventi dell'anno e di circa trenta volte gli incassi totali. Un gettito irrisorio è dato dalla posta, accertata dal ministero di grazia e giustizia, relativa alla vendita dei beni confiscati, da destinarsi al recupero dei tossicodipendenti (28 milioni); la gestione della casa da gioco di Campione d'Italia rende 78 miliardi e cresce del 28%.

La categoria VIII (proventi dei beni dello Stato) espone accertamenti per 435 miliardi (433 nel 1992), che superano le previsioni del 18% e realizzano incassi per 316 miliardi (333 nel 1992), pari al 72% degli accertamenti. Gli incassi totali raggiungono i 386 miliardi (404 nel 1992). Si registra pertanto un peggioramento della gestione complessiva, che rimane su livelli talmente insoddisfacenti da sollecitare una indagine conoscitiva atta a promuovere la rimozione delle note e gravissime situazioni denunciate da anni dalla Corte. Nella precedente relazione annuale sono state illustrate situazioni allarmanti sulla base di documenti forniti dalla amministrazione; in altre parti della presente relazione sono esposte forti perplessità in ordine alle prospettive di efficienza del riassetto organizzativo del Dipartimento del territorio del ministero delle finanze (cfr. il capitolo dell'organizzazione) avviato in seguito alla riforma del ministero approvata nel 1991 con la l. n. 358. Perplessità sono altresì espresse sulla disponibilità dell'apparato amministrativo del ministero ad abbandonare la tradizionale arretratezza verso le scorrettezze dei concessionari dei beni pubblici (cfr. capitolo dedicato alla gestione del ministero delle finanze).

Gli accertamenti relativi al demanio idrico (190 miliardi; 215 e 202 negli anni precedenti) regrediscono al pari degli incassi (178 miliardi, 212 e 177 negli anni precedenti). Aumentano invece le giacenze (67 miliardi; 53 nel 1992 e 50 nel 1991). Anche la gestione del demanio marittimo denuncia una situazione di degrado con accertamenti pari a 89 miliardi (90 nel 1992 e 77 nel 1991), con incassi sui 79 miliardi (82 nel 1992 e 75 nel 1991) e residui attivi pari a 48 miliardi (45 e 46 miliardi negli anni precedenti).

Gli utili di gestione delle aziende autonome producono ancora accertamenti pari a 379 miliardi (1.278 e 551 negli anni precedenti), che provengono in prevalenza dall'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (252 miliardi).

I proventi della categoria X (interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro) sono pari a 2.337 miliardi (2.831 e 1.367 negli esercizi precedenti); una parte dei capitoli è iscritta per memoria e ciò risulta di difficile comprensione poiché i piani di rientro dei crediti dovrebbero consentire stime alquanto attendibili. I versamenti hanno toccato i 2.058 miliardi (783 sui residui) ed i residui attivi (1.121 miliardi nel 1993; 1.135 nel 1992 e 520 nel 1991) sono lievemente diminuiti. Il risultato della categoria è costituito essenzialmente dal rapporto Banca d'Italia/Tesoro. I relativi accertamenti sono stati pari a 2.273 miliardi ed i versamenti a 2.031 (781 sui residui).

Nella categoria XI (recuperi, rimborsi e contributi), che espone accertamenti pari a 20.290 miliardi (64.477 e 57.093 negli anni precedenti), sono sintetizzate le principali variazioni intervenute nell'anno nel quadro normativo dell'entrata extratributaria. I residui contributi sanitari e le ritenute sugli stipendi

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

rappresentano le poste più cospicue di gettito, come si è visto nella parte iniziale di quest'ultimo paragrafo. Una quota assai elevata di gettito è affluita nei capitoli che riguardano le entrate eventuali e diverse delle 23 amministrazioni intestatarie di altrettante rubriche nell'aggregato. I proventi sono tutti realizzati su capitoli iscritti per memoria. Sono sensibilmente cresciuti (89 miliardi; 60 nel 1992 e 43 nel 1991) i versamenti effettuati per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali, il che appare spiegato dalle prospettive di contenimento dei trattamenti pensionistici nel medio periodo.

Il gettito della categoria XII (partite che si compensano nella spesa), pari a 24.107 miliardi, proviene essenzialmente dalle risorse proprie IVA (11.485 miliardi) dai dazi (T.D.C.) percepiti negli scambi con i Paesi terzi all'U.E. (1.804 miliardi) e dal ricordato gettito ICI. Va notato che gli accertamenti ICI hanno dato luogo a versamenti pari a soli 3.290 miliardi. Una spiegazione dell'anomalia di un introito di competenza costruito con caratteri che avrebbero dovuto assicurare la contestualità rispetto agli incassi, può essere individuata nella ricordata complessità delle procedure amministrative che hanno disciplinato la distribuzione dei proventi fra Stato ed Enti locali e previsto l'intervento necessario dei concessionari della riscossione, che hanno effettuato i versamenti presso le tesorerie al netto dei compensi ai medesimi riconosciuti.

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

PROSPETTO n. 1

**TITOLO II - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE - Analisi capitoli istituiti per memoria**

N. rubrica	Denominazione	Versamenti Esercizio Finanziario 1990			Versamenti Esercizio Finanziario 1991		
		Competenza	Residui	Totali	Competenza	Residui	Totali
1	Amministrazione delle Finanze . . . . .	236.260,3	25.036,7	261.297,0	205.191,9	66.710,6	271.902,5
2	Amministrazione del Tesoro . . . . .	3.902.756,4	389.871,9	4.292.628,2	4.544.793,5	47.569,7	4.592.363,2
3	Amministrazione di Grazia e Giustizia . . . . .	0,0	0,9	0,9	7,7	0,0	7,7
4	Amministrazione degli Affari Esteri . . . . .	4.097,1	0,0	4.097,1	53.898,5	0,0	53.898,5
5	Amministrazione della Pubblica Istruzione . . . . .	13,1	17,1	30,2	4,2	19,6	23,8
6	Amministrazione dell'Interno . . . . .	62.585,8	64,4	62.650,1	58.360,3	69,0	58.429,3
7	Amministrazione dei Trasporti . . . . .	3.197,5	0,0	3.197,5	2.182,4	0,0	2.182,4
8	Amministrazione della Difesa . . . . .	10.090,4	184,1	10.274,5	27.923,7	232,1	28.155,8
9	Amministrazione dell'Agricoltura e delle Foreste . . . . .	87,9	1,1	89,0	9,6	3,2	12,8
10	Amministrazione dell'Ind. del Comm. e dell'Artig. . . . .	3.552,0	0,0	3.552,0	14.770,6	0,0	14.770,6
11	Amministrazione delle Partecipazioni Statali . . . . .	2,1	0,0	2,1	0,0	0,0	0,0
12	Amministrazione della Sanità . . . . .	19.320,8	0,0	19.320,8	34.677,8	0,0	34.677,8
13	Amministrazione del Turismo e dello Spettacolo . . . . .	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14	Amministrazione della Marina Mercantile . . . . .	1.060,4	201,0	1.261,4	832,4	249,6	1.082,0
16	Amministrazione del Bilancio e della Prog. Econom. . . . .	74,6	0,0	74,6	151,2	0,0	151,2
17	Amministrazione dei Lavori Pubblici . . . . .	197,2	354,6	551,8	143,7	235,4	379,1
18	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunic. . . . .	3,6	0,0	3,6	56,0	0,0	56,0
19	Amministrazione del Lavoro e della Previd. Sociale . . . . .	267.027,0	158,7	267.185,7	294.074,7	37,3	294.112,0
20	Amministrazione del Commercio Estero . . . . .	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21	Amministrazione per i Beni Culturali e Ambientali . . . . .	850,1	0,1	850,2	328,8	0,0	328,8
22	Presidenza del Consiglio dei Ministri . . . . .	2.869,4	0,0	2.869,4	3.082,8	0,0	3.082,8
23	Ist. Sup. per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro . . . . .	193,8	0,0	193,8	120,9	0,0	120,9
24	Amministrazione dell'Ambiente . . . . .	4.113,0	0,0	4.113,0	127,9	0,0	127,9
25	Amministrazione dell'Univ. e della ric. scient. e tec. . . . .	1.904,1	0,0	1.904,1	2.954,2	0,0	2.954,2
Totali per Rubrica - Titolo II . . . . .		4.520.256,6	415.890,4	4.936.147,0	5.243.693,0	115.126,5	5.358.819,3

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

PROSPETTO n. 2

## TITOLO II - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE - Analisi capitoli istituiti per memoria

N. rubrica	Denominazione	Versamenti Esercizio Finanziario 1982			Versamenti Esercizio Finanziario 1983		
		Competenza	Residui	Totali	Competenza	Residui	Totali
1	Amministrazione delle Finanze . . . . .	185.846,2	74.321,2	260.167,4	258.870,5	65.689,4	324.559,9
2	Amministrazione del Tesoro . . . . .	4.507.988,7	121.991,9	4.629.980,6	5.178.309,4	561.505,9	5.739.815,3
3	Amministrazione di Grazia e Giustizia . . . . .	3.057,5	23,3	3.080,8	7.630,0	175,1	7.805,1
4	Amministrazione degli Affari Esteri . . . . .	16.389,2	0,0	16.389,2	1.291,1	0,0	1.291,1
5	Amministrazione della Pubblica Istruzione . . . . .	22,6	44,8	67,4	12,1	15,3	27,4
6	Amministrazione dell'Interno . . . . .	70.381,1	114,2	70.495,3	94.497,2	137,2	94.634,4
7	Amministrazione dei Trasporti . . . . .	2.070,4	0,0	2.070,4	8.160,4	0,0	8.160,4
8	Amministrazione della Difesa . . . . .	11.237,3	327,5	11.564,8	11.158,8	459,4	11.618,2
9	Amministrazione dell'Agricoltura e delle Foreste . . . . .	38,6	9,9	48,5	133,0	11,3	144,3
10	Amministrazione dell'Ind. del Comm. e dell'Artig. . . . .	11.042,7	0,0	11.042,7	11.850,7	0,0	11.850,7
11	Amministrazione delle Partecipazioni Statali . . . . .	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
12	Amministrazione della Sanità . . . . .	14.488,6	0,0	14.488,6	11.358,1	0,0	11.358,1
13	Amministrazione del Turismo e dello Spettacolo . . . . .	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
14	Amministrazione della Marina Mercantile . . . . .	2.027,7	308,9	2.336,6	17.335,4	407,3	17.742,7
16	Amministrazione del Bilancio e della Prog. Econom. . . . .	275,7	0,0	275,7	112.685,3	0,0	112.685,3
17	Amministrazione dei Lavori Pubblici . . . . .	190,0	1.020,7	1.210,7	27.104,1	451,7	27.555,8
18	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunic. . . . .	14,1	0,0	14,1	14.568,5	0,0	14.568,5
19	Amministrazione del Lavoro e della Previd. Sociale . . . . .	251.069,0	286,5	251.355,5	298.393,7	85,9	298.479,6
20	Amministrazione del Commercio Estero . . . . .	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
21	Amministrazione per i Beni Culturali e Ambientali . . . . .	1.085,2	1,6	1.086,8	63.378,2	25,7	63.403,9
22	Presidenza del Consiglio dei Ministri . . . . .	3.090,6	0,0	3.090,6	3.966,0	0,0	3.966,0
23	Ist. Sup. per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro . . . . .	160,6	0,0	160,6	24,5	0,0	24,5
24	Amministrazione dell'Ambiente . . . . .	75,8	0,0	75,8	26,3	0,0	26,3
25	Amministrazione dell'Univ. e della ric. scient. e tec. . . . .	5.048,2	0,0	5.048,2	4.783,7	0,0	4.783,7
Totali per Rubrica - Titolo II . . . . .		5.085.600,3	198.450,4	5.284.050,8	6.125.536,9	628.964,3	6.754.501,2

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

PROSPETTO n. 3

(in milioni)

## Gestione dell'entrata extratributaria (al netto dei capitoli sull'assistenza sanitaria, CEE e ritenute stipendi)

Numero e denominazione della categoria	Esercizi finanziari	Gettito complessivo		Gettito dei capitoli iscritti per memoria		% di incidenza	
		Accertamenti	Versamenti	Accertamenti	Versamenti	Accertamenti	Versamenti
CATEGORIA VI Proventi speciali	1990	743.143,0	748.092,7	8.758,5	8.832,4	1,18	1,18
	1991	862.392,1	863.119,8	9.736,7	9.736,7	1,13	1,13
	1992	964.692,4	973.307,5	9.018,4	9.018,4	0,93	0,93
	1993	1.102.232,3	1.091.135,8	14.274,6	13.690,2	1,30	1,25
CATEGORIA VII Proventi di servizi pubblici minori	1990	6.734.571,7	6.133.496,6	744.858,0	331.489,2	11,06	5,40
	1991	4.789.117,4	3.621.225,0	1.070.788,1	332.295,9	22,36	9,16
	1992	4.545.074,8	3.844.960,9	968.867,9	335.682,3	21,32	8,73
	1993 (*)	5.278.100,6	4.099.224,9	1.115.556,8	427.570,1	21,14	10,43
CATEGORIA VIII Proventi dei beni dello stato	1990	326.272,7	303.066,9	3.965,6	3.355,4	1,22	1,11
	1991	490.019,0	350.104,2	6.261,4	8.265,7	1,28	2,36
	1992	433.262,5	404.145,2	6.957,3	6.798,2	1,61	1,68
	1993	435.237,7	386.298,1	5.914,0	8.879,8	1,36	2,30
CATEGORIA IX Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1990	514.456,9	956.290,5	35.748,9	388.418,2	6,95	40,62
	1991	550.937,0	523.692,3	120.931,2	44.984,3	21,95	8,59
	1992	1.277.653,5	558.767,3	556.887,2	128.761,5	43,59	23,04
	1993	379.371,3	642.555,1	379.371,3	642.555,1	100,00	100,00
CATEGORIA X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1990	1.593.479,1	1.711.084,8	148,8	148,8	0,01	0,01
	1991	1.366.951,8	1.290.101,0	0,0	0,0	0,00	0,00
	1992	2.830.890,1	2.212.844,0	0,0	0,0	0,00	0,00
	1993	2.336.714,7	2.058.802,0	1.246,7	1.246,7	0,05	0,06
CATEGORIA XI Recuperi, rimborsi e contributi	1990	9.277.161,5	9.293.252,1	1.910.108,8	1.910.470,4	20,59	20,56
	1991	6.082.283,2	6.030.605,5	2.802.466,7	2.781.574,9	46,08	46,12
	1992	6.363.594,6	8.331.463,7	3.425.536,9	3.346.535,8	40,86	40,17
	1993	6.949.365,7	7.021.335,1	3.271.986,9	3.267.993,7	47,08	46,54
CATEGORIA XII Partite che si compensano nella spesa	1990	2.434.342,4	2.427.639,8	2.293.396,5	2.293.432,7	94,21	94,47
	1991	2.234.679,4	2.319.271,8	2.181.980,4	2.181.962,3	97,64	94,08
	1992	1.614.525,9	1.608.945,1	1.457.623,4	1.457.254,5	90,28	90,57
	1993	10.335.999,1	5.838.126,6	2.393.647,6	2.392.565,7	23,16	40,98
<b>TOTALE TITOLO II . . .</b>	<b>1990</b>	<b>21.623.427,4</b>	<b>21.572.923,6</b>	<b>4.996.985,1</b>	<b>4.936.147,1</b>	<b>23,11</b>	<b>22,88</b>
	<b>1991</b>	<b>16.376.379,9</b>	<b>14.998.119,7</b>	<b>6.192.164,4</b>	<b>5.358.819,7</b>	<b>37,81</b>	<b>35,73</b>
	<b>1992</b>	<b>20.049.693,8</b>	<b>17.934.433,8</b>	<b>6.424.891,0</b>	<b>5.284.050,7</b>	<b>32,04</b>	<b>29,46</b>
	<b>1993 (*)</b>	<b>26.817.021,3</b>	<b>21.137.477,7</b>	<b>7.161.997,9</b>	<b>6.754.501,2</b>	<b>26,78</b>	<b>31,96</b>

\* Al netto dell'importo di lire 30.670 miliardi di cui al cap. 2368

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

PROSPETTO n. 4  
(in milioni)**Gestione dell'entrata extratributaria (al netto dei capitoli sull'assistenza sanitaria, CEE e ritenute stipendi)**

Numero e denominazione della categoria	Esercizi finanziari	Gettito complessivo		Gettito dei capitoli privi di stime iniziali		% di incidenza	
		Accertamenti	Versamenti	Accertamenti	Versamenti	Accertamenti	Versamenti
CATEGORIA VI Proventi speciali	1990	743.143,0	748.092,7	8.758,5	8.832,4	1,18	1,18
	1991	862.392,1	863.119,8	17.872,7	17.872,6	2,07	2,07
	1992	964.692,4	973.307,5	9.018,5	9.018,5	0,93	0,93
	1993	1.102.232,3	1.091.135,8	16.917,8	16.333,4	1,53	1,50
CATEGORIA VII Proventi di servizi pubblici minori	1990	6.734.571,7	6.133.496,6	744.858,0	331.489,2	11,06	5,40
	1991	4.789.117,4	3.621.225,0	1.090.796,1	352.303,8	22,78	9,73
	1992	4.545.074,8	3.844.960,9	981.160,2	347.974,2	21,59	9,05
	1993 (*)	5.278.100,6	4.099.224,9	1.495.926,9	807.940,1	28,34	19,71
CATEGORIA VIII Proventi dei beni dello stato	1990	326.272,7	303.066,9	3.965,6	3.355,4	1,22	1,11
	1991	490.019,0	350.104,2	6.261,4	8.265,7	1,28	2,36
	1992	433.262,5	404.145,2	6.957,3	6.798,2	1,61	1,68
	1993	435.237,7	386.298,1	5.914,0	8.879,8	1,36	2,30
CATEGORIA IX Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1990	514.456,9	956.290,5	35.748,9	388.418,2	6,95	40,62
	1991	550.937,0	523.692,3	120.931,2	44.994,3	21,95	8,59
	1992	1.277.653,5	558.767,3	558.887,2	128.761,5	43,59	23,04
	1993	379.371,3	642.555,1	379.371,3	642.555,1	100,00	100,00
CATEGORIA X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1990	1.593.479,1	1.711.084,8	148,8	148,8	0,01	0,01
	1991	1.366.951,8	1.290.101,0	0,0	0,0	0,00	0,00
	1992	2.830.890,1	2.212.844,0	739,3	739,3	0,03	0,03
	1993	2.336.714,7	2.058.802,0	1.246,7	1.246,7	0,05	0,06
CATEGORIA XI Recuperi, rimborsi e contributi	1990	9.277.161,5	9.293.252,1	1.914.811,3	1.915.170,4	20,64	20,61
	1991	6.062.283,2	6.030.605,5	3.751.085,6	3.730.193,9	61,67	61,85
	1992	8.383.594,6	8.331.463,7	5.289.095,7	5.210.094,5	63,09	62,54
	1993	6.949.365,7	7.021.335,1	4.066.925,6	4.062.932,4	58,52	57,87
CATEGORIA XII Partite che si compensano nella spesa	1990	2.434.342,4	2.427.639,8	2.293.396,5	2.293.432,7	94,21	94,47
	1991	2.234.679,4	2.319.271,8	2.181.980,4	2.181.982,3	97,64	94,08
	1992	1.614.525,9	1.608.945,1	1.457.850,9	1.457.375,1	90,30	90,58
	1993	10.335.999,1	5.838.126,6	10.176.806,1	5.682.728,9	98,46	97,34
<b>TOTALE TITOLO II . . .</b>	<b>1990</b>	<b>21.623.427,4</b>	<b>21.572.923,6</b>	<b>5.001.687,7</b>	<b>4.940.847,1</b>	<b>23,13</b>	<b>22,90</b>
	<b>1991</b>	<b>16.376.379,9</b>	<b>14.998.119,7</b>	<b>7.168.927,3</b>	<b>6.335.582,5</b>	<b>43,78</b>	<b>42,24</b>
	<b>1992</b>	<b>20.049.693,8</b>	<b>17.934.433,8</b>	<b>8.301.709,1</b>	<b>7.160.761,3</b>	<b>41,41</b>	<b>39,93</b>
	<b>1993 (*)</b>	<b>26.817.021,3</b>	<b>21.137.477,7</b>	<b>16.143.106,3</b>	<b>11.222.616,3</b>	<b>60,20</b>	<b>53,09</b>

\* Al netto dell'importo di lire 30.670 miliardi di cui al cap. 2368



### 3. Gestione della spesa

#### 3.1 *Il quadro generale*

3.1.1 L'evoluzione dei conti pubblici in gran parte dipende dall'adozione di misure strutturali mirate al contenimento della spesa. In tale direzione si muovono i decreti delegati emanati nell'ambito della manovra di bilancio per il 1993, i cui effetti potranno appieno dispiegarsi solo su un più esteso arco temporale. I risultati del 1993 scontano, invece, l'incidenza degli interventi congiunturali tesi a rallentare la crescita degli oneri nei settori che più alimentano gli squilibri di finanza pubblica (previdenza, sanità e pubblico impiego). Nella stessa ottica congiunturale si pone, a partire dal 1990, la fissazione di un saldo netto da finanziare inferiore al tetto del fabbisogno programmato. Ma — come risulta dalle considerazioni svolte nel precedente punto 1) — una tale impostazione appare rischiosa nell'attuale fase di sfavorevole andamento dell'economia, che incide, soprattutto, sul livello del gettito tributario atteso.

Le regole di variazione della spesa di competenza per il 1993, assunte nel luglio 1992 col D.P.E.F. 1993-95, prevedevano:

- una crescita delle spese correnti al netto degli interessi inferiore, anche se di poco, al tasso programmato per l'inflazione;
- un andamento delle spese in conto capitale complessivamente in linea con l'inflazione programmata.

Nella nota di aggiornamento dello stesso D.P.E.F. 1993-95, predisposta dal Governo nel settembre 1992, si ipotizzava:

- una diminuzione delle spese correnti al netto degli interessi nella misura dell'1,4%;
- una evoluzione delle spese in conto capitale pari al 7,5%.

Tali obiettivi sono stati apparentemente conseguiti. La spesa corrente al netto degli interessi ha mostrato una flessione del 5,3%. Ma tale risultato è decisamente influenzato dai ridotti trasferimenti alle Regioni (oltre 43.000 miliardi), dovuti principalmente al cospicuo taglio della dotazione del Fondo sanitario nazionale (da miliardi 86.320 a miliardi 46.226), in relazione all'attribuzione alle stesse, a partire dal 1993, del gettito relativo ai contributi sanitari. D'altra parte, gli oneri diversi dagli interessi sono gravati di 12.000 miliardi di restituzione di crediti di imposta. Depurando i dati da tali fattori di disomogeneità, la crescita della spesa al netto degli interessi resta di due punti percentuali al di sotto dell'evoluzione media dei prezzi registrata nel 1993.

La spesa in conto capitale presenta, formalmente, un inedito ritmo di crescita (+45,6%). Ma essa sconta, fra le somme non attribuibili, un importo di 30.670 miliardi, relativo all'emissione di titoli per l'istituzione presso la Banca d'Italia del conto denominato «Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria», in conseguenza della legge 26.11.93, n. 483.

Al netto di tale ammontare, il tasso di crescita scende, peraltro, al 3,9% e, quindi, pressochè in linea con l'incremento del PIL nominale.

3.1.2 Anche quest'anno la Corte ritiene utile premettere alla specifica analisi economica e funzionale il quadro di sintesi dell'evoluzione, nell'ultimo quadriennio, dei principali aggregati di spesa in termini di incidenza sul PIL.

Nel predisporre le tabelle che seguono, si è dovuto provvedere ad un adeguamento, per i passati esercizi, degli indici percentuali indicati nella precedente relazione, in conseguenza degli abituali ritocchi del prodotto interno lordo effettuati dall'Istat. Le elaborazioni tengono conto dei nuovi valori del PIL, relativi al biennio 1991-92, quali risultano dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1993.

I conti dell'anno trascorso, a differenza di quanto verificatosi nel biennio precedente, includono regolazioni debitorie (12.000 miliardi di impegni e 7.370 miliardi di pagamenti), che si riferiscono al rimborso in titoli di parte dei crediti di imposta accumulati negli anni precedenti. Per una lettura più significativa degli andamenti gestionali viene altresì riportata in parentesi — per gli esercizi 1990 e 1993 — l'incidenza degli aggregati sul PIL al netto delle partite debitorie. Per quanto, in particolare, riguarda il conto capitale, sempre in parentesi viene indicata l'incidenza del comparto, al netto delle somme finalizzate alla costituzione delle disponibilità del conto per il servizio di tesoreria.

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

## Incidenza sul P.I.L. dei principali aggregati di spesa

Quadriennio 1990-93

(in miliardi)

Anno	Impegni	%	PIL	Pagamenti	%	PIL
<b>SPESA CORRENTE</b>						
1990	463.470	35,3	(35,0)	464.202	35,4	(35,0)
1991	510.786	35,7		506.535	35,4	
1992	554.119	36,8		545.144	36,2	
1993	556.217	35,7	(34,9)	544.786	34,9	(34,4)
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>						
1990	78.107	6,0		71.052	5,4	
1991	69.180	4,8		68.793	4,8	
1992	73.460	4,9		63.576	4,2	
1993	107.020	6,9	( 4,9)	105.394	6,8	( 4,8)
<b>SPESA FINALE</b>						
1990	541.577	41,3	(40,9)	535.254	40,8	(40,4)
1991	579.966	40,6		575.328	40,2	
1992	627.579	41,7		608.720	40,5	
1993	663.237	42,5	(41,7)	650.180	41,7	(41,2)
<b>SPESA COMPLESSIVA</b>						
1990	665.906	50,8	(50,4)	658.803	50,2	(49,9)
1991	687.937	48,1		683.057	47,8	
1992	738.466	49,1		718.763	47,8	
1993	757.686	48,6	(47,8)	745.956	47,8	(47,3)
<b>INTERESSI</b>						
1990	117.678	9,0		118.123	9,0	
1991	136.058	9,5		135.348	9,5	
1992	157.316	10,5		157.224	10,5	
1993	180.450	11,6		182.843	11,7	
<b>SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI</b>						
1990	345.792	26,4	(26,0)	346.079	26,4	(26,0)
1991	374.728	26,2		371.187	26,0	
1992	396.803	26,4		387.920	25,8	
1993	375.767	24,1	(23,3)	361.943	23,2	(22,7)

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

L'evoluzione del peso dei diversi aggregati di bilancio risulta in modo chiaro.

Si accresce ancora di oltre un punto (due e mezzo complessivamente nell'ultimo triennio) la quota della spesa per interessi che, per effetto anche del rallentamento dell'economia, raggiunge l'11,6% del PIL in termini di competenza e l'11,7% sul piano della cassa. Restano stabili, al netto della posta relativa alla costituzione delle disponibilità del conto per il servizio di tesoreria, gli impegni del conto capitale, mentre gli omologhi pagamenti s'incrementano di sei decimi di punto, recuperando il livello del 1991.

La spesa corrente - alleggerita dai minori apporti per il fondo sanitario nazionale - presenta, sul lato degli impegni, una flessione dell'incidenza sul PIL di oltre un punto percentuale (circa due al netto delle regolazioni debitorie) e una parallela evoluzione sul fronte dei pagamenti.

Senza computare gli interessi, la spesa corrente tocca il livello più basso degli ultimi anni e nella serie netta assorbe il 23,3% del PIL sul versante della competenza e il 22,7% in termini di cassa. Il dato, comunque, di per sé non è significativo, tenuto conto che nel comparto corrente sono ricomprese aree gestorie per le quali il bilancio di previsione e il rendiconto generale non forniscono che una limitata rappresentazione degli oneri sostenuti.

Nella spesa finale trovano larga compensazione gli occasionali fattori di diminuzione e di accrescimento degli oneri. I dati ufficiali indicano un aumento reale degli oneri (dal 41,7 al 42,5% e dal 40,5 al 41,7%); l'incidenza di questo macro-aggregato sul PIL resta, peraltro, sostanzialmente invariata, al netto delle regolazioni debitorie, sul lato della competenza e cresce di soli sette decimi di punto nel profilo di cassa.

La spesa complessiva, in cui si riflette anche la discontinua evoluzione del rimborso prestiti, presenta invece una diminuzione, rispetto al PIL, più accentuata nella serie netta.

3.1.3 Il consuntivo della spesa per il 1993 è, per i motivi indicati, non agevolmente confrontabile con l'omologo documento dell'anno precedente. Al di là della specifica regolazione di parte dei crediti di imposta (12), sono noti i limiti di rappresentatività del bilancio di competenza, nonché la non compiuta significatività delle operazioni di pagamento contabilizzate in bilancio, soprattutto in alcuni comparti di spesa. In tale chiave vanno interpretati i dati ufficiali del rendiconto generale dello Stato. Rispetto al 1992 le risultanze gestionali indicano le seguenti variazioni (13):

- moderata progressione (+2,6 e + 3,8%) della spesa complessiva che sconta, fra l'altro, una notevole flessione degli oneri per il rimborso dei prestiti (-13,9 e -13,1%);
- rallentata evoluzione (+5,7 e +6,8%) della spesa finale;
- sostanziale stazionarietà della spesa corrente in maniera decisiva legata alle nuove modalità di finanziamento del fondo sanitario nazionale;
- moderata crescita degli impegni di conto capitale (+3,9%) al netto degli oneri legati alla costituzione delle disponibilità del conto per il servizio di tesoreria; sempre al netto di tale posta i rispettivi pagamenti crescono del 17,5% e recuperano tre anni di consecutiva flessione;
- ulteriore balzo - non riscontrabile negli altri aggregati di finanza pubblica - degli oneri per interessi (+14,7 e + 16,3%) che assorbono ormai un terzo della spesa corrente;
- limitata accelerazione (+2,9 e 4,2%) dei complessivi oneri per il servizio del debito pubblico (interessi e rimborso prestiti);
- sensibile calo dei trasferimenti complessivi (-12,6 e -11%), legato all'andamento dei trasferimenti correnti (-17,2 e -18,6%), che risentono dei diminuiti apporti al fondo sanitario nazionale;

12) È tuttavia da segnalare la persistente presenza in diversi capitoli e sotto svariate denominazioni («risanamento», «ripiano», «regolazione») di analoghi interventi, che finiscono per compromettere la trasparenza e la significatività del bilancio. La finalizzazione al ripiano di situazioni debitorie è, inoltre, esplicitamente enunciata in alcune specifiche norme emanate nel corso del 1993.

13) Nella illustrazione dei profili gestionali più significativi e nella successiva analisi economica e funzionale, al fine di non appesantire l'esposizione sono spesso indicati due importi o due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti, le seconde prospettano i relativi scostamenti sull'anno precedente.

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

- nuova discesa del tasso di crescita della spesa di funzionamento (+3,4 e +5,2%), conseguente soprattutto al blocco dei rinnovi contrattuali;
- modesto sviluppo della spesa finale al netto degli interessi (+2,7 e +3,5%);
- flessione degli oneri correnti al netto degli interessi (-5,3 e -6,7%);
- divaricata evoluzione degli investimenti diretti (+5,9 e -10,2%);
- declino degli oneri legati alle operazioni finanziarie (-14,6 e -3,8%);
- evoluzione delle «spese finali nette» e delle «spese nette d'investimento» leggermente superiore ai rispettivi aggregati totali;
- ripresa delle spese di investimento «effettive» (e cioè degli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento di nuova formazione) che, depurate della contingente posta relativa al conto disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria, mostrano un incremento dell'8,7%;
- netto calo, nell'ambito della spesa finale al netto degli interessi e delle poste correttive, dell'area delle spese a gestione indiretta (sostanzialmente trasferimenti e partite finanziarie), che scende per la prima volta da molti anni al di sotto del 60%;
- maggiore smaltimento degli stanziamenti finali di competenza (dall'85,1 all'86,2%), in parte dovuto al conto capitale che, trainato dalla pronta spendibilità delle somme per la costituzione del conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria, s'impenna dal 60,9 al 75,9% (al netto di tale posta quest'ultimo coefficiente si situa al 66,3%); sostanzialmente stabile (88,2%) risulta il rapporto tra pagamenti e disponibilità di competenza di parte corrente;
- formazione di 8.600 miliardi di economie di gestione sugli stanziamenti di competenza relativi alla spesa finale, per il 90,6% inerenti alla spesa corrente, su cui peraltro si registra un tasso di mancato utilizzo delle disponibilità (1,38%) dimezzato rispetto al precedente esercizio. Inusuale ammontare di economie oltre 16.700 miliardi sul titolo III (rimborso prestiti), essenzialmente riconducibile al mancato ricorso all'opzione di rimborso dei B.T.O.;
- aumento dell'indice di realizzazione delle autorizzazioni di cassa inerenti alla spesa finale (dall'88,4 all'89,3%), in parte attribuibile alla spinta del conto capitale che si eleva dal 65,5% al 78,9% (al netto della posta di pronta spendibilità: 72,1%); flessione di mezzo punto percentuale per quanto riguarda la spesa corrente (dal 92,1 al 91,6%);
- recupero del coefficiente di utilizzo della massa spendibile riferita alla spesa finale (dall'80,2 all'81,8%); tale ripresa è in parte sostenuta dal conto capitale il cui indice si alza dal 48,8 al 63,4% (al netto della posta di pronta spendibilità: 54,8%); stazionarietà dell'indice (86,7%) relativo al comparto corrente;
- incremento dell'1,8% del volume dei residui passivi, che oltrepassano i 126.000 miliardi e sono costituiti per i due terzi da residui di nuova formazione;
- lieve riduzione (-2,1%) dei residui di stanziamento, che sfiorano comunque i 17.000 miliardi e provengono per il 76,4% dalla competenza del 1993.

### 3.2 *Analisi economica*

#### 3.2.1 Il comparto dei trasferimenti.

I trasferimenti complessivi dal bilancio dello Stato ammontano nel 1993 a 258.578 e a 250.102 miliardi.

Ne risulta un decremento del 12,6 e dell'11% rispetto agli omologhi dati del 1992, decremento legato alle diverse forme di finanziamento del servizio sanitario nazionale. Diminuisce, conseguentemente, l'incidenza dei relativi oneri sul PIL (dal 19,6 al 16,6%; dal 18,6 al 16%). Resta, comunque, ferma l'esigenza di interventi strutturali per il ridimensionamento dei flussi diretti al finanziamento dei centri autonomi di spesa. Per gli stessi settori va, inoltre, recuperata significatività ai dati di bilancio e va stabilito un più adeguato raccordo con la gestione di tesoreria e con la contabilità nazionale, allo scopo di dare visibilità alla effettiva destinazione finale della spesa.

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

A causa del rilevato ridimensionamento delle risorse destinate alle Regioni diminuisce la quota percentuale degli impegni assunti in favore degli enti ricompresi nella vecchia struttura del conto del settore statale o comunque ad enti pubblici in genere (dall'86,7 all'83,1%; dall'88,4 all'83,6%).

Gli enti ed organismi pubblici beneficiano in parte anche dei flussi indirizzati verso soggetti esterni al settore pubblico allargato (che in bilancio sono formalmente inclusi nei sottoaggregati famiglie, imprese ed estero).

3.2.1.1 I trasferimenti a favore del settore «famiglie ed istituzioni sociali» (19.935 e 16.619 miliardi) espongono sul lato degli impegni la maggiore dinamica (+ 18,1%) dell'intera area dei trasferimenti, mentre sul versante dei pagamenti presentano un tasso accrescitivo del 5% (+ 7,3 nel precedente esercizio). Lo sviluppo degli oneri è dovuto all'andamento dei trasferimenti correnti (19.688 e 16.364 miliardi; + 16 e + 4,6%), che ne assorbono il 98,8 e il 98,5%. L'evoluzione dei trasferimenti correnti è sostenuta in misura prevalente dalla voce «assistenza gratuita diretta» (15.010 e 11.899 miliardi; + 18,7 e + 4,5%), che ricomprende sostanzialmente gli oneri in favore delle c.d. categorie protette: invalidi civili, sordomuti e ciechi civili.

Una contenuta dinamica del 3,4% su entrambi i versanti della spesa (2.866 miliardi di impegni e pagamenti) segna la voce «pensioni di guerra ed assegni vitalizi». Raddoppiano quasi gli impegni della voce «altri» (da 552 a 1.011 miliardi), in ripresa anche sul lato dei pagamenti (+ 7,5%). In tale aggregato sono, fra l'altro, inseriti il capitolo 4576/Lavoro (utilizzo di giovani per attività collettivamente utili nel Mezzogiorno), che espone impegni per 411 miliardi e pagamenti per 35 miliardi; nonché il capitolo 4480/Tesoro (contributi alla C.E.I.), su cui si registra una crescita sia degli impegni (da 406 a 607 miliardi) sia dei pagamenti (da 406 a 587 miliardi).

3.2.1.2 Un intenso ritmo accrescitivo mostrano i pagamenti relativi ai trasferimenti alle imprese (16.698 miliardi; + 39%), dopo due anni di consecutiva flessione; mentre gli omologhi impegni (17.139 miliardi) s'incrementano del 10,8%. Il 63,7 e il 62,8% delle risorse è attivato dai flussi in conto capitale (10.909 e 10.487 miliardi) che presentano, in termini di pagamenti, uno scatto del 52,1% e una dinamica del 15% per gli impegni.

Meno sostenuta è la crescita del comparto corrente (6.230 e 6.211 miliardi; + 4 e + 21,3%), in cui, sul versante della competenza, al forte incremento delle assegnazioni alla voce «altre» (+ 21,1%) fa riscontro il calo degli impegni per AIMA (-22,4%) ed imprese finanziarie (-10,1%); mentre sul fronte della cassa all'impennata degli oneri per l'AIMA (+ 704 e + 119,4%) si accompagnano aumenti del 17% per le imprese finanziarie e del 4,2% per la voce residuale. In quest'ultima confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per varie forme di trasporto che non rientrano nella competenza delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei Trasporti, che espongono una spesa totale di 1.450 e 1.458 miliardi); per le garanzie di cambio (659 miliardi; + 185 miliardi rispetto al 1992); per somme da corrispondere all'AIMA per aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria nel settore bieticolo-saccarifero (248 miliardi); per le sovvenzioni delle società assuntrici di servizi marittimi (294 e 290 miliardi).

Sul versante dei trasferimenti alle imprese resta l'esigenza di una adeguata revisione della classificazione di bilancio, collegata anche ad un attento riesame della normativa in atto.

Allo scopo di fornire un ausilio per una migliore valutazione degli interventi, anche quest'anno la Corte ha svolto una analisi sui flussi di spesa riguardanti la voce «trasferimenti alle imprese». Le tecniche di rilevazione e di prospettazione dei dati sono rimaste immutate rispetto ai passati esercizi. L'indagine ha riguardato tutte le operazioni di pagamento (circa 18.800) relative all'aggregato ufficialmente classificato «trasferimenti alle imprese».

Nelle tabelle inserite nell'appendice statistica sono riportate le erogazioni disposte in favore delle imprese sui singoli stati di previsione e, riassuntivamente, a livello delle categorie V e XII (codici 1.5.2 e 2.12.2).

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

L'analisi stessa, peraltro, risulta fortemente condizionata dalla incongrua classificazione di bilancio, che non consente, fra l'altro, di distinguere con immediatezza la spesa destinata all'impresa privata da quella indirizzata all'impresa pubblica e neppure di identificare, in molti casi, i destinatari finali dei pagamenti. L'aggregato comprende infatti erogazioni ad istituti di credito e società di leasing, che si pongono come centri di intermediazione delle risorse rispetto agli effettivi beneficiari. I flussi verso gli istituti di credito e finanziari si mantengono pressochè stabili in valore assoluto (3525 miliardi a fronte dei 3478 nel 1992), mentre espongono una declinante quota sul totale dell'aggregato (dal 29,5 al 21,4%), a causa della indicata espansione dei pagamenti complessivi.

Questi sono spinti, soprattutto, dalle voci «soggetti vari» — che incrementa del 54,8% (da 3.276 a 5.182 miliardi) il volume delle erogazioni, accrescendo di oltre tre punti e mezzo percentuali (dal 27,8 al 31,4%) la propria incidenza — e «organismi pubblici e gestioni fuori bilancio» (da 4.664 a 6.804; +45,9%) destinataria, anch'essa di una maggiore quota (dal 39,6 al 41,2%) delle risorse assegnate al comparto.

Risalgono, inoltre, i pagamenti relativi a «Tesoro dello Stato» (da 67 a 513 miliardi) e a «regioni, province e comuni» (da 148 a 405 miliardi).

Il 57,1% dei trasferimenti alle imprese è riferito al solo Ministero del Tesoro; su cinque ministeri (Tesoro, Marina mercantile, Trasporti, Agricoltura e Industria) si concentra il 90% dei pagamenti. Il residuo 10% è disseminato su 13 stati di previsione.

3.2.1.3 Dopo due anni di consecutiva flessione, risalgono i flussi destinati alle Aziende autonome (6.730 e 7.388 miliardi; +7 e 15,7%).

Ma l'evoluzione all'interno del comparto non è omogenea. I trasferimenti in conto capitale (4.769 e 5.433 miliardi) mostrano una crescita degli impegni del 5,7% e, soprattutto, un marcato incremento dei pagamenti (+45,3%). Sulla parte corrente (1.961 e 1.955 miliardi) all'aumento degli impegni (+10%) si contrappone una forte flessione dei pagamenti (-26,2%), determinata dalla drastica flessione dei flussi verso l'Amministrazione delle Poste (-1.102 miliardi; -84,3%), solo in parte compensata dalle maggiori assegnazioni all'ANAS (+453 miliardi; +35,8%).

Come si desume dalla tabella A, l'aggregato ufficialmente classificato «Aziende autonome» impropriamente include nel 1993 anche flussi destinati al Crediop e alla Cassa depositi e prestiti (per un ammontare di 242 miliardi). Al netto di tali erogazioni, il complesso dei trasferimenti alle Aziende autonome, oggetto ormai di un generalizzato processo di trasformazione, risulta pari a 7.146 miliardi (+11,9% rispetto al 1992).

I 758 miliardi di pagamenti aggiuntivi dipendono dal consistente incremento dei flussi destinati all'ANAS (da 4.587 a 6.642 miliardi) — che da sola assorbe l'89,9% delle risorse assegnate al settore — mentre di circa 1100 miliardi diminuiscono i pagamenti a favore dell'Amministrazione postale (da 1.525 a 428 miliardi). Quest'ultima beneficia anche delle anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione (1.667 miliardi) inserite nella categoria XV, cosicchè gli oneri sostenuti dal bilancio dello Stato per la stessa azienda risultano pari a 2.095 miliardi (3.562 nel 1992). Non figura più nell'aggregato l'ex azienda di Stato per i servizi telefonici, beneficiaria nel precedente esercizio di 212 miliardi.

3.2.1.4 I minori apporti al fondo sanitario nazionale di parte corrente (-40.732 e -46.603 miliardi), conseguenti alla diversa devoluzione del gettito dei contributi sanitari, incidono profondamente sull'entità delle risorse assegnate alle Regioni. Il taglio dei relativi flussi (da 119.664 a 77.087 miliardi; da 118.722 a 70.573 miliardi) è pari al 35,6%, in termini di impegni, e al 40,6% sul fronte dei pagamenti. La riduzione dei trasferimenti correnti (da 114.422 a 70.920 miliardi; da 114.033 a 63.822 miliardi), direttamente toccati dalle nuove modalità di finanziamento della spesa sanitaria, è ancora maggiore (-38 e -44%). Al suo interno una diversificata evoluzione presenta la voce «compartecipazioni e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni» (20.335 e 18.884 miliardi; +4,5 e -2,4%); mentre, dopo la flessione del precedente esercizio, una intensa dinamica espongono gli oneri per «ordinamento regionale» (7.721 e 7.547 miliardi);

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

+25,3 e +16,1%). Una diminuzione di eccezionale entità (da 5.419 a 379 miliardi e da 5.055 a 786 miliardi; -93 e -84,5%) subisce la voce «altri», in cui non è più ricompresa la spesa destinata al fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale.

Il conto capitale (6.167 e 6.751 miliardi), caratterizzato negli anni precedenti da un continuo declino delle assegnazioni, indica una espansione degli impegni (+17,6%) e, soprattutto, dei pagamenti (+44%), sospinti dall'evoluzione della voce «aiuti all'investimento» (+65,3%).

3.2.1.5 Una moderata crescita (+2,9 e +3,2%) segnano i trasferimenti a favore di province e comuni (43.609 e 41.271 miliardi). Indici di evoluzione positivi (+4,5 e +2,9%) presentano i flussi verso il settore corrente (30.740 e 30.245 miliardi), che per il 98,3 e per il 98% sono assorbiti dal finanziamento dei bilanci (30.219 e 29.650 miliardi).

Il divergente andamento del conto capitale (-0,6 e +4,1%) è in gran parte legato allo sviluppo degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti da province e comuni per finalità di investimento (11.671 e 10.166 miliardi) che espongono ritmi di incremento più sostenuti per i pagamenti (+5,8%) rispetto agli impegni (+3%).

3.2.1.6 In calo (-6 e -4,4%) risultano i trasferimenti agli enti previdenziali (44.363 e 45.022 miliardi), per effetto delle minori assegnazioni in favore dell'INPS (42.326 e 42.126 miliardi; -6,8 e -8%).

Ma — tenendo conto delle anticipazioni di tesoreria — l'onere complessivo sostenuto dal settore statale per il disavanzo dell'INPS relativo alla gestione pensionistica è stato pari a 59.140 miliardi. Si è così registrato uno sconfinamento di 640 miliardi rispetto al limite fissato dalla legge finanziaria per il 1993.

3.2.1.7 Una diversificata evoluzione mostrano gli oneri per i trasferimenti all'estero (6.666 e 7.736 miliardi), che in moderata crescita per quanto riguarda gli impegni (+4,9%) si espandono del 63% sul versante dei pagamenti. Tale andamento gestionale è sostanzialmente dovuto alla parte corrente (6.420 e 7.483 miliardi; +6,7 e +65,3%).

Al suo interno un vigoroso ritmo incrementale segna la voce «finanziamento della politica comunitaria» (da 2.903 a 5.486 miliardi e da 2.871 a 5.454 miliardi; +89 e +90%), sospinta dalle maggiori assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul prodotto nazionale lordo (da 2.550 a 5.065 miliardi). Un divaricato andamento si registra per la voce «altri» (-2.117 miliardi e -72%; +323 miliardi e +21%), largamente influenzata dall'andamento del capitolo 4620/Esteri, concernente il Fondo speciale per la cooperazione coi Paesi in via di sviluppo, che, drasticamente tagliato in termini di impegni (-2.168 miliardi; -90%), espone pagamenti aggiuntivi per 279 miliardi (+28,7%).

Esigue, d'altro canto, restano le dimensioni finanziarie del conto capitale (246 e 254 miliardi) contraddistinto da un divaricato profilo gestionale (-27,2 e +16%).

3.2.1.8 I trasferimenti complessivi in favore degli enti pubblici (34.249 e 35.565 miliardi), mostrano un andamento gestionale ribaltato rispetto all'esercizio precedente.

Alla flessione degli impegni (-2%) fa riscontro un sensibile incremento dei pagamenti (+17,3%).

La prevalente quota delle risorse (28.988 e 29.992 miliardi) è destinata agli «enti pubblici dell'Amministrazione centrale», la cui evoluzione (-4,9 e +14,4%) influenza decisamente lo sviluppo dell'intero aggregato.

Nel comparto degli enti pubblici dell'Amministrazione centrale sono inclusi anche i fondi trasferiti all'ex ente Ferrovie — ora Ferrovie dello Stato S.p.A. — che prima del 1986 figuravano fra le Aziende autonome. I flussi destinati alle Ferrovie rappresentano, fra l'altro, la principale voce di spesa dell'aggregato in questione.

Nella tabella B sono esposti i pagamenti in favore dei singoli enti ricompresi nella voce «enti pubblici dell'Amministrazione centrale», in cui confluisce l'insieme dei flussi finanziari afferenti allo specifico aggregato di 3° livello della categoria V (trasferimenti correnti) e a quello omologo di 2° livello della categoria XII (trasferimenti in conto capitale).

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

L'andamento delle erogazioni è caratterizzato nel 1993 da una sostanziale stazionarietà sul versante del conto capitale (16.811 miliardi) e da una forte ripresa (+ 3.718 miliardi; + 39,3%) nella parte corrente (13.181 miliardi) imputabile, fondamentalmente, ai flussi destinati alle Ferrovie dello Stato (7.071 miliardi a fronte dei 3.179 del precedente esercizio). Alle Ferrovie dello Stato sono stati assegnati in totale 15.424 miliardi (3.770 in più rispetto al 1992), mentre i pagamenti in favore della Cassa depositi e prestiti — che rappresenta, peraltro, solo un centro di intermediazione delle risorse — si sono ridotti di 2.192 miliardi (da 8.179 a 5.987 miliardi). Complessivamente le somme assegnate alle Ferrovie dello Stato e alla Cassa depositi e prestiti hanno raggiunto l'importo di 21.411 miliardi, con una incidenza sul totale dell'aggregato che scende dal 75,6 al 71,4%.

Diminuiscono le erogazioni in favore dell'ISTAT (da 416 a 203 miliardi), dell'Azienda autonoma di assistenza al volo (da 370 a 295 miliardi) e dell'ICE (da 324 a 302 miliardi).

Stabili risultano le assegnazioni all'Agenzia spaziale italiana (800 miliardi). Aumentano, invece, le somme corrisposte al Consiglio nazionale delle ricerche (da 1.110 a 1.122 miliardi), all'Istituto nazionale fisica nucleare (da 403 a 440 miliardi), all'ENEA (da 600 a 650 miliardi) e all'Ente cellulosa (da 67 a 182 miliardi). Una cospicua lievitazione (da 1.150 a 2.045 miliardi) espongono i pagamenti relativi al «Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali».

Il settore «enti pubblici dell'Amministrazione locale» (4.365 e 4.691 miliardi) presenta un accentuato sviluppo dei pagamenti (+ 22,8%) e un riflessiva evoluzione degli impegni (+ 3,1%). La crescita dei pagamenti è sostenuta dal forte incremento delle erogazioni del conto capitale (+ 50,2%). Più che triplicati risultano infine gli oneri della voce residuale «altri» (956 e 882 miliardi).

3.2.1.9 Per il secondo anno consecutivo si registra un forte incremento dei flussi destinati all'ex Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (8.740 e 9.230 miliardi; + 34,9 e + 59,9%), che risultano in assoluto i più elevati dell'ultimo settennio.

### 3.2.2 Altre spese correnti.

3.2.2.1 La corsa degli interessi (+ 14,7 e + 16,3%) — che pure hanno registrato un risparmio di circa 6.700 miliardi rispetto al livello previsto per la competenza nella nota di aggiornamento al D.P.E.F. 1993-95, è continuata anche nel 1993. I relativi oneri (180.450 e 182.843 miliardi) sopravanzano nettamente l'ammontare dell'IRPEF (158.078 e 154.877 miliardi) e distanziano ulteriormente la spesa in conto capitale (76.350 e 74.724 miliardi).

Si accentua, inoltre, il divario fra gli oneri per gli interessi e la spesa di funzionamento (prime quattro categorie di bilancio) pari a 14.985 e 114.912 miliardi.

Si rafforza, all'interno della categoria, l'incidenza del debito patrimoniale che per il quarto anno consecutivo espone una dinamica superiore (+ 17,3 e + 16,4%) a quella mediamente registrata dall'aggregato.

I maggiori oneri per interessi, pari complessivamente a 23.124 e 25.619 miliardi, sono così determinati per l'82% e per il 70% da questa tipologia di indebitamento, che sul versante degli impegni raggiunge il 71,5% del totale della categoria VI.

Gli oneri aggiuntivi del debito fluttuante (+ 4.149 e + 7.687 miliardi) si riferiscono per 6.629 miliardi di impegni e pagamenti ai BOT in scadenza, mentre diversificata si mostra l'evoluzione degli oneri relativi ai conti correnti di tesoreria (-2.480 miliardi di impegni e + 1.059 miliardi di pagamenti).

Dal 1986 peraltro — e per importi crescenti — gli interessi corrisposti sono gravati da una ritenuta fiscale, che ha prodotto nel 1993 un'entrata di 17.500 miliardi.

Altri introiti derivano dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (2.273 e 2.031 miliardi), cosicché l'onere netto per gli interessi risulta inferiore di 19.773 e 19.531 miliardi ai dati ufficiali della categoria VI.

Nel prospetto che segue viene indicato l'onere effettivo a carico del bilancio dello Stato sopportato per la corresponsione degli interessi negli ultimi otto anni.



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

**INTERESSI NETTI\* GRAVANTI SUL BILANCIO DELLO STATO  
NEL PERIODO 1986-1993***(in miliardi)*

Anno	Impegni	% anno precedente	Pagamenti	% anno precedente
1986	69.266	—	68.972	—
1987	68.314	(-1,4)	68.438	(-0,8)
1988	73.621	(+7,8)	72.888	(+6,5)
1989	87.699	(+19,1)	86.581	(+18,8)
1990	106.954	(+22,0)	105.511	(+21,9)
1991	122.885	(+14,9)	122.243	(+15,9)
1992	138.414	(+12,6)	138.915	(+13,6)
1993	160.677	(+16,1)	163.312	(+17,6)

(\*) Spesa per interessi al netto dell'imposta e delle retrocessioni.

Incisa dalle specifiche misure adottate con la manovra di bilancio e, soprattutto, dal blocco della contrattazione collettiva, la spesa per la categoria II «personale» (87.393 e 86.693 miliardi) mostra un ritmo incrementale trascurabile (+1,5 e +1,3%), che non trova riscontro nell'ultimo ventennio.

Lo sviluppo dei relativi oneri è inoltre inferiore di circa tre punti percentuali al tasso d'inflazione effettivo.

Rispetto all'anno precedente una quota minore della spesa (47,4 e 47,1%) è assorbita dal personale insegnante (41.457 e 40.841 miliardi), che espone una diminuzione percentuale degli oneri su entrambi i versanti gestionali (-1 e -3,7%). In discesa risulta la spesa delle varie componenti: «insegnanti scuole materne ed elementari» (13.501 e 13.411 miliardi; -0,5 e -1,1%); «insegnanti scuole secondarie» (25.148 e 24.610 miliardi; -1,1 e -5,2%); «insegnanti delle università e degli istituti superiori» (-3,4 e -2,5%).

Si flettono anche gli impegni per il personale amministrativo (21.778 miliardi; -3,5%), mentre i relativi pagamenti (21.847 miliardi) sono sostanzialmente stazionari (+0,1%).

S'incrementano (+5,6 e +6%) per contro gli oneri per i magistrati (1.356 e 1.350 miliardi), per effetto soprattutto dei maggiori contributi previdenziali ed assistenziali.

Dopo la flessione registrata nel precedente esercizio risale (+9,8 e +9,7%) la spesa per le forze armate (8.186 e 8.155 miliardi), sospinta dalla forte lievitazione dei contributi previdenziali ed assistenziali, nonché delle ritenute erariali.

Agli stessi fattori, oltre che ai maggiori compensi per lavoro straordinario, è attribuibile l'intensa crescita (+13,1 e +14,4%) degli oneri per le forze di polizia (14.608 e 14.489 miliardi).

Gli oneri (30.255 e 30.222 miliardi) per la categoria III «personale in quiescenza», dopo la forte accelerazione del triennio precedente, segnano un ritmo evolutivo meno sostenuto (+7,1 e +7%).

Tale evoluzione riflette l'andamento (+6,6% per impegni e pagamenti) della voce maggioritaria (pari a circa il 92% del totale) relativa alle pensioni definitive (25.759 miliardi sui due profili gestionali). Una dinamica superiore (+10,5 e +10,3%) espongono i trattamenti provvisori di pensione (2.319 e 2.317 miliardi), che assorbono quasi per intero la residua spesa della categoria.

Dopo un quadriennio di contenuta evoluzione, gli impegni (25.692 miliardi) per la categoria IV «acquisto di beni e servizi» aumentano del 6,1%, mentre un intenso ritmo di crescita mostrano gli omologhi pagamenti (+18%), peraltro sospinti da circa 1.800 miliardi di maggiori erogazioni per aggi esattoriali. Al netto di tale posta, che mostra frequenti oscillazioni legate ai tempi di contabilizzazione degli oneri, l'incremento dei pagamenti è pari al 10%.

All'interno della categoria una evoluzione riflessiva (+3 e +1%) risulta per la voce «acquisto di beni durevoli e di consumo» (12.337 e 12.862 miliardi), la cui quota di incidenza sul totale (48 e 48,8%)

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

— per effetto dei reiterati interventi di contenimento adottati negli ultimi anni — si è ridotta di circa quindici punti percentuali.

Segni di ripresa gestionale si evidenziano, comunque, per la voce «armi, materiale bellico e infrastrutture militari» (6.533 e 7.220 miliardi; +6,7 e 5,7%), i cui oneri sono in valore assoluto ancora inferiori ai dati del 1988. La voce «acquisto di servizi», seconda per rilevanza finanziaria, (6.259 e 7.088 miliardi) cresce del 6% sul lato degli impegni e del 77,7% sul versante dei pagamenti, che risentono della maggiore contabilizzazione degli aggi esattoriali.

Un ritmo di crescita (+10,5 e +9%) superiore a quello medio della categoria, trainato dagli oneri della voce «manutenzione, riparazione, adattamento e riscaldamento» (+22,5 e +20%), denotano le «spese per locali ed opere immobiliari» (1.597 e 1.493 miliardi). Una carica espansiva ancora superiore (+24,9 e +17,2%) presentano gli oneri per «servizi meccanografici ed elettronici» (2.013 e 1.671 miliardi).

L'espansione più marcata (+80,8 e +52,9%) dell'intero titolo I riguarda le «poste correttive e compensative delle entrate (33.524 e 28.441 miliardi), su cui influisce in maniera decisiva la regolazione debitoria relativa alla restituzione dei crediti di imposta. Gli oneri relativi (12.000 e 7.370 miliardi) sono compresi nella voce «altre poste correttive», che si dilata del 576 e del 348,7% (+12.190 e +7.444 miliardi).

Una significativa crescita (+27,6%) registrano anche «le poste compensative delle entrate» (13.955 miliardi), alimentate dalla voce «risorse proprie CEE» (13.804 miliardi; +28%).

Lievitano poi, seppure in misura nettamente inferiore al precedente esercizio, le spese per vincite al lotto (+11,8 e +13,3%).

In controtendenza rispetto all'aggregato si muovono gli oneri per «restituzioni e rimborsi» (3.481 e 2.687 miliardi), che declinano del 10,7 e del 24,9%, per effetto soprattutto del pronunciato decremento della voce residuale «altre» (-64,6 e -74,4%).

Modesta (+2,3 e +2%) risulta l'evoluzione degli oneri inerenti alla categoria I «servizi degli organi costituzionali» (1.648 miliardi di impegni e pagamenti), che si sviluppano con il più basso indice registrato a partire dal 1980.

Pur nella insignificanza del dato, va notata la progressione (+11,7 e +66,5%) degli oneri per la categoria VIII «ammortamenti» (706 e 693 miliardi).

Al loro interno si rileva l'abituale prevalenza della voce «beni mobili» (486 miliardi di impegni e pagamenti), ma per la prima volta dopo sette anni sono contabilizzati anche pagamenti per la voce «beni immobili» (207 miliardi).

In discesa (-30,9 e -61%) risultano, infine, le «somme non attribuibili» (categoria IX), a causa principalmente dell'andamento degli oneri per «liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori» (-57,7 e -63,1%). Un deciso calo sul versante dei pagamenti -57,8% denunciano le «altre somme non attribuibili».

Gli oneri dell'aggregato attengono pressochè integralmente alla gestione del capitolo 1273/Presidenza relativo al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (223 e 56 miliardi).

3.2.2.2 Si espande ancora la quota degli interessi sulla spesa corrente di competenza (quattro punti percentuali rispetto al 1992; oltre nove punti negli ultimi quattro anni); nettamente si allarga, inoltre, l'area delle «altre spese» per effetto della partita debitoria relativa ai crediti di imposta. Diminuisce fortemente — dopo quattro consecutivi ribassi — l'incidenza dei trasferimenti, dovuta sostanzialmente ai minori apporti al fondo sanitario nazionale, determinati dalle diverse modalità di devoluzione del gettito dei contributi sanitari.

Risalgono al livello del 1991 gli oneri di funzionamento che, permanendo il blocco dei rinnovi contrattuali del personale, risentono di una maggiore dinamica della spesa per acquisto di beni e servizi.

Sul fronte della cassa il peso degli interessi — in crescita di circa cinque punti — è pari ad un terzo dell'intera spesa corrente; cresce, ma in misura più attenuata, la quota delle «altre spese» che sconta un minor carico di regolazioni debitorie.

Si evidenzia un parallelo arretramento dell'area dei trasferimenti; cresce l'incidenza delle spese di funzionamento, legata allo sviluppo della spesa per acquisto di beni e servizi.

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

**COMPOSIZIONE SPESA CORRENTE**  
**Percentuale di incidenza sul totale (\*)**

Quinquennio 1989-1993

**COMPETENZA**

Anno	Cat. I-IV	Cat. V	Cat. VI	Cat. VII-IX
1989	26,2	46,1	23,1	4,5
1990	26,5	44,7	25,4	3,4
1991	26,1	43,6	26,6	3,7
1992	25,3	42,7	28,4	3,6
1993	26,1	35,2	32,4	6,2

**CASSA**

Anno	Cat. I-IV	Cat. V	Cat. VI	Cat. VII-IX
1989	26,8	45,8	23,7	3,7
1990	26,1	45,0	25,4	3,5
1991	25,6	43,9	26,7	3,7
1992	25,3	42,3	28,8	3,6
1993	26,6	34,5	33,6	5,4

(\*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale

### 3.2.3 Altre spese in conto capitale.

3.2.3.1 Nella serie netta – che non tiene conto della occasionale posta relativa alla formazione del conto disponibilità per il servizio di tesoreria – ed eccettuati i trasferimenti, la cui incidenza sul totale del titolo II si eleva all'81,9 e all'83,5%, le spese in conto capitale (13.817 e 12.319 miliardi) diminuiscono ulteriormente (-4,4 e -7,3%).

Divaricato (+5,9 e -10,2%) risulta il profilo gestionale degli oneri per la costituzione di capitali fissi (5.112 e 3.996 miliardi).

L'evoluzione di tale comparto è caratterizzata dall'andamento della categoria X «beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato» (4.330 e 3.354 miliardi; +5,8 e -12,6 %), al cui interno la voce maggioritaria «edilizia» (2.079 e 1.641 miliardi) esprime un incremento degli impegni (+7,4%) e una contestuale flessione dei pagamenti (-9%).

Il sottoaggregato «opere ed interventi plurisetoriali» (812 e 519 miliardi) accusa una lieve progressione sul fronte degli impegni (+1,8%) e un sensibile decremento dei pagamenti (-17,9%); mentre la terza più consistente voce di spesa «trasporti e comunicazioni» (708 e 530 miliardi) presenta una curva discendente sia degli impegni (-6,9%) sia dei pagamenti (-27,6%).

Una parallela evoluzione (+6,2 e +4,8%) denota la categoria XI «beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato» (782 e 642 miliardi). Nel suo ambito la spesa finanziariamente più rilevante «ricerca scientifica» (433 e 381 miliardi) si espande del 13,5 e del 5%; d'altra parte il coacervo di spese inserite nella voce «opere ed interventi plurisetoriali» (226 e 153 miliardi) mostra indici incrementali del 2,1 e del 7,8%.

Scivolano (-14,6 e -3,8%) poi gli oneri inerenti alle operazioni finanziarie (7.937 e 8.077 miliardi), per effetto del drastico ridimensionamento della categoria XIII «partecipazioni azionarie e conferimenti» (1.589 e 1.836 miliardi), che peraltro aveva subito una forte accelerazione nel precedente esercizio.

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

Il regresso è diffuso su tutte le principali voci di spesa e deriva essenzialmente dai minori apporti al fondo di dotazione della S.A.C.E. e dalle ridotte assegnazioni per la ricapitalizzazione di Istituti di credito.

Gli oneri per «imprese pubbliche» risultano pressochè azzerati; più che dimezzate sono le assegnazioni in favore di «istituti ed aziende di credito» (-53,1 e 51,7%); in netto calo si mostrano gli impegni per «istituti internazionali», che espongono tuttavia un lieve incremento dei pagamenti (+3,6%).

Una diversificata (-7,4 e +177,9%) linea gestionale segna la spesa della categoria XIV «concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive» (1.765 e 3.296 miliardi), in cui si rispecchia l'analogo andamento della voce di gran lunga prevalente «istituti ed aziende di credito» (-12,5 e +176,7%).

In questo aggregato 2.000 miliardi circa di pagamenti aggiuntivi si riferiscono al Fondo ricerca applicata presso l'I.M.I. ed al Mediocredito centrale per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo.

Dopo due anni di consecutiva flessione, risalgono gli impegni della categoria XV «concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive» (4.583 miliardi; +28,2%); mentre i rispettivi pagamenti accusano una terza sensibile flessione (2.945 miliardi; -14,9%).

La maggior parte delle risorse risultano assegnate alle «aziende autonome» (3.467 e 1.667 miliardi), che coincidono col capitolo 8316/Tesoro «anticipazioni all'Amministrazione delle Poste a copertura del disavanzo di gestione».

Su tale categoria, peraltro, nell'aggregato «altri enti pubblici» incidono flussi relativi a meri giri contabili fra il bilancio e la tesoreria, attinenti a versamenti sui conti di tesoreria intestati al fondo di solidarietà nazionale (555 miliardi), alla partecipazione a banche ed organismi internazionali (310 miliardi) e alla rivalutazione dei certificati di credito del tesoro reali (90 miliardi). Al netto di tali flussi, pressochè stabili rispetto al 1992, i pagamenti della categoria indicano una flessione del 20,3%.

Un incremento di inusitate dimensioni si registra per la categoria XVI «somme non attribuibili» (31.437 e 30.915 miliardi). Ma i relativi oneri sono gonfiati dalle somme da versare al conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria» (30.670 miliardi di impegni e pagamenti).

Al netto di tale anomala posta, la spesa si riduce a 767 miliardi (+138,7%) e a 245 miliardi (-43,7%).

3.2.3.2 La composizione della spesa in conto capitale risulta fortemente alterata dalla presenza, nella categoria XVI, della occasionale e cospicua (30.670 miliardi) posta legata alla costituzione del conto «disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria».

Ciò induce, al di là degli specifici esiti gestionali, un generale arretramento delle altre aree di spesa. Al netto di tale posta, sul piano della competenza conquistano ulteriore spazio i trasferimenti e crescono, coprendo l'1%, le «somme non attribuibili». Torna a flettersi l'incidenza delle partite finanziarie; sostanzialmente stabili risultano gli investimenti diretti.

Sul versante della cassa le oscillazioni sono più rilevanti. Cresce di circa quattro punti e mezzo l'incidenza dei trasferimenti; declinano sensibilmente le restanti aree di spesa.

**COMPOSIZIONE SPESA IN CONTO CAPITALE**  
**Percentuale di incidenza sul totale (\*)**  
 Quinquennio 1989-1993

**COMPETENZA**

Anno	Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XV	Cat. XVI
1989	5,3	75,4	14,6	4,7
1990	6,5	79,0	12,8	1,7
1991	6,8	77,6	12,1	3,6
1992	6,6	80,3	12,7	0,4
1993	4,8	58,4	7,4	29,4
1993 (**)	(6,7)	(81,9)	(10,4)	(1,0)

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

**CASSA**

Anno	Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XV	Cat. XVI
1989	5,4	78,8	12,7	3,1
1990	6,0	78,4	14,0	1,6
1991	8,2	75,2	13,0	3,6
1992	7,0	79,1	13,2	0,7
1993	3,8	59,2	7,7	29,3
1993 (**)	(5,3)	(83,5)	(10,8)	(0,3)

(\*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale.

(\*\*) Al netto degli oneri relativi alla costituzione del conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria».

3.2.3.3. La composizione della spesa finale è influenzata – anche se in misura largamente inferiore, in ragione delle diverse dimensioni finanziarie – dagli oneri per la formazione del conto «disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria».

Al netto di tale posta, risulta il seguente effettivo andamento gestionale del 1993. In termini di impegni, una consistente flessione (oltre sei punti percentuali) subiscono i trasferimenti a causa dei minori apporti al fondo sanitario nazionale; declinano di due decimi di punto le partite finanziarie; stabile si mantiene la quota degli investimenti diretti. Cresce l'incidenza degli oneri di funzionamento, che si attesta sul valore del 1991; si dilatano le «altre spese» gonfiate dalle regolazioni debitorie; continua il progressivo allargamento dell'area degli interessi.

Sul fronte dei pagamenti al notevole regresso della quota dei trasferimenti si accompagna un lieve calo delle partite finanziarie e degli investimenti diretti.

In rialzo si mostra l'incidenza delle spese di funzionamento e, sospinta dalle regolazioni debitorie, quella delle «altre spese».

D'altro canto, il peso degli interessi registra una crescita di oltre tre punti e mezzo ed è pari al 29,5% della spesa finale.

**COMPOSIZIONE SPESA FINALE**  
**Percentuale di incidenza sul totale (\*)**  
**Quinquennio 1989-1993**

**COMPETENZA**

Anno	Cat. I-IV	Cat. V e XII	Cat. VI	Cat. X-XI	Cat. XIII-XV	Cat. VII-VIII-IX-XVI
1989	22,2	50,6	19,6	0,8	2,2	4,5
1990	22,7	49,7	21,7	0,9	1,8	3,2
1991	23,0	47,6	23,5	0,8	1,4	3,7
1992	22,3	47,1	25,1	0,8	1,5	3,2
1988	21,9	39,0	27,2	0,8	1,2	10,0
1993 (**)	(22,9)	(40,9)	(28,5)	(0,8)	(1,3)	(5,6)

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

## CASSA

Anno	Cat. I-IV	Cat. V e XII	Cat. VI	Cat. X-XI	Cat. XIII-XV	Cat. VII-VIII-IX-XVI
1989	22,7	51,0	20,0	0,8	2,0	3,6
1990	22,6	49,4	22,1	0,8	1,9	3,2
1991	22,6	47,6	23,5	1,0	1,6	3,7
1992	22,6	46,1	25,8	0,7	1,4	3,3
1993	22,3	38,5	28,1	0,6	1,2	9,3
1993 (**)	(23,4)	(40,4)	(29,5)	(0,6)	(1,3)	(4,8)

(\*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale.

(\*\*) Al netto degli oneri relativi alla costituzione del conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria».

### 3.3 Analisi funzionale

3.3.1 Sono noti i limiti che, nonostante le modifiche introdotte dal 1991, continuano a caratterizzare la classificazione funzionale della spesa. Per ovviare alla inadeguatezza dell'attuale impostazione (pressoché inutile in sede sia di previsione sia di consuntivo) occorre una riforma della struttura dei documenti contabili, preceduta ed accompagnata dall'avvio di nuovi modelli operativi che – in linea coi più recenti orientamenti normativi – attribuiscono effettivi poteri di spesa, e connesse responsabilità per gli esiti gestionali, ai dirigenti.

In tale immutata situazione sono solo da sottolineare taluni fattori di disomogeneità di natura normativa che alterano – per importi considerevoli – i confronti col precedente esercizio.

Si tratta, principalmente, della diminuita dotazione del fondo sanitario di parte corrente, connessa all'attribuzione alle Regioni del gettito dei contributi sanitari; della regolazione debitoria relativa al rimborso di una prima «tranche» di crediti di imposta; dell'inserimento contabile della quota inerente al fondo nazionale trasporti di parte corrente nel fondo comune regionale; delle somme per la costituzione del conto «disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria».

3.3.2 Sorretti dall'ulteriore rilevante crescita della Sezione XX «interessi di debiti» (+14,8 e 16,6%), gli «oneri non funzionalizzati» (che raggruppano le Sezioni XVII, XIX, XX e XXI) e dalla cospicua evoluzione della Sezione XXI (+40,6 e +26,1%) oneri non ripartibili» (favorita dalle regolazioni debitorie relative ai rimborsi dei crediti di imposta) s'incrementano di circa 40.000 miliardi (304.505 e 299.266 miliardi) e accrescono di due punti la loro incidenza sul PIL (19,5 e 19,2%).

Una inedita espansione, essenzialmente dovuta alla posta per la formazione del conto «disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria» registrano le spese per «interventi istituzionali» (113.870 e 114.893 miliardi), che aumentano in misura vistosa (2,2 e 2,6 punti percentuali) il loro peso sul PIL (7,3 e 7,4%).

Declinano bruscamente, d'altra parte, gli oneri per «interventi sociali» (174.395 e 165.579 miliardi), che risentono in maniera decisiva delle minori assegnazioni al Fondo sanitario nazionale (-40.000 miliardi circa) in relazione all'attribuzione alle Regioni, a partire dal 1993, del gettito relativo ai contributi sanitari; ne deriva un ridimensionamento della relativa quota sul PIL di oltre tre punti percentuali (11,2 e 10,6%).

Una modesta disomogenea fluttuazione (-4,4 e +1,2%) segnano gli oneri per «interventi infrastrutturali» (39.163 e 37.359 miliardi), al cui interno la flessione delle sezioni VIII «edilizia» e XII «trasporti e comunicazioni» è solo in parte compensata dall'evoluzione della Sezione XVIII «protezione civile e pubbliche calamità»; ne risulta, rispetto all'anno precedente, un inferiore impatto sul PIL (2,5 e 2,4 %).

Infine gli «interventi economici» che tuttora rappresentano l'aggregato finanziariamente meno importante (31.298 e 33.083 miliardi), esibiscono un ridotto incremento degli impegni (+2,4%) e una notevole lievitazione dei pagamenti (+23,2%).

Resta stabile al 2% sul PIL l'incidenza degli impegni, mentre si eleva di tre decimi di punto (2,1%) quella dei pagamenti.

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

3.3.3 Nell'ambito del raggruppamento costituito dalle prime cinque sezioni, presenta un anomalo ritmo di incremento la spesa della Sezione I «Amministrazione generale» (51.356 e 51.281 miliardi; +154 e +191,8%). Ma tale evoluzione è trascinata dall'inclusione di oneri per 30.670 miliardi relativi alla formazione del conto «disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria». Al netto di tale posta, l'espansione della spesa si ridimensiona nettamente (+2,3 e 17,3%).

La voce «servizi di acquisizione delle entrate» che, al netto della richiamata posta, resta maggioritaria (11.764 e 11.230 miliardi) espone i più elevati ritmi incrementali (+8,1 e +21%).

Una più contenuta progressione mostrano gli oneri per «organi e servizi generali dello Stato» (+2,9 e +9%) — che scontano, fra l'altro, diminuite anticipazioni al Fondo «protezione civile» (-610 e -237 miliardi) — e per «organi costituzionali dello Stato» (+2,3 e +2%); mentre, al netto delle somme da versare al predetto conto, la spesa per i «servizi del tesoro e del bilancio» espone una divergente linea gestionale (-14,6 e +23,6%), influenzata dalla sottovoce «servizi resi dall'istituto di emissione» (-37,6 e +98,8%).

La maggiore carica espansiva del comparto è nella sostanza da riferire alla Sezione V «relazioni internazionali» (21.381 e 22.396 miliardi; +18,6 e +40,2%).

Crescono in misura considerevole gli oneri per la partecipazione alla CEE (+5.602 e +5.601 miliardi; +40,9 e +41%), che assorbono la preponderante parte della spesa (90,3 e 86%).

Ciò per effetto della concomitante evoluzione delle «risorse proprie» (+28,1%) e delle «anticipazioni» (+98,7%). La spesa per la «partecipazione ad organismi e manifestazioni internazionali» mostra, d'altra parte, un andamento disomogeneo (-75,8 e +28,7%).

Una parallela evoluzione sui due versanti della gestione (+8,9 e +8,4%) si registra per la Sezione III «giustizia» (6.296 e 6.111 miliardi).

Al suo interno s'accrescono di più gli oneri per gli «istituti di prevenzione e pena» (+15,2 e +10,4%), mentre la voce prevalente «amministrazione giudiziaria» espone indici incrementati del 6,3 e del 7,4%.

Riprendono vigore (9,3%) i pagamenti della Sezione IV «sicurezza pubblica» (13.710 miliardi), che espone sul lato della competenza (13.776 miliardi) un andamento gestorio appena più sostenuto dell'anno precedente (+6,8%).

All'evoluzione contribuiscono in misura abbastanza omogenea la voce «pubblica sicurezza» (+6,9 e +10%) — in cui risultano in ripresa, dopo la flessione del precedente esercizio, gli oneri per «mantenimento, ammodernamento e potenziamento» (+17,6 e +16,4%) — e la voce «carabinieri» (+7,3 e +9,6%).

D'altra parte, le «spese comuni» — di consistenza comparativamente modesta — accusano una flessione del 3,9 e dell'11,8%, legata all'andamento dei servizi generali.

Dopo lo scivolamento del precedente esercizio, risalgono del 7,5% gli impegni della Sezione II «difesa nazionale» (21.060 miliardi), che registrano pure una crescita del 4,5% dei pagamenti (21.394 miliardi):

Al suo interno la voce maggioritaria «spese comuni» (15.389 e 15.152 miliardi) — per i due terzi rappresentata dalla sottovoce «servizi generali e assegni fissi al personale in s.p.e. e civile», recupera la flessione del precedente esercizio — espone una dinamica inferiore (+6,4 e +3,4%).

Le altre voci esprimono differenziati profili gestionali. Una consistente ripresa segnano gli oneri per «l'aeronautica» (+12,7 e +20,7%), determinata soprattutto dalle spese di ammodernamento (+18,1 e +31%).

Un incremento inferiore (+8,8 e +2,3%) si registra per la «marina», peraltro trainato dalle spese di ammodernamento (+18,6 e +4,9%).

Diverge, d'altra parte, l'andamento della spesa per «l'esercito» (+8,3 e -10,8%), in cui in gran parte si rispecchia l'evoluzione degli oneri di ammodernamento (+8,1 e -8%).

Complessivamente le spese per l'ammodernamento delle tre forze armate presentano una lievitazione di 436 miliardi, in termini di impegni (+15%), e di 344 miliardi sul lato dei pagamenti (+9,7%).

3.3.4 Il complesso delle Sezioni VI — VII — IX — X e XI, su cui si scaricano gli interventi sociali dello Stato, mostra una netta flessione (-19,1 e -22%). Tale regresso è imputabile esclusivamente alle diverse modalità di finanziamento del fondo sanitario nazionale. Infatti la Sezione XI «igiene e sanità» (47.637 e 41.737 miliardi) espone un inusuale taglio delle prestazioni finanziarie (-46,4 e -52,4%), direttamente riconducibile ai minori apporti al fondo stesso (-40.094 e -46.758 miliardi; -46,4 e -54,1%).

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

La modesta residua quota di spesa relativa alla Sezione in parola (1.411 e 2.073 miliardi) riflette un andamento decisamente cedente degli impegni per «assistenza sanitaria e ospedali» (da 1.518 a 100 miliardi) ed un simultaneo forte incremento dei rispettivi pagamenti (da 193 a 615 miliardi). Per contro evolve in misura considerevole la spesa per «assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e agli stranieri in Italia» (507 e 552 miliardi; +77,7 e +53%).

Crescono, d'altra parte, gli oneri per l'Istituto superiore di sanità (+21,3 e +11,5%) e quelli per l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (+18,7 e +17,8%).

In calo (-4,3 e -4,6%), dopo la ripresa del precedente esercizio, è la spesa della Sezione IX «lavoro e previdenza sociale» (46.443 e 46.461 miliardi).

La caduta dei relativi oneri è dovuta alla flessione della voce «previdenza sociale» (44.555 e 45.192 miliardi; -5,8 e -4,1%) e, in particolare, della sottovoce residuale «altre» (41.560 e 42.862 miliardi; -7,9 e -4,6%).

Cresce, invece, nello stesso comparto la spesa per «disoccupazione involontaria, cassa integrazione guadagni e fondo pensioni lavoratori dipendenti» (+65,1 e +9,1%).

L'evoluzione della voce «lavoro» risulta differenziata (+502 e -19,7%) e riflette sostanzialmente l'andamento del sottoaggregato maggioritario «lavoro e occupazione» (+78,4 e -32,8%).

Per la prima volta una diminuzione — seppure lieve — si registra per la spesa della Sezione VI «istruzione e cultura» (50.415 e 49.560 miliardi; -0,5 e -2,4%).

Il profilo cedente è dovuto alle «spese per l'insegnamento» (43.850 e 43.255; -0,9 e -3,4%), che nei comparti più rilevanti, espone valori negativi per «istruzione elementare» (-0,7 e -0,5%) e «istruzione secondaria di primo grado» (-0,4 e -5%); una evoluzione degli oneri per «istruzione classica, scientifica e magistrale» (+4,7 e +0,5%) e per «l'istruzione tecnica e professionale» (+3,3 e +2,6%); un distinto andamento per la scuola materna (+0,7 e -1,6%). Più netto è, inoltre, lo scivolamento delle spese comuni (-7 e -11,3%). L'altra voce rilevante della Sezione VI è costituita da «informazione e cultura» (5.472 e 5.276 miliardi), in cui si ribaltano i dati gestionali del precedente esercizio, con una maggiore crescita dei pagamenti (+6,8%) rispetto agli impegni (+3%). Sul versante della competenza maggiori impegni in valore assoluto (+213 miliardi) riguardano la «radio telediffusione», mentre i 336 miliardi di pagamento aggiuntivi sono da attribuire soprattutto alle voci «radiotelediffusione», «antichità e belle arti» ed «altre».

Si dilatano del 20,8% i pagamenti (12.696 miliardi) della Sezione VII «università e ricerca scientifica», che espone, d'altra parte, un contenuto tasso di crescita (+2%) degli impegni (11.812 miliardi). Al suo interno le spese per «istruzione universitaria» mostrano un contrapposto andamento (-3,8 e +11%), mentre gli oneri per la «ricerca scientifica» crescono sia in termini di impegni (+3,7%), sia soprattutto sul piano dei pagamenti (+34,8%), trainati dall'impennata della voce «altri» (da 117 a 1.072 miliardi).

Un intenso sviluppo (+13,4%) denotano gli impegni (18.088 miliardi) della Sezione X «assistenza pubblica»; i relativi pagamenti (15.125 miliardi) crescono, invece, del 4,1%. I tratti della gestione risentono dell'andamento della voce «assistenza sociale» (15.200 e 12.235 miliardi; +15,5 e +4,2%) sulla cui evoluzione influisce significativamente la spesa per «inabili al lavoro, indigenti, mutilati e invalidi per servizio» (13.315 e 10.491 miliardi; +20 e +5,4%).

Una dinamica moderata (+3,4 e +3,5%) continua a contrassegnare gli oneri per «pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi» (2.888 e 2.890 miliardi).

3.3.5 Non si arresta — ma anzi si riduce di un ulteriore terzo — la curva discendente degli oneri per la Sezione VIII «edilizia» (3.302 e 3.158 miliardi). La terza consecutiva flessione degli impegni e la quinta dei pagamenti è dovuta essenzialmente alla voce «edilizia residenziale», che si riduce di oltre tre quarti (-75,3 e -78,5%), nel cui ambito la spesa per «edilizia agevolata e convenzionata» accusa addirittura un decremento dell'82,4 e dell'83,8%. Declinano, seppure più lentamente (-1,5 e -9,2%), anche gli oneri della voce maggioritaria «edilizia di servizio», già in flessione nel precedente biennio, che risente, sul versante dei pagamenti, soprattutto del calo relativo alla spesa per l'edilizia demaniale (-50,3%) e universitaria (-22,5%).

Si rovescia l'andamento del precedente esercizio relativo alla spesa della Sezione XII «trasporti e comunicazioni» (32.292 e 32.271 miliardi). Si registra, infatti, un regresso degli impegni (-5,1%) e una crescita dei pagamenti (+7,2%).



Sull'evoluzione degli oneri della Sezione incide il drastico ridimensionamento della voce «motorizzazione ed altri trasporti in concessione» (-78,7 e -73%), direttamente legato alla soppressione, in sede di assestamento, del capitolo per l'alimentazione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale (che recava una previsione iniziale di 4.232 miliardi). In calo (-0,9 e -24,6%) risulta pure la voce «aviazione civile», che sul piano dei pagamenti risente della flessione della spesa per «spese aeroportuali» (-44,4%) e per «assistenza al volo» (-21,6%). Una distinta evoluzione (+62,2 e -34,4%) mostrano gli oneri per «poste e telecomunicazioni» sostanzialmente riconducibili alla variazione dei flussi destinati all'Azienda postale (+68,9 e -40,4%).

La voce «marina mercantile e navigazione interna» (+0,9 e +3,6%) recupera solo in parte la flessione del precedente esercizio, per effetto dell'aggregato «credito navale, sovvenzioni, contributi e conferimenti» (+6,3 e +6,8%).

La ripresa degli impegni (+11,5%) e dei pagamenti (+44,3%) della voce «viabilità» è collegata all'accrescimento dei fondi assegnati all'ANAS; mentre l'evoluzione degli oneri (+5,1 e +44%) per «trasporti ferroviari e metropolitane» deriva pressochè integralmente dai maggiori apporti alle Ferrovie dello Stato.

Una forte espansione (+78,7 e +8,8%) espongono gli oneri della Sezione XVIII «protezione civile e pubbliche calamità» (3.569 e 1.931 miliardi), sospinti dalla voce «pubbliche calamità» (+182,1 e +34,8%) e, sul versante degli impegni, dai nuovi flussi per la «protezione civile» (549 miliardi).

3.3.6 La progressione della spesa per gli interventi economici dello Stato risulta sbilanciata a favore dei pagamenti (+2,4 e +23,2%).

Gli indici incrementali più rilevanti (+37,3 e +53,7%) si registrano per la Sezione XV «interventi straordinari per il mezzogiorno» (9.196 e 9.446 miliardi); i relativi flussi sono in misura preponderante destinati all'ex Agenzia per lo sviluppo del mezzogiorno (8.739 e 9.228 miliardi) e si giovano anche delle rimodulazioni effettuate dalla legge finanziaria 1992.

Uno sviluppo disomogeneo (+0,3 e +10,6%) mostra la Sezione XIV «industria, commercio e artigianato» (10.316 e 9.946 miliardi).

Al suo interno la voce prevalente di spesa «industria» (8.028 e 8.227 miliardi) accusa una flessione sul lato degli impegni (-2,8%) e una intensa evoluzione sul fronte dei pagamenti (+16,5%), trainati dagli aggregati «fonti di energia» (+53%) ed «altri» (+10,9%). Pressochè stabile (-0,3%) in termini di pagamenti è la voce «commercio», che sul lato degli impegni (+24%) recupera in parte gli scivolamenti del precedente biennio.

Si flette ulteriormente la voce «artigianato» (-21 e -58,1%), che, dopo quattro anni di consecutivo regresso, rappresenta ormai una ridotta quota rispetto ai valori segnati nel 1989 (rispettivamente 14,4 e 5%).

Un andamento contrastante rivelano gli oneri della Sezione XIII «agricoltura e alimentazione» (4.276 e 4.816 miliardi), in flessione per il quarto anno consecutivo sul lato degli impegni (-4,6%) e in accentuata ripresa sul fronte dei pagamenti (+47,6%).

La descritta evoluzione è dovuta alla voce «agricoltura», che pressochè coincide con la sezione stessa, ed è fortemente influenzata dai subaggregati «opere di bonifica e di miglioramento fondiario» (-18,1 e +25%) ed «interventi in agricoltura» (+3,8 e +68,6%).

Disallineata risulta, altresì la gestione della Sezione XVI «opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori» (7.511 e 8.875 miliardi; -17,5 e +5,1%).

Un impatto rilevante sull'andamento complessivo deriva dalla voce maggioritaria «altri» (-16,8 e +20%).

Ripiegano, d'altra parte, gli aggregati «opere varie» (-20,7 e -4,5%), «tutela dell'ambiente e difesa del suolo» (-24,4 e -37,5%), nonché «spese generali e comuni a più servizi» (-32,7 e -2,8%); mentre prosegue la tendenza ascensionale delle «opere idrauliche» (+8,1 e +12,1%).

3.3.7 Nell'insieme «oneri non funzionalizzati», che esprime un incremento del 15,4 e del 14,9%, sono ricomprese tutte le spese per le quali, in sede di consuntivo, non può essere svolta una analisi sulla effettiva finalizzazione della spesa. Sul complesso di tali oneri continua ad accrescersi la quota della Sezione XX

«interessi di debiti» (178.258 e 181.117 miliardi; +14,8 e +16,6%), che non include, peraltro, tutti gli oneri per il servizio del debito esposti nella classificazione economica.

Gli interessi sul «debito pubblico patrimoniale» presentano per il quarto anno consecutivo un tasso di espansione (+17,4 e +16,8%) superiore a quello sui «debiti di tesoreria fluttuanti» (+8,8 e +16,2%) e aumentano il loro peso nell'ambito della sezione (71,1 e 69,5%).

Una accelerata crescita (+40,6 e +26,1%) registra la spesa della Sezione XXI «oneri non ripartibili» (47.566 e 42.505 miliardi), sospinta peraltro dalla regolazione debitoria inerente al rimborso dei crediti di imposta (12.000 miliardi di impegni e 7.370 di pagamenti). Tale voce incide marcatamente sull'evoluzione delle «poste rettificative delle entrate» (+215 e +121,8%) ed, in particolare, sull'aggregato «restituzione e rimborsi d'imposta» (+298,4 e +180,9%).

La voce prevalente di spesa resta quella delle «pensioni ordinarie e relativi oneri sociali» (27.759 miliardi), che pure esprime un ritmo d'incremento (+6,6%) dimezzato rispetto al precedente esercizio. Tale voce peraltro non indica l'effettiva entità degli oneri sostenuti per le pensioni, che trova riscontro nella classificazione economica.

Dopo la decelerazione del precedente esercizio, torna a crescere in maniera più consistente (+5 e +6,3%) la spesa della Sezione XVII «finanza regionale e locale» (78.065 e 75.644 miliardi).

L'evoluzione è sospinta dagli oneri per «interventi a favore delle regioni» (31.546 e 31.370 miliardi) che, sul versante della classificazione funzionale, sono calcolati al netto della spesa sanitaria; si registra, infatti, un incremento degli impegni del 7,7% e soprattutto, un tasso di crescita sostenuto dei pagamenti (+13,2%). La voce maggioritaria del comparto — che dal 1991 include anche gli oneri per il finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome — resta il «fondo ordinamento regionale» (11.359 e 11.558 miliardi; +8,9 e +4,3%); mentre il «fondo comune da ripartire fra le regioni a statuto ordinario» (7.654 e 7.457 miliardi) si rivela, fra i settori di maggiore consistenza finanziaria, come l'aggregato più dinamico (+25,5 e +16,1%). Declinano i pagamenti per «regolazioni contabili con le regioni siciliana e sarda» (7.241 miliardi; -10,5%), che, d'altro canto, mostrano un modesto incremento degli impegni (9.000 miliardi; +1,5%).

Un andamento divergente caratterizza la spesa della voce «altri» (-2,4 e +152,7%); s'impennano infine (+177,3%) — dopo quattro anni consecutivi di tagli — i pagamenti per il «finanziamento dei programmi regionali di sviluppo», che, sul lato degli impegni, parzialmente recuperano (+16,1%) la flessione del precedente esercizio.

Sostenuta dalla voce «finanziamento dei bilanci» (42.030 e 39.837 miliardi; +4,1 e +3,1%) la spesa per «interventi a favore di province, comuni ed altri enti locali» (46.519 e 44.275 miliardi) registra, dopo il calo del precedente esercizio, un incremento del 3,3 e del 2%.

Regredisce la spesa per la voce «altri» (-2,3 e -7,6%); risulta, inoltre, azzerata per il terzo anno consecutivo la voce «interventi non ripartibili».

Nessun pagamento è stato effettuato a carico della Sezione XIX «fondi speciali e di riserva», su cui insistono, invece, 616 miliardi di impegni (+37,1%), riconducibili per intero alla voce «altri».

### 3.4 Formazione e gestione dei residui

3.4.1 Le vicende gestorie descritte nei precedenti paragrafi hanno comportato una contenuta espansione (+2.260 miliardi; +1,8%) del volume dei residui passivi globali (da 123.857 a 126.118 miliardi).

Sul complesso dei primi due titoli della spesa — più significativi dal punto di vista gestionale — i resti passano da 122.890 a 125.730 miliardi (+2.840; +2,3%).

Al netto del titolo III (rimborso prestiti) — interessato da una flessione di 580 miliardi — la composizione dei residui passivi presenta una oscillazione inferiore rispetto al precedente esercizio. S'accresce ancora (dal 63,6 al 66,7%) la quota dei residui di nuova formazione (83.890 miliardi) nei confronti di quella (33,3%) proveniente dalla gestione di precedenti esercizi (41.840 miliardi).

All'ulteriore crescita dei residui di parte corrente (+8.103 miliardi; +12,6%) — pressoché interamente determinata dagli esiti della competenza — fa riscontro una diminuzione dei resti del conto capitale (-5.264 miliardi; -9%), riconducibili per il 70% all'andamento dei residui provenienti da esercizi precedenti.

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

Ne deriva una rafforzata prevalenza — che sconta anche gli effetti della sbilanciata dimensione delle rispettive dotazioni finanziarie — dei residui di parte corrente su quelli del titolo II (rispettivamente 72.588 e 53.141 miliardi).

Alla formazione dei resti contribuisce per 16.709 miliardi la massa dei residui di stanziamento, al cui interno si ridimensiona la quota di nuova formazione (da 14.957 a 12.775 miliardi) e si amplia la parte dei vecchi resti (da 2.108 a 3.936 miliardi).

3.4.2 I residui di stanziamento di parte corrente passano da 1.568 a 2.037 miliardi (di cui 1.603 provenienti dalla competenza). A prescindere dal trascurabile importo di 9 miliardi riguardanti il personale, i residui impropri risultano concentrati sulle categorie IV «acquisto di beni e servizi» (1.021 miliardi, di cui 854 formati sulla competenza), V «trasferimenti» (502 miliardi, di cui 399 afferenti alla competenza) e IX «somme non attribuibili» (505 miliardi, di cui 342 riferiti alla competenza).

Le somme accantonate nel conto capitale scendono da 15.497 a 14.674 miliardi.

Il 92,3% di quest'ultimo importo riguarda due sole categorie: XII «trasferimenti» (9.253 miliardi, di cui 7.747 provenienti dalla competenza) e X «beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato» (4.287 miliardi, di cui 2.408 originati sulla competenza).

Sul versante funzionale oltre i tre quarti (75,6%) dei resti impropri è addensato in sette sezioni: VIII «edilizia» (1.460 miliardi); XI «igiene e sanità» (880 miliardi); XII «trasporti e comunicazioni» (1.219 miliardi); XIV «industria, commercio ed artigianato» (1.700 miliardi); XVI «opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori» (3.585 miliardi); XVII «finanza regionale e locale» (1.948 miliardi); XVIII «protezione civile e pubbliche calamità» (1.835 miliardi).

Il 65,8% dei residui non derivanti da impegni formali si riferisce agli interventi infrastrutturali (sezioni VIII, XII e XVIII) e agli interventi economici (sezioni XIII, XIV, XV e XVI).

Ben l'82,1% dei residui di stanziamento è compreso in soli sette stati di previsione (Presidenza, Tesoro, Finanze, Bilancio, Lavori pubblici, Industria e Ambiente).

3.4.3 Diminuisce leggermente — per effetto dell'evoluzione della categoria XII — l'incidenza (dal 59,4 al 58,8%) dei residui accumulati nel settore dei trasferimenti rispetto alla massa dei resti inerenti alla spesa finale (73.972 su 125.730 miliardi).

Complessivamente la spesa sostanzialmente preordinata alla assegnazione di risorse a centri autonomi di gestione — in cui, oltre ai trasferimenti, confluiscono le operazioni finanziarie — accusa un volume di residui passivi (79.282 miliardi) nettamente superiore a quello oggetto della diretta attività gestionale dello Stato (46.450 miliardi), in buona parte costituito dalla categoria IV «acquisto di beni e servizi» (17.897 miliardi) e dalle categorie X e XI «costituzione di capitali fissi» (12.341 miliardi).

Sul versante della classificazione funzionale oltre la metà (63.546 miliardi) dei residui passivi per operazioni finali di bilancio riguarda cinque delle ventuno sezioni: II «difesa nazionale» (8.923 miliardi); X «assistenza pubblica» (11.228 miliardi); XI «igiene e sanità» (9.980 miliardi); XII «trasporti e comunicazioni» (13.795 miliardi); XVII «finanza regionale e locale» (19.560 miliardi).

La maggior quota di residui (34.912 miliardi) continua ad essere concentrata sull'aggregato di spesa inerente agli interventi sociali (sezioni VI — VII — IX — X — XI).

Si dilata ancora (da 80.105 a 85.754 miliardi) la massa dei residui per operazioni finali accumulati da soli cinque ministeri (Tesoro, Interno, Difesa, Finanze, Lavori pubblici). La percentuale d'incidenza dei relativi resti passa dal 65,2 al 68,2%.

3.4.4 Nelle tabelle allegate viene delineato il quadro complessivo, articolato per ministeri, della situazione dei residui passivi e dei residui di stanziamento alla data del 31 dicembre 1993.

Informazioni sui distinti tipi di pagamento sono desumibili, inoltre, da appositi prospetti inseriti nell'appendice statistica.

**RESIDUI PASSIVI SULLA SPESA FINALE****QUINQUENNIO 1989-1993**

(in miliardi)

anno	residui titolo I	% anno prec.	% sul totale	residui titolo II	% anno prec.	% sul totale	residui spesa finale
1989	64.067	+ 33,7	53,3	56.042	+ 0,5	46,7	120.109
1990	59.191	-7,6	49,8	59.693	+ 6,5	50,2	118.884
1991	59.756	+ 1,0	52,6	53.817	-9,8	47,4	113.573
1992	64.485	+ 7,9	52,5	58.405	+ 8,5	47,5	122.890
1993	72.589	+ 12,6	57,7	53.141	-9,0	42,3	125.730

**RESIDUI DI STANZIAMENTO****QUINQUENNIO 1989-1993**

(in miliardi)

anno	residui stanziamento	% anno prec.	% residui di stanz. nuova form.	% nuovi res. di stanz sul totale	residui spesa finale	% residui di stanz. su res. spesa finale
1989	21.831	-12,3	13.059	59,8	120.109	18,2
1990	13.765	-36,9	10.611	77,1	118.884	11,6
1991	10.146	-26,3	8.649	85,2	113.573	8,9
1992	17.066	68,2	14.957	87,6	122.890	13,9
1993	16.711	-2,1	12.775	76,4	125.730	13,3

**RECUPERO DEI CREDITI DERIVANTI DA SENTENZE DI CONDANNA  
DELLA CORTE DEI CONTI****A) CONDANNE PER DANNI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO****1) Disciplina normativa**

L'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti è affidata alle Amministrazioni di appartenenza dei responsabili (alle quali spetta comunque anche il recupero di crediti derivanti da pronunce di altri giudici).

Il DPR 5 settembre 1909 n. 776, nonché gli artt. 636 e segg. del Regolamento di contabilità, disciplinano gli adempimenti cui sono tenute le Amministrazioni centrali dello Stato per conseguire, in via amministrativa, il «pronto» recupero dei crediti. Del proprio operato le Amministrazioni debbono rendere conto all'Ufficio della Corte dei conti, competente per il settore delle entrate, mediante la presentazione annuale di prospetti riassuntivi ed esplicativi delle attività poste in essere per il recupero.

Due Amministrazioni, quella delle Finanze e quella del Tesoro, oltre ai suddetti adempimenti, sono chiamate a svolgere ulteriori specifiche attività per i ruoli alle stesse demandati nei settori istituzionali della riscossione dei crediti e del controllo e vigilanza su tutta la gestione del denaro pubblico.

La Direzione generale del Tesoro, per l'esercizio della vigilanza che le compete, tiene separate scritture per crediti da vantare nei confronti di tutti i dipendenti delle Amministrazioni, non trasferiti ai campioni demaniali, ed anche per quelli iscritti nei suddetti.

La Direzione generale del Demanio (ora Direzione centrale del Demanio, inquadrata nel Dipartimento del Territorio, a seguito della ristrutturazione dell'intero Ministero delle Finanze, disposta alla fine del 1991) assume particolare rilevanza nel procedimento di recupero, essendo l'unica titolare dell'azione esecutiva, da esperire sui patrimoni mobiliari ed immobiliari dei debitori, dopo l'esperimento infruttuoso delle procedure amministrative. Essa, inoltre, è tenuta ad informare mensilmente la Corte ed il Ministero del Tesoro - Direzione generale del Tesoro - per l'esercizio della vigilanza che allo stesso compete in materia.

**2) Stato degli adempimenti delle Amministrazioni centrali - Stato degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria**

Nella seconda parte del 1992, l'Ufficio di vigilanza della Corte ha dato l'avvio all'inserimento in apposito archivio elettronico delle sentenze di condanna pronunciate da tutte le Sezioni giurisdizionali della Corte nei confronti di dipendenti e funzionari dello Stato, regolarmente trasmesse, dal 1980 in poi, dalla Procura Generale e, dalla loro istituzione in poi, dalle Procure regionali. Si è potuto, in tal modo, procedere ad una generale ricognizione del seguito dato dalle Amministrazioni alle comunicazioni delle Procure, nella considerazione che solo la «pronta esecuzione» delle sentenze ed una puntuale, costante vigilanza dei necessari adempimenti, indicati nella normativa del R.D. del 1909 n. 776 e nel regolamento di contabilità, possano ridurre i rischi di insolvenza e le connesse responsabilità.

In particolare, per quanto riguarda la presentazione dei prospetti annuali prescritti dall'art. 640 del predetto regolamento di contabilità, si è rilevato che, nell'ultimo decennio, non tutte le Amministrazioni dello Stato si sono conformate a tale disposizione.

Per ovviare a tale situazione, non conforme al dettato legislativo, nel corso del 1993, con ripetute note, sono state invitate tutte le Amministrazioni a conformarsi ai formali periodici adempimenti, cui fa riferimento la specifica normativa in materia. Ciò al fine di poter esercitare una effettiva vigilanza, in modo completo e non episodico, sull'esecuzione delle condanne; rilasciando eventualmente le prescritte dichiarazioni di regolarità sui prospetti - rendiconto, rappresentativi della intera situazione per ciascuna Amministrazione.

A seguito dei numerosi richiami, alcune Amministrazioni hanno dato formale riscontro, trasmettendo, come negli anni passati, i prospetti relativi al 1993 e tutta la documentazione e i chiarimenti richiesti. (Ministeri del coordinamento delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (già Ministero dell'Agricoltura e Foreste), degli Esteri, delle Poste e Telecomunicazioni, della Pubblica Istruzione, ed alcune Direzioni Generali del dicastero delle Finanze).

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

I Ministeri dell'Interno e di Grazia e Giustizia non hanno trasmesso i prospetti riassuntivi per il 1993 ma soltanto documentazione inerente alcune situazioni debitorie pendenti. Anche i dicasteri dei LL.PP., della Sanità, del Lavoro e Previdenza Sociale, dei Beni Culturali, come per gli esercizi precedenti, non hanno inviato prospetti, pur risultando dalla documentazione, in possesso dell'ufficio, situazioni debitorie a carico di loro dipendenti non ancora definite al 31 dicembre 1993.

Nel caso poi dei Beni Culturali, non sono pervenute che notizie scarse e frammentarie su alcuni crediti da recuperare, nonostante la diramazione, da parte del Ministro, di apposita circolare alle Sovrintendenze ed altri uffici periferici.

Un'attenzione particolare va dedicata al risultato dell'indagine effettuata sugli adempimenti facenti capo all'Amministrazione delle Finanze, e specificamente all'attuale Dipartimento del territorio (nel cui seno opera la Direzione centrale del Demanio). Si è rilevato, al riguardo, che nonostante le reiterate richieste (precisamente 12), inviate dall'Ufficio di vigilanza, dall'ottobre 1992 al marzo 1993, gli adempimenti di cui agli art.li 640 del r.c.g.s. e 6, 7 e 21 del R.D. 776/1909, non hanno ricevuto soddisfacente esecuzione da parte del Dicastero in questione, rendendo pertanto difficoltoso un adeguato svolgimento della vigilanza, oltretutto sui crediti facenti capo ai dipendenti dell'Amministrazione stessa, anche e soprattutto su quelli trasferiti dalle altre ai campioni demaniali.

L'Amministrazione finanziaria ha trasmesso, in questi ultimi anni, soltanto prospetti (a volte semplici dichiarazioni), inviati da alcune ex Intendenze di Finanza, alla cui assoluta discrezionalità e buona volontà, appare, pertanto, affidata l'osservanza dei predetti adempimenti, non risultando svolta dal centro alcuna azione di impulso e di controllo.

Per l'esattezza, delle 95 ex Intendenze di Finanza esistenti, soltanto 30 hanno inviato, dal 1987 all'aprile 1994, i prospetti di competenza; in taluni casi, peraltro, redatti in modo illeggibile (Oristano e Rieti). Più precisamente le ex Intendenze di Finanza di Aosta, Parma e Salerno solo quello per il 1987; di Vercelli solo per il 1989; di La Spezia solo fino al 1990; di Napoli, Messina e Trieste solo fino al 1991; di Ascoli Piceno, Firenze, Reggio Calabria, Ancona, Cagliari, L'Aquila, Torino, Brescia, Foggia, Forlì, Milano, Pordenone, Siena, Treviso ed Oristano fino al 1992; di Taranto, Padova, Lecce, Livorno, Verona, Arezzo e Rieti fino al 1993.

Alcune delle ex Intendenze (in numero di 22) hanno comunicato di non avere crediti da riscuotere mentre altre cinque hanno trasmesso, anziché i prospetti, i fogli letterali con le indicazioni dei crediti da riscuotere, trasmessi dalle varie Amministrazioni.

Conclusivamente solo poco più della metà dei suddetti Uffici finanziari ha effettuato gli adempimenti dovuti, trasmettendo i prospetti riepilogativi dei crediti da riscuotere con azioni esecutive. Notazione particolare merita l'operato dell'ex Intendenza di Finanza di Roma, che non ha mai inviato i prospetti riassuntivi annuali, nonostante che, dalla documentazione in possesso dell'Ufficio, risultino a suo carico crediti da recuperare per 800 milioni; oggetto di segnalazione alla Procura regionale per il Lazio per il perseguimento di eventuali responsabilità — è stato un caso nel quale detta Intendenza ha ritardato per anni la procedura di recupero di un credito dopo l'infruttuoso espletamento dei mezzi amministrativi, rifiutando l'iscrizione al campione demaniale in quanto — a suo dire — all'esecuzione forzata avrebbe dovuto provvedere la stessa Amministrazione di appartenenza del responsabile, e senza tempestivamente promuovere l'intervento del Ministro delle Finanze appositamente previsto per contrasti del genere dall'art. 264 del citato r.c.g.s.

L'Amministrazione demaniale centrale, oltre a non svolgere, come sopra detto, alcuna azione di impulso e controllo nella trasmissione dei prospetti, disattende anche l'ulteriore onere, impostole dagli artt. 6 e 7 del più volte citato R.D. del 1909, concernente la trasmissione dei resoconti mensili dei crediti ricevuti dalle altre Amministrazioni, che permetterebbe di effettuare il riscontro con la documentazione inviata da queste ultime. In linea generale e, conclusivamente, deve rilevarsi che detta Amministrazione non svolge alcuna attività nella materia, limitandosi a trasmettere, pedissequamente, le comunicazioni delle ex Intendenze di Finanza, che a loro volta, trasmettono, solamente, gli elementi relativi all'attività di riscossione coattiva, affidata agli Uffici del Registro.

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

La generale ricognizione, condotta dall'Ufficio di vigilanza sulle pendenze derivanti da crediti non riscossi a far data dal 1980 fino al 1993, e gli accertamenti compiuti sullo stato di realizzazione dei crediti, dei quali si dirà più ampiamente al successivo paragrafo 3, hanno messo in evidenza un quadro inquietante ed insoddisfacente, specie se riferito alla parte finale del procedimento di recupero, quello coattivo, che vede entrare in scena l'unica titolare dell'azione esecutiva, e cioè l'Amministrazione finanziaria.

La «pronta» esecuzione delle sentenze di condanna, al fine «dell'immediato», «integrale» pagamento del credito ed accessori, si può dire solo vagheggiata dall'art. 3 del R.D. 776. Nella realtà essa presenta distinzioni e pochi connotati positivi; i procedimenti per il recupero dei crediti iniziano con ritardo rispetto alle comunicazioni delle condanne da parte delle Procure (un primo fattore di lentezza discende dall'applicazione dell'art. 24 del regolamento di procedura dinanzi alla Corte dei conti, dovendo le Amministrazioni richiedere alle segreterie delle sezioni giurisdizionali l'autenticazione delle copie delle sentenze, ove occorrono per le notifiche a più responsabili). Ingiustificata poi appare la reiterazione delle ingiunzioni e degli accertamenti sullo stato patrimoniale dei debitori, che può essa medesima divenire causa di non realizzabilità dei recuperi, per l'insolubilità sopravvenuta proprio con il passare del tempo (da parte dell'allora Ministero dell'Agricoltura e Foreste, una prima ingiunzione fatta ad un erede del condannato nel 1985 - con sentenza del giudice ordinario - è stata reiterata annualmente fino al 1993, unitamente ad accertamenti - negativi - sulla consistenza patrimoniale, con richieste di pareri all'Avvocatura Generale dello Stato).

Comportamenti del genere contrastano con quanto puntualmente dispone l'art. 637 ultimo comma del Regolamento di contabilità, secondo il quale - i crediti per condanne «che non sia possibile riscuotere prontamente» con i mezzi amministrativi previsti dalla norma stessa, debbono trasferirsi all'Amministrazione demaniale, per l'esperimento delle procedure coattive di cui si è detto (disciplina che si collega alla più generale previsione dell'art. 263, dettata per tutti i crediti per entrate «che non si siano potute riscuotere entro l'esercizio in cui furono accertate»).

Si è d'altronde già riferito della quasi nulla efficienza ed efficacia dell'azione svolta dal Demanio, nelle cui scritture i crediti in parola restano persino 10 o 15 anni, o più ancora (l'esempio più eclatante è quello rappresentato da un credito trasferito dal Ministero dell'Industria e Commercio, risalente al 1939, ed ancora presente nel prospetto del 1991 dell'ex Intendenza di Finanza di Napoli con un carico di L. 878.000 e senza, peraltro, che risulti avanzata, per lo stesso, la proposta di annullamento).

L'argomento evoca i più generali profili di effettiva consistenza delle voci esposte in consuntivo come entrate in attesa di riscossione o di versamento, e delle corrispondenti «attività finanziarie» del conto del patrimonio, profili che sono all'attenzione del competente Ufficio della Corte per gli accertamenti del caso (sul conto del patrimonio, si vedano più avanti altre particolari osservazioni).

Occorre anche aggiungere, tornando alla materia in esame, che in presenza della situazione diffusamente irregolare sopra descritta, l'encomiabile iniziativa di qualche Ragioneria centrale, per contestare all'Amministrazione di competenza le inadempienze nel recupero dei crediti da condanne, fa negativamente risaltare, per contrasto, la mancanza di elementi su iniziative consimili da parte della generalità delle altre, nell'esercizio della vigilanza loro assegnata dall'art. 168 del citato r.c.g.s. Deve anche registrarsi il caso particolare della Ragioneria centrale presso il Ministero delle Finanze che ha rilevato numerose irregolarità nella redazione dei prospetti riassuntivi da parte del Dipartimento delle dogane il quale ultimo, nella convinzione - espressa in una nota del febbraio u.s. - che fosse esaustivo, per prassi costante, l'invio dei suddetti alla Ragioneria centrale, non li ha mai inoltrati all'Ufficio di vigilanza.

A quanto comunicato di recente in una nota del Ragioniere generale dello Stato, le Ragionerie centrali iscriverebbero nel conto del patrimonio le consistenze dei crediti in esame, e le loro variazioni, soltanto in occasione delle segnalazioni - non sempre complete - ricevute dalle competenti Amministrazioni. Per quanto concerne il conto del bilancio, in tal modo, l'accertamento in entrata viene ad essere contestuale ai versamenti, in palese contrasto con l'art. 11 del R.D. n. 776/1909, che prescrive l'iscrizione

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

dei crediti nella competenza dell'esercizio nel quale sono intervenute le condanne, e creando discordanze del tutto inammissibili fra scritture finanziarie e scritture patrimoniali (1).

### 3) Attività di recupero

Sono 1.120 le condanne derivanti dalle sentenze comunicate all'ufficio — nel periodo 1980/1993 — dalla Procura Generale e da quelle Regionali e già inserite nell'archivio elettronico; i crediti da recuperare ammontano a circa 404 miliardi. Delle suddette condanne si precisa che 275 sono in carico alle Poste e Telecomunicazioni e 198 alla Pubblica Istruzione. Sullo stato di realizzazione dei crediti afferenti a detti Dicasteri che hanno puntualmente trasmesso, come per gli anni precedenti, i prospetti riassuntivi per il 1993, si riferirà nel prossimo anno, essendo ancora in corso la verifica della documentazione trasmessa dal 1980 al 31 dicembre 1993. Può comunque riferirsi, al momento, che i crediti in carico all'Amministrazione delle Poste si aggirano intorno ai 5 miliardi, con recuperi del 10%; e quelli di competenza della Pubblica Istruzione a 1,4 miliardi, con recuperi del 20% circa.

Relativamente alle restanti 647 sentenze, che hanno formato oggetto di più analitiche verifiche, l'ammontare complessivo delle somme a carico dei responsabili (alcune delle quali comprensive di rivalutazione monetaria ed interessi) si aggira sui 397,5 miliardi dei quali — allo stato degli atti — risulterebbero recuperati poco meno di 3 miliardi e 300 milioni (con ogni riserva di correzione in rapporto all'auspicabile normalizzarsi degli adempimenti da parte di tutte le Amministrazioni). È subito da precisare, peraltro, che nel suddetto credito complessivo, sono compresi 317 miliardi, relativi a due sole decisioni di condanna, in carico all'Amministrazione finanziaria, di cui, uno di L. 203 miliardi la cui esecuzione è sospesa.

Al netto di tale voce, comunque, l'importo dei recuperi complessivi non raggiunge il 4,5%.

L'Amministrazione finanziaria, anche prescindendo dalle due condanne citate, è interessata, per effetto di 143 sentenze, della più elevata quota del complessivo credito erariale (comprensivo di interessi) per un importo di 65 miliardi circa con recuperi per 900 milioni, cioè quasi l'1,4%. Quanto ai crediti demaniali, risultano in carico a tale Amministrazione circa 36 miliardi e 200 milioni, trasferiti da altre Amministrazioni. Di essi, però, è ancora iscritto a carico dell'ex Intendenza di Finanza di Milano un credito di 30 miliardi, senza che si sia provveduto a ridurlo a 7 miliardi, come rideterminato in sede di appello.

Dei rimanenti 6 miliardi in carico al Demanio risultano recuperati 100 milioni (pari all'1,5%); 8 milioni annullati; e 300 milioni in corso di annullamento.

Superano il miliardo, per il resto, le somme in carico al Ministero della Difesa (7,7 miliardi per 149 sentenze, con recuperi del 13% circa) ed a quelle della Giustizia (con 1,5 miliardi per 57 decisioni, con recuperi del 7%).

Gli altri crediti risultano così distribuiti, con percentuali talora notevoli di recupero, almeno comparativamente:

- 1) numero 21 condanne a carico di dipendenti del Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agrarie, Alimentari e Forestali (960 milioni, con recuperi del 43%);
- 2) numero 160 condanne a carico di dipendenti del Ministero dell'Interno (890 milioni, con recuperi del 25%);
- 3) numero 5 condanne a carico di dipendenti del Ministero dei Trasporti (475 milioni, nessun recupero);

---

(1) Della mancanza di chiari e ragionati rapporti fra i dati rispettivamente esposti nei due suddetti conti danno prova anche le partite patrimoniali relative all'esercizio 1993, collegate al cap. 3455 dell'entrata, capitolo concernente appunto il recupero dei crediti in esame: tali partite sono infatti riferite ai Ministeri dei Beni culturali, della Difesa, delle Finanze e della Pubblica Istruzione, mentre detto capitolo è compreso nella rubrica 2, intestata all'Amministrazione del Tesoro, né il criterio seguito appare comunque coerente, restando oscuro il motivo per il quale non si sia proceduto ad intestare altrettante voci alle molte altre Amministrazioni aventi in carico crediti della stessa natura, sicché ad esempio le risultanti dei versamenti, riportate nelle schede del patrimonio fra le variazioni in diminuzione, non sono confrontabili con il dato complessivo esposto nel consuntivo finanziario, costituendone soltanto una parte.

Assai più vistoso peraltro è lo scarto fra dati finanziari e patrimoniali circa l'ammontare dei crediti in sospeso, ove si consideri che a fronte dei 123 milioni di residui complessivi, esposti nel conto del bilancio al menzionato capitolo, stanno gli oltre 8,5 miliardi delle consistenze finali di patrimonio risultanti dal totale delle suddette partite, pur non considerando quella relativa alle Finanze, specificamente considerata più oltre per il suo rilevante ammontare.



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

4) numero 6 condanne a carico di dipendenti del Ministero del Lavoro (270 milioni, con recuperi del 14%);

5) numero 18 condanne a carico dei dipendenti del Ministero degli Esteri (308 milioni, con recuperi del 35%);

6) numero 15 condanne a carico dei dipendenti del Ministero dei Lavori Pubblici (75 milioni, con recuperi del 70%);

7) numero 21 condanne a carico dei dipendenti dell'A.N.A.S. (57 milioni con recuperi del 50%);

8) numero 12 condanne a carico dei dipendenti del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali (47 milioni, con recuperi del 13%);

9) numero 4 condanne a carico dei dipendenti del Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato (27 milioni, con recuperi per quasi il 30%);

10) numero 5 condanne a carico di dipendenti del Ministero della Sanità (2 miliardi e 521 milioni dei quali 21 milioni da recuperare e i restanti 2,5 miliardi oggetto di richiesta di annullamento avanzata nel 1993).

11) numero 31 condanne a carico di dipendenti del Ministero del Tesoro (700 milioni, con recuperi dell'1%).

#### 4) Notizie particolari su crediti rilevanti.

Come già accennato, la quasi totalità dell'importo complessivo dei crediti interessa l'Amministrazione finanziaria (382 miliardi), ma 385 circa secondo la partita patrimoniale, recante anche variazioni apportate a seguito di osservazioni della Corte.

A sua volta l'ammontare del credito in carico a quest'ultima si deve, in particolare, ad una sola condanna per 100 miliardi (aumentati a circa 203 per effetto degli interessi) emessa nei confronti dell'ex Comandante generale e dell'ex Capo di Stato Maggiore del Corpo della Guardia di Finanza, dalla II Sezione Giurisdizionale con sentenza n. 56 del 1983. L'esecuzione di quest'ultima è stata sospesa con decreti delle SS.RR. adite dai convenuti (nel frattempo e precisamente nel 1990, è intervenuta una nuova condanna per 300 milioni).

In pendenza del suddetto appello, le SS.RR. hanno respinto le opposizioni dei congiunti dei responsabili al sequestro conservativo disposto sui beni ad essi intestati (dalla documentazione in possesso non risulta il valore dei beni sottoposti alla predetta cautela). Dal suo canto la Procura Generale si era attivata per la prosecuzione del giudizio, assumendo superata la causa di sospensione (pendenza di giudizio penale), per effetto della sopravvenuta normativa del nuovo codice di procedura penale, secondo l'interpretazione già datane dalla stessa giurisprudenza della Corte. Tale richiesta è stata dichiarata inammissibile dalle SS.RR., che hanno ritenuto sussistente tale causa.

La discordanza già sopra segnalata fra conto del bilancio e conto del patrimonio emerge in modo rilevante in relazione al suddetto ingente credito (per oltre 200 miliardi) che sembra incluso soltanto nel secondo di tali conti, senza essere debitamente transitato per le scritture del bilancio.

La mancata rappresentazione è dovuta forse all'intervenuta sospensione dell'esecuzione della condanna di primo grado, ma — a parte l'osservare che altrettanto varrebbe per l'iscrizione in patrimonio — il caso dovrebbe invece rientrare non nelle ipotesi di eliminazione dei residui previste dai commi primo e terzo dell'art. 268 del regolamento di contabilità, bensì in quella del secondo comma dello stesso articolo, relativa ai crediti giudiziariamente controversi o di dubbia e difficile esazione, che debbono esporsi nel rendiconto ridotti, cioè a dire solo per la parte che, a giudizio dell'Amministrazione, ha probabilità di essere riscossa.

Conseguenza del criterio adottato è una discordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio, con pregiudizio, tra l'altro, della effettiva credibilità e veridicità di quest'ultimo, in cui la partita figura al valore nominale, mentre solo il passaggio di essa per il bilancio ne consentirebbe, come si è detto, l'eventuale riduzione per probabile realizzazione parziale.

L'occasione ha consentito di rilevare, in via più generale, che, nello stato di previsione dell'entrata sono soltanto due i capitoli relativi ai recuperi in esame (cap. 3033 per i crediti gestiti dal Demanio e

cap. 3455 per quelli spettanti al Tesoro secondo quanto prescrive l'art. 10 del R.D. del 1909) mentre nel conto del patrimonio — sempre per detti recuperi — figurano partite relative ad altre Amministrazioni, ma non a tutte quelle cui risultano appartenere i responsabili per crediti non ancora estinti; sicché, anche per questo aspetto, è auspicabile un'organica e coordinata revisione delle varie prassi seguite in materia.

Anche al Dipartimento delle Dogane fanno capo due rilevanti crediti per rispettivi 114 miliardi (comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi) e 10,5 miliardi (solo capitale) derivanti, il primo da una condanna nei confronti dell'ex direttore dell'U.T.I.F. di Milano e di alcuni Ufficiali della guardia di Finanza in connessione con reati anche di contrabbando nel settore petrolifero (sentenza n. 331 del 1990 della Sezione 1, n. 720 del 1986, a carico di un funzionario delle dogane).

Quanto alla prima sentenza, sono stati recuperati dai corresponsabili solidali, appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, poco più di 128 milioni, pari allo 0,1%. Risulta ancora che la Procura Generale, ipotizzando la difficoltà di soddisfare integralmente detto credito erariale sui patrimoni dei suddetti responsabili, ha chiesto all'Amministrazione delle Finanze di conoscere le eventuali iniziative assunte nei confronti degli altri condannati in sede penale.

Per la sentenza n. 151 del 15 giugno 1992, emessa dalla Sezione 1 Giurisdizionale nei confronti di un dipendente del Ministero della Sanità, la condanna è stata di L. 180 milioni, aumentata a L. 2,5 miliardi per rivalutazione ed interessi. Data l'avanzata età del responsabile, la scarsa consistenza patrimoniale e la sola ritenuta mensile sulla pensione di circa L. 40.000, sulla quale rivalersi per il recupero della ingente somma liquidata con la suddetta sentenza, il credito è stato dichiarato assolutamente inesigibile e sullo stesso si attuerà la procedura dell'annullamento, ai sensi del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, con eliminazione dalle scritture dell'Amministrazione che lo ha assunto in carico.

L'Amministrazione della Difesa è, altresì, competente all'esecuzione di una sentenza (n. 143/93 della Sezione II Giurisdizionale) emessa nei confronti di alcuni funzionari del S.I.S.M.I. e loro eredi, con una condanna complessiva di circa 3 miliardi.

Per la particolare rilevanza della pretesa risarcitoria è stata invitata l'Amministrazione competente a porre in essere «prontamente» le attività per il recupero, segnalando, in particolare, le iniziative da adottare per le esecuzioni sui beni dei responsabili; sono state altresì richieste alla Procura Generale notizie circa l'acquisizione da parte dell'erario dell'eredità vacante relativa all'erede di un responsabile.

## **B) CONDANNE PER DANNI AD ENTI DIVERSI DALLO STATO.**

Nel dicembre 1992 si è dato l'avvio all'archiviazione elettronica, tutt'ora in corso, delle decisioni comunicate dalla Procura Generale e dalle Procure Regionali della Corte, e riguardanti le condanne a carico di amministratori e dipendenti di Enti territoriali ed altri Enti pubblici.

Per l'esecuzione di tali condanne, non sono previste apposite procedure né adempimenti specifici di rendicontazione (salvo che per le spese di giustizia spettanti allo Stato), valendo in materia l'obbligo generale degli amministratori di curare la soddisfazione dei crediti di spettanza dell'Ente per non ricorrere a propria volta in responsabilità. Dal suo canto l'Ufficio della Corte, come si è detto, si è posto in grado di seguire l'attività di recupero anche in questo settore, tenuto pure conto della estensione delle competenze della Corte alla finanza di tutte le Amministrazioni pubbliche, in base all'art. 3 della recente legge n. 20 del 1994.

Alle richieste di elementi istruttori già rivolte a taluni Enti, sono finora seguite, di norma, regolari risposte. Per ora, in attesa di definire il riordino delle sentenze pervenute dal 1980 in poi, riordino reso ancora più complesso, oltre che dall'arco di tempo cui si fa riferimento, anche dalla eterogenea tipologia degli Enti e dall'altrettanta variegata rispondenza degli stessi alle comunicazioni delle Procure, possono comunicarsi alcune significative notizie, e sulle stesse formulare alcune considerazioni. Le condanne, pronunciate e trasmesse all'Ufficio dalle Sezioni giurisdizionali della Corte, a carico di dipendenti ed amministratori di Enti, sono 1.171 (si ripete che il periodo preso in considerazione va dal 1980 al 31 dicembre 1993).

Di esse, tenuto conto delle conoscenze dell'Ufficio circa l'avvenuto pagamento da parte dei condannati, sia delle quote capitali sia delle spese di giudizio, solo 105 risulterebbero eseguite e 1.066 ancora da eseguire.

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

Le 1.066 partite ancora pendenti concernono crediti per L. 49,2 miliardi (al netto di rivalutazione monetaria ed interessi legali) per quanto riguarda le somme di spettanza degli Enti, nonché di L. 542 milioni, per quanto riguarda le spese di giudizio dovute all'Erario; per un consistente numero di casi risulta effettuato il recupero delle sole spese di giudizio.

Gli Enti, infatti, provvedono spesso ad anticipare il pagamento di tali spese, versando i relativi importi al bilancio dello Stato, (capo X dell'entrata, capitolo 3455), salvo poi rivalersi sui condannati al momento in cui questi ultimi pagheranno quanto dovuto.

Non sempre, però, gli Enti recuperano quanto anticipato, non riuscendo a riscuotere neanche gli importi del capitale e degli interessi legali che dovrebbero essere incamerati al proprio bilancio.

L'esame delle condanne, raggruppate per Enti, porta alle considerazioni che seguono, sulla base degli elementi disponibili:

### 1) Enti territoriali

L'analisi delle sentenze a favore degli Enti territoriali, dal punto di vista delle loro ripartizioni sul territorio, fa osservare che la presenza, già da qualche anno, di Sezioni giurisdizionali della Corte in talune regioni (Puglia, Campania e Calabria) si è tradotta in un numero di giudizi comparativamente maggiore rispetto alle altre.

#### a) Comuni

Tre delle 352 decisioni di condanna pronunciate a carico di dipendenti amministratori comunali, dispongono il pagamento di somme superiori a 2 miliardi ciascuna (dec. 361/90-II, 177/92-II e 11/93-BA), ed una condanna al pagamento di 6 miliardi al Comune di Catania (dec. 96/88-PA).

Considerazione specifica merita la situazione debitoria di un ex esattore-tesoriere di diversi comuni della Basilicata.

A suo carico la II Sezione Giurisdizionale ha pronunciato ben 22 decisioni di condanna, a favore degli stessi Comuni, per un ammontare complessivo di L. 719 milioni (al netto di interessi e rivalutazione monetaria), che l'interessato non ha mai provveduto a pagare; è da considerare che gli interessi da valutare, sull'ammontare dei singoli importi, decorrono per la maggior parte dal 1972. Si può ipotizzare (secondo una stima approssimativa) un debito complessivo, a tutt'oggi, di 17 miliardi.

Le spese di giudizio sono state anticipate dagli Enti in questione solo per 7 decisioni e per un ammontare di L. 382.000, a fronte di un debito complessivo a favore dell'erario di circa 3 milioni, mentre l'interessato risulta nullatenente oltre che irreperibile.

Nel luglio del 1993 il Comune di Potenza ha fatto presente l'impossibilità di notificare allo stesso — stante la sua irreperibilità — la sentenza 180/91-II di condanna al pagamento di una somma che, comprensiva di rivalutazione monetaria ed interessi legali al febbraio 1993, ammonta a L. 12,9 miliardi.

#### b) Province e regioni

Le decisioni di condanna che comportano il recupero degli importi più elevati, a favore delle Regioni e delle Province, sono state, per i motivi precedentemente esposti, pronunciate dalle Sezioni Giurisdizionali di nuova istituzione e precisamente:

— la Sezione giurisdizionale per la Puglia ha condannato gli amministratori della Regione Puglia e della Provincia di Bari al pagamento in favore degli stessi enti rispettivamente di L. 1,1 miliardi (dec. 85/93) e L. 1,3 miliardi (dec. 12/93).

— la Sezione Giurisdizionale per la Campania ha pronunciato a favore della Regione Campania la dec. 27/93 che dispone il recupero di L. 1,5 miliardi.

### 2) UU.SS.LL.

Le Unità Sanitarie Locali, a favore delle quali sono state pronunciate il maggior numero di condanne, sono, in ordine, la U.S.L. n. 1 di Sassari, con 9 decisioni, e le UU.SS.LL. n. 41 e 42 di Napoli, rispettivamente con 8 e 7 decisioni.

La Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha pronunciato la decisione di condanna che comporta il recupero della somma più elevata (L. 1,2 miliardi) a favore della U.S.L. n. 11 di Bari (dec. 12/93).

**C) PROCEDURE DI RISCOSSIONE. PROSPETTIVE GENERALI.**

Le rilevanti difficoltà e disfunzioni riscontrate in concreto nella particolare materia del recupero dei crediti da condanne, portano ad estendere lo sguardo — per l'identità dei problemi — alla intera tematica della riscossione coattiva delle entrate erariali. L'istituto del «campione demaniale» trae la sua denominazione dalla competenza attribuita in materia all'Amministrazione del Demanio, concernente tutti i crediti non potuti realizzare con i soli mezzi amministrativi (art. 263 r.c.g.s.).

Tale Amministrazione, peraltro, la cui insoddisfacente attività nella materia emerge diffusamente dall'esposizione che precede, è ora inquadrata nel Dipartimento del Territorio (di cui si tratta in altra parte della presente relazione), per effetto della ristrutturazione del Ministero delle Finanze disposta nel 1991. In tal modo, la sfera pertinente al Demanio viene a caratterizzarsi più tipicamente e propriamente con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare, mentre l'esistenza di un distinto ed apposito Dipartimento a competenza generale in tema di Entrata — anch'esso istituito con la riforma — fa senz'altro apparire più congeniale a quest'ultimo qualunque attribuzione che concerna, appunto, l'acquisizione dei flussi finanziari pertinenti al bilancio. E, in particolare, per quanto attiene alla riscossione, anche quelli amministrativamente gestiti da altri Ministeri (cui si riferiscono le rispettive rubriche dello stato di previsione), attraverso l'apposita Direzione centrale della riscossione operante in seno a detto Dipartimento.

Al momento, non si hanno compiuti elementi per stabilire la misura nella quale quest'ultima Direzione centrale sia stata effettivamente investita dei compiti di riscossione nei vari comparti dell'Entrata per i crediti di dubbia e difficile esazione, (essendosi comunque rilevato che — almeno per quanto concerne i crediti da condanne — le procedure esecutive continuano a far carico agli Uffici del registro, sulla base della normativa dettata, appunto, in tema di campioni demaniali, che è quella relativa alla riscossione di tutte le entrate patrimoniali dello Stato, ai sensi del R.D. n. 639 del 1910). Sull'argomento sono state richieste, con nota dello scorso aprile, notizie al Ministero delle finanze, delle quali si è tuttora in attesa.

La tendenziale globalità delle competenze della menzionata Direzione in tema di riscossione risulta infatti prevista e perseguita dal D.P.R. n. 43 del 1988, che ha disciplinato l'allora Servizio centrale della riscossione, stabilendo che, in aggiunta alle voci di entrata già normativamente previste, possa ad esso affidarsi, in via amministrativa, con appositi decreti ministeriali, la riscossione di ogni altra entrata o credito dello Stato (art. 2, comma 3).

Va in proposito sottolineato che le procedure esperibili ai sensi del suddetto D.P.R., da parte dei concessionari del Servizio, sono quelle già previste per il settore delle imposte dirette dal D.P.R. n. 602 del 1973, dotate di maggiore speditezza ed efficacia rispetto a quelle di cui al citato R.D. del 1910, tanto da meglio prestarsi al superamento dei diversi inconvenienti sopra segnalati.

Giova aggiungere, infine, che la possibilità del ricorso allo strumento in parola è contestualmente prevista, dalla stessa norma ora citata, anche per le entrate di altri enti pubblici, i quali potrebbero perciò avvalersene con gli stessi suddetti vantaggi.

## Capitolo IV

### RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E STATO DELLE PRIVATIZZAZIONI

Sommario: — **1. Premesse.**

- 2. L'obiettivo del risanamento del debito pubblico attraverso le dismissioni**
- 3. L'indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica nell'ambito statale**
- 4. Le procedure seguite per la dismissione delle partecipazioni azionarie direttamente gestite dal Tesoro, con riguardo alla prima esperienza della offerta pubblica di vendita concernente le azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.**
- 5. I contratti di collaborazione, consulenza e affidamento di incarichi finalizzati alle operazioni di dismissione.**

#### 1. Premesse

1.1. Il Documento del Ministro del tesoro sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni (1) è stato preso in esame dal Parlamento insieme al Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1994-1996: sicchè, le risoluzioni sul DPEF, approvate dal Senato e dalla Camera nel testo, sostanzialmente identico, del 29 luglio 1993, hanno impegnato il Governo anche circa i tempi e i modi del processo di riordino e di privatizzazione, e, in particolare, a gestire il processo stesso tenendo presenti i seguenti obiettivi:

- ottenere immediatezza di risultati nel perseguimento dei fini stabiliti dal Parlamento nel parere del dicembre 1992 sul Programma di riordino, evitando il possibile deterioramento dell'apparato produttivo nazionale;
- affrontare i problemi derivanti dalla sottocapitalizzazione dell'IRI, nel rispetto degli accordi con la Comunità europea e nell'ottica della massima valorizzazione delle imprese da dismettere;
- individuare con certezza nell'ambito del Governo stesso un centro di imputazione delle responsabilità politiche dell'intero processo di riordino e privatizzazioni, al fine di consentire alle Camere la puntuale ed efficace verifica dell'attuazione degli indirizzi parlamentari;
- portare a compimento ed attuazione in tempi brevi gli interventi normativi necessari per favorire l'allocazione del risparmio verso il capitale di rischio, con particolare riferimento allo strumento dell'offerta di vendita al pubblico;
- stabilire in tempi brevi gli assetti giuridici e le condizioni per la definizione delle tariffe e degli «standard» di qualità delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici, anche attraverso l'istituzione di apposite Agenzie per i servizi.

L'impegno sull'accelerazione del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche ha trovato riconoscimento anche nel programma del nuovo Governo, nel quale si precisa che l'impegno stesso riguarderà prima di tutto INA, Stet, ENEL ed ENI.

Nel corso della XI legislatura e sino a data corrente, il già complesso, ma non ancora definito, quadro normativo posto in materia di riordino e dismissioni si è arricchito di numerosi interventi, anche attraverso il ricorso alla decretazione di urgenza ed alla riproposizione, con modificazioni, di provvedimenti più volte

---

1) Le Commissioni riunite V, VI e X del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, con i pareri resi nel dicembre 1992 sul Programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL, INA, presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nell'esprimere un sostanziale consenso sull'impostazione del documento, fornivano puntuali indicazioni, tra cui l'esigenza di informazione del Parlamento sul processo di privatizzazione, in modo da consentire allo stesso un'azione di controllo a posteriori e la eventuale formulazione di indirizzi.

In data 14 aprile 1993 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato al Parlamento un documento del Ministro del tesoro sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni.

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

decaduti, essenzialmente finalizzati: a) ad accelerare il processo medesimo; b) all'accertamento definitivo del capitale iniziale delle società derivate dalla trasformazione degli enti pubblici economici; c) alla quantificazione ed alla riduzione del livello di indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica.

Con il Rapporto in data 5 agosto 1993 il Comitato di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 giugno 1993, ha formulato alle Autorità preposte alla attuazione del Programma di riordino di cui all'art. 16 del decreto-legge n. 333/1992, convertito nella legge n. 359/1992, indicazioni in merito sia ai valutatori di INA ed ENEL, sia agli intermediari finanziari che cureranno il collocamento delle azioni INA. L'Organo di consulenza per le privatizzazioni ha inoltre indicato agli amministratori delegati di IRI S.p.A. ed ENI S.p.A. procedure per la scelta dei valutatori di Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Stet, AGIP. Il Comitato stesso ha infine formulato un calendario di privatizzazioni per i collocamenti di IMI, INA, Stet, ENEL e AGIP.

L'Autorità di Governo aveva da tempo indicato le banche come prioritarie nel processo di privatizzazione. Tra le ragioni per inserire le banche stesse per prime nel calendario, il Comitato ha individuato principalmente la buona situazione dei loro bilanci e stati patrimoniali, tali da non richiedere particolari ristrutturazioni, il loro ruolo potenziale nel processo di privatizzazione, lo stato avanzato di preparazione. In particolare, la situazione delle procedure concernenti l'IMI poneva tale Istituto al primo posto nell'elenco delle privatizzazioni.

1.2 Al momento dell'avvio delle dismissioni, dunque, la complessità e l'imponenza degli obiettivi da conseguire (maggiore efficienza economica, migliore qualità dei servizi da rendere, riassetto complessivo della struttura proprietaria delle imprese, riequilibrio del rapporto tra proprietà nazionale ed estera, diffusione della proprietà tra un gran numero di soggetti, conservazione di attività ritenute strategiche, riduzione del debito pubblico, razionalizzazione dell'indebitamento delle imprese pubbliche), hanno portato — per la difficoltà di ottenere subito un quadro strategico completo — all'adozione di scelte operative più direttamente funzionali alle condizioni esistenti.

L'esperienza delle prime tre privatizzazioni (Credit, IMI e Comit) ha aperto un ampio dibattito in ordine a questioni di grandi rilievo, tra le quali meritano di essere ricordate specialmente quelle concernenti la possibilità di migliorare la trasparenza complessiva del processo di privatizzazione e la tutela degli azionisti di minoranza.

All'esigenza di ulteriori affinamenti ed aggiustamenti della disciplina posta in materia, si è inteso, da ultimo, far fronte, ma sempre a mezzo di normazione provvisoria, con il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, in sede di reiterazione del decreto-legge 31 marzo 1994, n. 216, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione, decaduto per decorrenza dei termini.

1.3. Nell'ampio quadro ora tratteggiato, va ad inserirsi la presente disamina, naturalmente limitata all'ambito dei profili che riflettono le funzioni affidate alla Corte. L'indagine svolta ha, peraltro, incontrato ancora difficoltà in ordine all'acquisizione della documentazione di base, specie di quella giustificativa delle variazioni verificatesi nel patrimonio dello Stato per effetto della trasformazione degli ex enti di gestione in società per azioni (2).

---

2) Alla Corte compete, infatti, la verifica degli elementi attivi del conto generale del patrimonio. Per le variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie, la Corte, con nota n. 898/C1/AMM in data 19 maggio 1993 ha formulato al Ministero del tesoro una richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 16 del testo unico approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214. L'esigenza di acquisire gli elementi di cui è cenno è stata originata soprattutto dalla necessità di conoscere, anche in corso di esercizio, lo stato di attuazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivate dagli enti di gestione. L'esigenza che ha indotto la Corte a sollecitare l'acquisizione di elementi di giudizio maggiormente analitici rispetto al passato muove dal mutato assetto normativo. Il processo avviato con la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni ha accresciuto il rilievo contabile degli elementi attivi del conto generale del patrimonio da iscrivere nella categoria «partecipazioni», sotto la nuova classe «partecipazioni al capitale di altre imprese». Sono invero gli stessi beni statali che rappresentano le quote di partecipazione diretta al capitale delle nuove società ad imporre, per le loro caratteristiche, una maggiore considerazione degli aspetti non finanziari del sistema pubblicistico della rendicontazione. La particolare natura del bene costituito dalle partecipazioni azionarie ed il loro nuovo regime giuridico comportano, infatti, per l'Amministrazione pubblica l'esercizio diretto di una attività che presenta una maggiore complessità rispetto al passato.

La richiesta della Corte, però, è a tutt'oggi sostanzialmente inevasa.

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

Al riguardo, va osservato che il piano di dismissioni adottato dal Governo ha avuto avvio senza che alla Corte risulti se siano state adottate o meno rivalutazioni del patrimonio netto provvisoriamente accertato dei Gruppi cui appartenevano le partecipazioni cedute.

Va, peraltro, tenuto conto che per l'avvenire le analisi da svolgere nella materia potranno giovare sia dei nuovi moduli di controllo attribuiti alla Corte dalla legge n. 20 del 1994, sia del ripristino del controllo esterno sui nuovi enti a struttura societaria (3).

Sotto l'ultimo profilo osservato, si rammenta che nella sede del referto sul rendiconto generale la Corte si avvale anche delle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione Enti sovvenzionati, per esprimere autonome valutazioni con riguardo alla incidenza delle relative gestioni sul versante del bilancio dello Stato (4).

3) Si rammenta che con determinazione n.23/92 del 18 giugno 1992 la Sezione Enti ha comunicato al Parlamento un apposita relazione sulla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome statali in società per azioni, con la quale, tra l'altro, è stato interpretato il disposto dell'art. 12 della legge n.259 del 1958 nel senso che il controllo della Corte debba continuare ad essere svolto anche nei confronti delle figure societarie derivate dagli enti al controllo stesso assoggettati. Inoltre, con determinazione n. 29/92 del 3 ottobre 1992, la stessa Sezione, nel rilevare che l'interruzione del rapporto di controllo della Corte dei conti sulle Società per azioni succedute agli Enti pubblici economici ha dato luogo ad uno stato di fatto contrastante con la legislazione vigente, a sua volta attuativa dell'art. 100 della Costituzione, ha dichiarato l'obbligo del Governo di adottare i provvedimenti di assoggettamento al controllo della Corte dei conti delle società medesime ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259. La Sezione, infine, con determinazione n. 45/92 in data 16 dicembre 1992, ha deliberato di proporre dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, chiedendo alla Corte stessa di: 1) dichiarare che spetta alla Corte dei conti, nella composizione della Sezione di controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, l'esercizio del controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, sulle società per azioni succedute agli enti pubblici economici, nei confronti delle quali lo Stato esercita influenza dominante; 2) di dichiarare il conseguente obbligo del Governo di adottare i necessari provvedimenti.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993 ha accolto il ricorso, affermando che la semplice trasformazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali in S.p.A. non può essere ritenuta motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo di cui all'art. 12 della legge n. 259/1958, «fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse». Le ragioni che stanno a fondamento del controllo spettante alla Corte dei conti sugli enti pubblici economici sottoposti a trasformazione non possono, pertanto, considerarsi superate «in conseguenza del solo mutamento della veste giuridica degli enti stessi, ove a tale mutamento formale non faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio (ora trasformato in capitale azionario), tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato». Inoltre, secondo la Corte Costituzionale, non è dato rilevare alcuna «oggettiva incompatibilità» tra la nuova disciplina relativa alle privatizzazioni ed il controllo della magistratura contabile, sancito dall'art. 12 della legge n. 259 e da trasferire sui nuovi soggetti societari; tale controllo verrà invece a perdere la propria ragion d'essere «nel momento in cui il processo di privatizzazione, attraverso l'effettiva dismissione delle quote azionarie in mano pubblica, avrà assunto connotati sostanziali, tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica».

4) Nell'ottica considerata, particolare attenzione è stata dedicata ai risultati del controllo esercitato sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992 (sino alla data del 7 agosto), che hanno formato oggetto della Relazione al Parlamento deliberata nell'adunanza del 2 novembre 1993 della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Detta relazione espone anche i dati consuntivi di bilancio dell'IRI S.p.A. alla data del 31 dicembre 1992.

Un altro argomento di rilievo che ha presentato interesse ai fini della presente disamina è stato quello portato all'esame della Sezione Controllo Enti nell'adunanza del 27 maggio 1994, concernente un incarico di assistenza e consulenza finanziaria alla Società Kleinwort Benson Ltd. conferito dall'ENEL.

Con riguardo, poi, al complesso problema dell'individuazione e del modo in cui le funzioni pubbliche possono essere separate dall'attività d'impresa nell'ambito del processo di privatizzazione, la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nel dichiarare la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale), ha avuto occasione di affermare un importante principio. La Corte, distinguendo, in via preliminare, nell'ambito delle funzioni affidate al Mediocredito centrale dalla disciplina istituzionale tra funzioni d'intermediazione finanziaria, di natura creditizia, e funzioni di agevolazione, di natura pubblico-amministrativa, ha rilevato come la trasformazione dell'Istituto in società per azioni bancaria abbia alterato l'originaria, primaria funzione dell'agevolazione finanziaria, affidata al Mediocredito sin dall'istituzione da disposizioni di legge, travisandone la natura atipica, la posizione differenziata ed il ruolo specifico nell'ordinamento del credito (Cfr. Determinazione n. 12 del 20 aprile 1993 della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati).

La necessità di un accertamento su tale punto ai fini della omologazione della Società è stata anche richiamata, con apposito rilievo istruttorio, da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, in sede di esame del decreto ministeriale n. 38 in data 3 marzo 1994, concernente l'affidamento del servizio dei finanziamenti agevolati al sistema Mediocredito Centrale-Mediocrediti regionali.

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

Ciò precisato, si è ritenuto di orientare l'analisi che segue principalmente verso le seguenti tematiche:

- a) l'obiettivo del risanamento del debito pubblico attraverso le dismissioni;
- b) l'indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica nell'ambito statale;
- c) le procedure seguite per la dismissione delle partecipazioni azionarie direttamente gestite dal Tesoro, con riguardo alla prima esperienza della offerta pubblica di vendita concernente le azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.;
- d) i contratti di collaborazione, consulenza e affidamento di incarichi finalizzati alle operazioni di dismissione.

## 2. L'obiettivo del risanamento del debito pubblico attraverso le dismissioni

Come si è accennato sopra, la riduzione del debito pubblico rientra tra gli obiettivi dichiarati del Programma governativo di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

Al riguardo, la Corte ha già avuto occasione di esprimere perplessità sulle possibilità concrete di conseguire, in tempi ravvicinati, i previsti effetti di risanamento della finanza pubblica, possibilità che sono apparse fortemente condizionate dal negativo andamento delle risultanze patrimoniali e finanziarie di gran parte delle società derivate, puntualmente evidenziato dalla Corte nelle proprie relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nelle relazioni della Sezione enti (5). Tanto che l'obiettivo della razionalizzazione delle imprese, a causa di prevedibili ed onerose forme di ricapitalizzazione, sembra destinato a presentarsi come non del tutto compatibile, almeno nei tempi brevi, con quello di un apprezzabile recupero di risorse finanziarie.

In ordine all'ammontare dei ricavi da destinare alla riduzione del debito pubblico per l'anno 1993, la Corte, poi, in sede di relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, ha avuto occasione di esprimere più puntuali valutazioni in ordine alle indicazioni contenute a tal fine nel Programma di riordino delle partecipazioni pubbliche.

Si rammenta che il Programma, puntando sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate ed escludendo l'IRI, ipotizzava un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi, visto come la risultanza del collocamento di una consistente partecipazione (anche superiore al 50%) dell'INA, del collocamento di quote di controllate ENI, ed infine, del collocamento di quote significative dell'ENI e dell'ENEL. Non veniva, però, specificata la destinazione del ricavato delle singole operazioni ai diversi esercizi finanziari, mentre venivano rinviati ad un successivo progetto del Governo l'indicazione dell'intero «piano» delle imprese da privatizzare ed i tempi relativi.

La Corte, sulla base di una analisi delle singole problematiche dei Gruppi interessati al disegno delle dismissioni programmate, esprimeva il dubbio che la natura di gran parte delle stesse problematiche non potesse consentire soluzioni troppo ravvicinate nei tempi. Circostanza questa che, nel quadro sopra delineato, avrebbe dovuto indurre a prudenti valutazioni sulle possibilità di realizzazione delle previsioni del Programma di riordino soprattutto per l'entrata del bilancio dello Stato 1993. La negativa evoluzione delle singole posizioni debitorie della gran parte degli enti interessati alle dismissioni, che le risultanze gestionali del 1992 andavano evidenziando, confermavano ampiamente le preoccupazioni della Corte.

---

5) Cfr., da ultimo, la sopra richiamata Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992.



Com'è noto, la legge 27 ottobre 1993, n. 432, recante norme per l'istituzione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, al fine di vincolare i proventi derivanti dall'alienazione delle partecipazioni dirette statali alla riduzione dell'indebitamento pubblico, evitando quindi il loro impiego per il fabbisogno corrente, ha disposto che i proventi di tale natura debbano affluire al Fondo stesso.

In attuazione dell'articolo 3, comma 2, della sopra richiamata legge n. 432/1993, con decreto del Ministro del tesoro in data 12 novembre 1993 sono stati istituiti nello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1993 tre capitoli «per memoria», tra i quali, per quel che qui interessa, il capitolo n. 4055, denominato «Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi delle dismissioni di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, nonchè ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato». Le somme che affluiscono a tali capitoli devono essere iscritte in apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro, denominato «somme da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato».

Con decreti n. 104532 e n. 130176 del 1994, il capitolo 4055 è stato poi reistituito nello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1994, questa volta con una previsione di competenza e di cassa per un ammontare complessivo di 1.593,1 miliardi.

Per la parte dei proventi da destinare alla copertura degli oneri connessi alle operazioni di alienazione (contratti strumentali di consulenza e collaborazione), è stato istituito il capitolo di entrata n. 4056, con una previsione di competenza e cassa di 120 miliardi.

L'offerta di vendita di azioni dell'IMI, avviata nel gennaio del 1994, come si dirà nel successivo paragrafo 4), risulta conclusa con l'assegnazione di n. 218,75 milioni di azioni per un controvalore pari a circa 2.380 miliardi di lire (da ripartire tra i proponenti) e con la riduzione della quota detenuta, direttamente e indirettamente, dal Ministero del tesoro dal 59,3% al 27,8% (6).

Circa i costi dell'operazione, come pure si ricorderà al paragrafo 4), a seguito del formale conferimento da parte del Tesoro all'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A. ed alla SG Warburg Securities per lo svolgimento delle funzioni di «joint global coordinator» dell'offerta, gli oneri e le spese di spettanza del Tesoro che IMI e Warburg sono state chiamate ad anticipare risultano determinati in 22 miliardi, oltre l'IVA (11 miliardi per IMI e 11 miliardi per Warburg). A fronte, poi, dell'impegno della Warburg di rifondere all'IMI il 50% delle spese sostenute per l'offerta, lo stanziamento su un apposito capitolo di spesa del bilancio IMI per il 1993 è stato portato ad 11 miliardi, con la possibilità di assumere impegni anche per importi superiori, ma nel limite globale di 22 miliardi. Le somme a tale titolo anticipate dall'IMI per il 1993 risultano ammontare a lire milioni 4.068,28 (7).

Non si dispone, pertanto, ancora di tutti gli elementi di riscontro per verificare l'ammontare complessivo dei proventi netti che sono derivati allo Stato dall'offerta di vendita delle partecipazioni IMI. Ciò induce la Corte a svolgere al riguardo ulteriori accertamenti, sull'esito dei quali si riferirà successivamente.

### 3. L'indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica nell'ambito statale

3.1. Sulla complessa problematica dell'indebitamento ha assunto un rilievo determinante, tale da investire l'intero processo di riordino e dismissioni, la posizione della Commissione CEE in materia di aiuti alle imprese e, in particolare, l'accordo raggiunto tra la Comunità europea e l'Italia, in base al quale,

6) Fonte: dalla Relazione al bilancio 1993 dell'IMI S.p.A., che riferisce anche sui fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio.

7) Fonte: Dal conto economico relativo all'esercizio 1993 dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.

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

il 9 settembre 1993, il programma di liquidazione dell'EFIM ha avuto il definitivo benessere delle Autorità della stessa Comunità, che, come ricordato nella precedente relazione, ne aveva un primo momento bloccato l'attuazione, ritenendolo incompatibile con la disciplina comunitaria concernente gli aiuti statali alle imprese (8).

La Commissione CEE aveva in sostanza ritenuto incompatibile con le regole della libera concorrenza l'applicazione al caso dell'EFIM dell'articolo 2362 del codice civile italiano, che prevede, in caso di insolvenza della società, la responsabilità illimitata dell'azionista unico per le obbligazioni sociali.

Nella fattispecie, nella quale l'azionista unico è il Tesoro dello Stato, i pagamenti ai creditori del Gruppo EFIM posti a carico dello Stato dal programma di liquidazione in base al codice civile, avrebbero costituito, secondo la Commissione, una forma di indebita sovvenzione statale alle imprese nazionali.

Ciò nonostante, la Commissione, pur continuando a ritenere il programma di liquidazione dell'EFIM contrario alla normativa comunitaria, ha autorizzato il Governo italiano a procedere con urgenza nell'avvio dei pagamenti in esso previsti, in considerazione della circostanza che la sospensione del rimborso dei debiti dell'EFIM avrebbe rischiato di provocare «un grave deterioramento della situazione finanziaria e industriale nell'intera Comunità, contrario all'interesse comune».

L'accordo, che — come sopra osservato — interessa tutto il processo di riordino delle partecipazioni statali, ha fissato i seguenti punti fondamentali, che hanno impegnato il Governo italiano:

1) a quantificare, entro la fine del 1993, l'indebitamento degli ex enti di gestione trasformati in S.p.A., delle società da essi partecipate al 100% e di ogni altra società interamente controllata, fatta eccezione per quelle il cui scopo sociale consiste nella fornitura di servizi pubblici;

2) a bloccare il livello di indebitamento delle suddette società, che non potrà in ogni caso superare quello raggiunto alla fine del 1993;

3) a ridurre progressivamente tale livello di indebitamento, fino a portarlo entro il 1996 (salvo eventuali proroghe che potranno essere concesse dalla CEE) a valori compatibili con una economia di mercato, cioè ad un livello simile a quello delle imprese del settore privato;

4) a ridurre anche, una volta ridotto l'indebitamento nei termini suddetti, il livello della partecipazione pubblica nelle diverse società, in modo da escludere la responsabilità illimitata dell'azionista unico prevista dal codice civile per ogni nuova obbligazione.

3.2. Nell'ottica dei profili riflettenti le funzioni affidate alla Corte, va notato che in ordine alle problematiche di fondo che hanno portato il negoziato ad articolare l'impegno del Governo italiano nei quattro punti suesposti, nelle precedenti relazioni annuali sul rendiconto generale erano state svolte alcune considerazioni che ora torna utile riprendere ed approfondire, tenendo per di più presente — come già osservato — che l'esigenza della conoscenza immediata dei reali livelli di indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica riguarda non soltanto il rispetto della normativa comunitaria, ma anche, nell'ambito interno, la corretta quantificazione e copertura di probabili spese di rilevante importo, per effetto sia della norma di diritto comune concernente la responsabilità dell'unico azionista, sia della peculiare disciplina che si va stratificando in materia di indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica.

---

8) Per l'assunzione da parte dello Stato di responsabilità debitoria nei confronti dell'EFIM, la Commissione CEE aveva deciso di estendere la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, del Trattato, già avviata nei confronti dell'Italia il 23 dicembre 1992 per misure di aiuto a favore del Gruppo EFIM (Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C78/4 del 19 marzo 1993). La decisione si riferisce al decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, (art. 5, comma 3, e art. 7, comma 3).

Il primo di detti articoli riguardava la concessione di ulteriori finanziamenti (4.000 miliardi, portati, poi, dalla legge di conversione 17 febbraio 1993, n. 33, a 9.000 miliardi) per la ristrutturazione di EFIM ed il secondo autorizzava la conversione in capitale di tutti i debiti EFIM e delle sue controllate.

In particolare, la Commissione ha ritenuto che mentre la conversione del debito in capitale netto nel caso di un'impresa che segna profitti e presenta buone prospettive può costituire un comportamento normale da parte di un investitore operante in un'economia di mercato, nel caso di un'impresa in perdita o in liquidazione si verifica l'ipotesi contraria, che avvantaggia l'impresa stessa attraverso la riduzione dei costi per interessi e la possibilità di assumere nuovi prestiti ed impone ai finanziatori un rischio «maggiore o illimitato» per l'annullamento di ogni garanzia di rimborso.

Le preoccupazioni della Comunità attecchivano alla conversione del debito in capitale netto ed alla pratica impossibilità per il finanziatore Stato, una volta convertito il prestito in capitale e venuta meno in tal modo ogni garanzia, di ottenerne il rimborso.

3.3. Sotto il primo profilo (rispetto della normativa comunitaria), la Corte aveva già segnalato l'urgenza di una compiuta ricognizione dell'indebitamento delle società a partecipazione pubblica. A monte, poi, era parsa improcrastinabile l'esigenza di ricondurre l'indebitamento stesso nell'ambito di rigorose regole di mercato.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha esposto le ragioni che rendono ineludibile, nell'attuale contesto nazionale e comunitario, il rigoroso rispetto di quel «criterio di economicità», prima indicato dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del sistema delle partecipazioni statali, ed oggi implicito nello stesso concetto di impresa pubblica, intesa come Gruppo a totale struttura societaria.

Si è rammentato come tale esigenza, che del resto costituisce espressione di un principio generale cui deve uniformarsi la condotta degli interventi pubblici nell'economia, sia palesemente intesa ad assicurare all'intervento statale il rispetto del principio di libertà di iniziativa economica, pubblica e privata, in posizione paritaria e concorrenziale, garantito dagli articoli 41 e 3 della Costituzione e posto a fondamento della disciplina comunitaria dagli articoli 85, 86 e 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

La Corte ha sostenuto nelle ultime relazioni al Parlamento l'esigenza di una completa equiparazione tra impresa privata e pubblica, eccezion fatta sia per le imprese cui sono affidate funzioni ed attività di preminente interesse generale, sia per il regime degli aiuti compatibili con il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (articoli 92, terzo comma e 93, comma 2, terzo capoverso).

Tale esigenza, prospettata per la gestione delle singole società operative, è oggi, per esplicito disposto normativo, imposta anche per le società di vertice, derivate dagli enti di gestione, in quanto esplicanti attività economica disciplinata dal diritto civile e secondo le regole del libero mercato.

Il tema, lungamente approfondito nella competente sede del controllo enti, ha offerto nuovi spunti di riflessione in relazione alla più recente evoluzione della normativa nazionale e comunitaria.

Per quel che concerne la disciplina interna, sono state poste in evidenza le disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito, nel rispetto dei principi posti dall'articolo 41 della Costituzione, primo comma, una disciplina per la tutela della concorrenza e del mercato intesa a garantire la libertà d'impresa.

Circa la disciplina comunitaria della concorrenza e, in particolare, in materia di trasparenza e di aiuti alle imprese pubbliche, è stato ricordato che il profilo che viene qui in evidenza consiste nella circostanza che alla scelta politica intesa a perseguire fini extraeconomici attraverso il sistema delle partecipazioni statali spesso sono conseguiti l'indebitamento delle imprese e la crescita del finanziamento pubblico attraverso la imposizione alle aziende di oneri cd. «impropri», oggi preclusi, al di fuori dei casi di aiuti compatibili con le norme comunitarie (articolo 92, commi 2 e 3, articolo 93, comma 2, terzo capoverso, del Trattato).

Ma l'indebitamento delle imprese e la crescita del finanziamento pubblico spesso sono derivati da comportamenti gestionali che non hanno sempre tenuto nella debita considerazione il rispetto del principio di economicità e che, in qualche caso, hanno portato ad eclatanti risultati negativi.

Com'è noto, la progressiva lievitazione dell'indebitamento degli ex enti di gestione delle partecipazioni statali, ha posto, tra le tante questioni, quella della copertura del fabbisogno finanziario degli enti e delle società partecipate. Tra i mezzi di copertura, sono stati privilegiati i contributi a valere sui fondi di dotazione e, dalla seconda metà degli anni '80, i mutui e le obbligazioni con capitale ed interessi a carico del bilancio statale.

L'espandersi dei fabbisogni per le note posizioni di squilibrio patrimoniale ha fatto sì poi che gli investimenti venissero finanziati con il ricorso al credito bancario, più che attraverso il collocamento di titoli sul mercato e le dismissioni aziendali.

D'altro canto, l'appartenenza al settore pubblico di gran parte delle aziende creditizie facilitava l'accesso al credito delle società a partecipazione statale rispetto a quelle private, mentre era diffusa la convinzione che l'impresa pubblica fosse comunque e sostanzialmente garantita, di fatto ed in ultima istanza, da interventi statali volti a ristabilire equilibri ed a ripianare perdite attraverso l'incremento dei fondi di dotazione o anomale assunzioni del carico di rimborso di capitale ed interessi.

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

Sotto tale profilo, è interessante notare come la Sezione Controllo enti sovvenzionati, nella sopra richiamata relazione al Parlamento sulla gestione dell'IRI abbia posto in evidenza un andamento gestionale improntato ad una politica di espansione, spesso anche in campo internazionale, basata non sui mezzi a disposizione, ma sulla capacità di indebitamento, facilitata dalle dimensioni dell'Ente e dal possesso di Istituti bancari di grande rilievo.

3.4. Il complesso di tali fattori ha finito per costituire un forte disincentivo per la ricerca di sane forme di autofinanziamento, portando la gestione degli enti in posizioni poco in linea con le regole della concorrenza e del mercato e con lo stesso principio di economicità.

Del resto, l'opinione che il processo di privatizzazione offra un'occasione unica per introdurre più concorrenza nell'economia italiana, facendo all'occorrenza precedere alle dismissioni interventi incisivi ed articolati di politica industriale, è condivisa nel Programma governativo di privatizzazioni. Tuttavia — come si precisa nel «libro Verde» che accompagna il Programma — le condizioni attuali della finanza pubblica, da un lato, e delle società di cui lo Stato detiene il controllo, dall'altro, non consentono di adottare quel criterio come prioritario nel decidere i ritmi ottimali del processo di privatizzazione.

Come sottolineato nel Rapporto governativo, il processo di riordino e dismissione delle partecipazioni dello Stato deve, pertanto, soddisfare i due seguenti vincoli:

a: assenza di ulteriori apporti di capitale da parte dello Stato;

b: riduzione, dell'esposizione debitoria di tutte le società con livelli elevati di indebitamento, con particolare riferimento alle società con partecipazione totalitaria del Tesoro, i cui debiti — secondo il Documento — sarebbero «assimilabili ai titoli di Stato».

I vincoli di cui è cenno sarebbero così sufficienti a stabilire la velocità del processo di privatizzazione e prevarrebbero su altri criteri, pur auspicabili se il processo di privatizzazione avvenisse in condizioni finanziarie diverse.

Al fine di soddisfare gli obiettivi in discorso, l'azionista Tesoro è stato conseguenzialmente invitato a porre vincoli cogenti alla misura dell'indebitamento di IRI, ENI ed ENEL. Nell'indebitamento per ciascuna delle tre società si è compreso, inoltre, quello delle società da esse controllate al 100 per cento, oltre all'ammontare degli impegni di firma e delle garanzie rilasciate dalle stesse S.p.A. e dalle citate controllate al 100 per cento a favore di altre società. Contemporaneamente sono stati previsti vincoli all'indebitamento consolidato di IRI ed ENI (includendo quindi anche l'indebitamento acceso dalle controllate non totalitarie).

Nel presupposto della cessazione di finanziamenti o sovvenzioni di qualsiasi natura da parte del Ministero del tesoro, per gli impegni finanziari di Iri, Eni ed Enel il Documento ha previsto il ricorso esclusivamente all'autofinanziamento e ai proventi rivenienti dalle dismissioni.

3.5. Profili delicati, nell'ambito dei rapporti patrimoniali, presenta la circostanza che lo Stato, per essere divenuto unico azionista, viene ora a garantire non solo di fatto, ma anche di diritto, ai sensi dell'articolo 2362 del codice civile, l'esposizione debitoria delle società trasformate.

Va nuovamente segnalato il pericolo che l'accollo allo Stato di tale esposizione debitoria senza una previa e precisa quantificazione degli oneri rischia di creare gravi problemi di copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Detta questione, se non risolta sollecitamente, — come già rappresentato dalla Corte nella precedente relazione — rischia di mantenere in situazioni di scarsa governabilità l'impegno della finanza pubblica nel settore e di creare problemi di quantificazione e copertura della spesa anche per notevoli importi, atteso il disposto dell'articolo 2, comma 4, del decreto legge 21 giugno 1993, n. 198, recante norme sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti trasformati in società per azioni, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 1993, n. 292, che ha sancito — reiterando precedenti decreti — l'applicabilità dell'articolo 2362 del codice civile, concernente la responsabilità dell'azionista unico, anche per le obbligazioni delle società sorte anteriormente alla data delle trasformazioni.

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

L'assunzione «ex lege» da parte dello Stato-unico azionista di responsabilità illimitata anche per l'esposizione debitoria precedente alla trasformazione degli enti in società per azioni è sintomatica della peculiarità di una scelta, operata dal legislatore, che ha così introdotto, sia pure transitoriamente, un modello societario particolare rispetto a quello civilistico.

La soluzione adottata, comunque, che vede lo Stato azionista unico illimitatamente responsabile, non può non considerarsi — ad avviso della Corte — che come un assetto assolutamente transitorio. Altrimenti, oltre ai rilevati profili di legittimità, verrebbe meno, sul piano dell'opportunità, la ragione stessa dell'adozione dello strumento privatistico in luogo dell'ente pubblico.

Un'altra forma di assunzione di responsabilità a carico dello Stato è stata introdotta dal decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, recante disposizioni sull'accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni del Ministero del tesoro nell'Istituto nazionale delle assicurazioni, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 1994, n. 403. All'articolo 2, comma 5, è previsto che il Ministero del tesoro è responsabile in via solidale dell'esatto adempimento, da parte della CONSAP, delle obbligazioni alle quali la stessa è tenuta, per le quote a suo carico, relativamente agli obblighi già assunti dall'INA nei confronti delle imprese cedenti. Per tale ultima fattispecie, è prevista, peraltro, la copertura degli eventuali oneri con lo stanziamento recato dagli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro istituiti per far fronte agli oneri connessi alle garanzie prestate dallo Stato.

3.6. Il decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 555, non convertito in legge entro il termine prescritto, rappresenta il primo provvedimento mirato ad una progressiva riduzione del livello di indebitamento delle società a diretta partecipazione dello Stato. Approvato, con modificazioni, da un solo ramo del Parlamento, il provvedimento è stato reiterato attraverso il decreto-legge 28 febbraio 1994, n. 140, con testo identico a quello iniziale del decreto-legge n. 555 del 1993; decaduto poi a sua volta il decreto-legge n. 140 del 1994, alla sua reiterazione il Governo ha provveduto con il decreto-legge 29 aprile 1994, n. 262.

Il provvedimento, come i decreti precedenti, è volto a ridurre gli oneri finanziari delle società in discorso mediante la sostituzione di una parte dei loro debiti con prestiti obbligazionari ad un tasso di interesse inferiore rispetto a quello dei finanziamenti bancari a suo tempo ottenuti. La riduzione dei costi di gestione dell'indebitamento per le società predette potrebbe raggiungere l'importo — secondo le precisazioni fornite dal Governo nel corso del dibattito al Senato sul precedente decreto-legge n. 555 del 1993 — di circa 600 miliardi l'anno.

È da notare che a differenza del decreto-legge n. 140 del 1994 che riproduceva il decreto-legge decaduto n. 555 del 1993 senza tener conto delle modificazioni apportate al provvedimento nel corso dell'«iter» parlamentare, il decreto-legge n. 262 del 1994 reca alcune modifiche rispetto al reiterato decreto-legge n. 140 che recuperano gli emendamenti apportati in sede parlamentare.

E infatti, il decreto-legge n. 555 del 1993 nella sua primitiva stesura autorizzava, all'articolo 1, comma 1, la Cassa depositi e prestiti, al solo fine della riduzione progressiva del costo dell'indebitamento delle società interamente possedute dallo Stato contratto fino al 31 dicembre 1993, ad emettere obbligazioni con godimento 1° gennaio 1994, assistite dalla garanzia dello Stato per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi, da offrire in sottoscrizione (comma 2) alle società medesime per essere da queste utilizzate, in sostituzione di debiti già esistenti, per le finalità di cui al comma 1°, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro. L'importo dell'emissione di tali obbligazioni, come pure la tipologia degli strumenti finanziari da utilizzare e le loro caratteristiche, dovevano essere destinati dallo stesso Ministro del tesoro nei limiti di 10.000 miliardi di lire, tenendo conto della onerosità delle situazioni debitorie delle varie società (comma 3).

In sede referente, la 6° Commissione finanze e tesoro del Senato aveva predisposto un emendamento al testo originario del decreto, mirato a potenziare le modalità tecniche di intervento della Cassa depositi e prestiti, precisando che la procedura da utilizzarsi avrebbe dovuto essere quella della concessione di mutui mediante l'emissione di obbligazioni, senza peraltro intaccare la sostanza delle disposizioni di cui è cenno. L'emendamento, successivamente approvato dall'Assemblea del Senato, aveva sostituito i commi 1 e 2

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

del testo originario, autorizzando la Cassa depositi e prestiti a concedere alle società interamente possedute dallo Stato mutui in obbligazioni emesse dalla Cassa con godimento 1° gennaio 1994 ed assistite dalla garanzia dello Stato per il pagamento degli interessi (comma 1).

Tali obbligazioni avrebbero dovuto essere utilizzate dalle società medesime in sostituzione di debiti già esistenti e per le finalità di cui al comma 1, secondo le modalità stabilite dal Ministro del tesoro (comma 2).

Il provvedimento, però, decadeva per scadenza del termine ed il decreto adottato per reiterarne le disposizioni (decreto-legge n. 140 del 1994) non riproponeva, come accennato, le modifiche parlamentari. Decaduto anche il decreto-legge n. 140, l'attuale decreto-legge n. 262 del 1994 adotta, invece, la stessa formulazione dell'emendamento parlamentare.

Nel corso del dibattito parlamentare è emerso che le società destinatarie dell'intervento sarebbero le imprese del Gruppo IRI, per le quali il programma governativo di riordino e di dismissione delle partecipazioni statali aveva prospettato la necessità di una drastica azione di riduzione dell'indebitamento, valutando l'esposizione debitoria dell'IRI come la più preoccupante tra quelle dei grandi Gruppi delle partecipazioni statali. Il predetto Programma quantificava l'indebitamento finanziario netto delle controllate industriali al 31 dicembre 1991 in 46.761 miliardi ed al 31 dicembre 1992 in 55.236 miliardi.

Risulta alla Corte — come si dirà più avanti nel corso del presente paragrafo — che la esposizione finanziaria complessiva del Gruppo IRI al 31 dicembre 1992 ha fatto segnare un marcato peggioramento rispetto all'esercizio precedente (+ 9.200 miliardi), portando l'indebitamento netto a circa 72.500 miliardi.

Tra i provvedimenti attuativi della normativa sopra richiamata, va anzitutto ricordato il decreto del Ministro del tesoro in data 21 marzo 1994 (9), emanato in attuazione del decreto-legge n. 140 del 1994, recante la determinazione dell'importo delle emissioni obbligazionarie, della tipologia degli strumenti finanziari e delle loro caratteristiche. A termini dell'articolo 2 di detto provvedimento i mutui di cui al predetto decreto-legge devono essere «utilizzati dall'IRI S.p.A. per il rimborso dei debiti propri e di società controllate per intero in essere al 31 dicembre 1993 ed in particolare di quelli complessivamente più onerosi anche per l'esistenza di rischi di cambio, sulla base di criteri di utilizzo che l'IRI stesso è tenuto a sottoporre preventivamente all'approvazione del Ministero del tesoro».

Con successivo decreto del Ministro del tesoro in data 13 aprile 1994 (10), le risorse rivenienti dall'utilizzo dei mutui in discorso sono state destinate al rimborso di debiti propri dell'IRI S.p.A. o di «posizioni debitorie comunque facenti capo alla stessa, quale azionista unico dell'Iritecna in liquidazione», nell'ambito di debiti complessivi per un importo non superiore a lire 12.020 miliardi, così ripartiti:

- a) finanziamenti a breve termine, sia in lire che in valuta, per un importo non superiore a 6.900 miliardi, di cui 5.250 miliardi di pertinenza dell'IRI e 1.650 miliardi di pertinenza Iritecna;
- b) debiti commerciali scaduti di pertinenza dell'Iritecna per un importo non superiore a 1.500 miliardi;
- c) rate in scadenza nel 1994 e 1995 di finanziamenti a medio e lungo termine in essere contratti dall'IRI per un importo non superiore a 2.470 miliardi e dalla Iritecna per un importo non superiore a 230 miliardi;
- d) operazioni in valuta a medio e lungo termine contratte dall'IRI per un importo non superiore a 920 miliardi.

Con il decreto del Ministro del tesoro in data 15 aprile 1994 (11), è stato, infine, emanato il regolamento per i prestiti obbligazionari che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad emettere per le finalità di cui è cenno. L'articolo 1 del provvedimento, per le obbligazioni rappresentative di tre prestiti per complessivi 10.000 miliardi, ha stabilito le seguenti durate:

- prestito 1: importo di 3.000 miliardi, durata quinquennale con inizio 1° gennaio 1994 e scadenza 31 dicembre 1998;

9) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 1° aprile 1994, n. 76.

10) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 maggio 1994, n. 123.

11) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 maggio 1994, n. 123.

– prestito 2: importo di 3.000 miliardi, durata settennale con inizio 1° gennaio 1994 e scadenza 31 dicembre 2000;

– prestito 3: importo di 4.000 miliardi, durata decennale con inizio 1° gennaio 1994 e scadenza 31 dicembre 2003;

Ai sensi dell'articolo 4, il rimborso delle obbligazioni dovrà essere effettuato in un'unica soluzione alle seguenti scadenze:

– prestito 1: 1° gennaio 1999, fatto salvo il rimborso anticipato che potrà essere richiesto al 1° gennaio 1997 ed al 1° gennaio 1998;

– prestito 2: 1° gennaio 2001, fatto salvo il rimborso anticipato che potrà essere richiesto al 1° gennaio di ogni anno a partire dal 1997;

– prestito 3: 1° gennaio 2004, fatto salvo il rimborso anticipato che potrà essere richiesto al 1° gennaio di ogni anno a partire dal 1997.

Con l'articolo 6 del provvedimento, infine, l'esecuzione delle operazioni relative al pagamento degli interessi sulle obbligazioni e del rimborso dei titoli è stata affidata alla Banca d'Italia, previa apposita convenzione con la Cassa depositi e prestiti.

Circa gli effetti degli interventi, val notare che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere prestiti sia in contanti sia in titoli. E poiché la Cassa è vincolata per legge a tenere presso la Tesoreria dello Stato le proprie disponibilità liquide, l'erogazione dei prestiti in contanti avrebbe effetti immediati sul fabbisogno finanziario della Tesoreria, la quale dovrebbe così porre a disposizione i fondi necessari. L'autorizzazione ai prestiti prevista dal richiamato decreto-legge n. 262 del 1994, inquadrandosi, invece, nell'ipotesi dei prestiti in titoli, non dovrebbe produrre effetti apprezzabili sulla tesoreria. Ciò in quanto non vi sarebbe da parte dell'Istituto alcuna anticipazione di disponibilità liquide. Normalmente, infatti, tale tipologia di finanziamenti comporta l'iniziale assegnazione dei titoli al mutuatario che resta impegnato, alle varie scadenze, a porre a disposizione della Cassa depositi e prestiti le provviste necessarie al pagamento delle cedole ed al rimborso delle obbligazioni.

L'operazione, secondo il disegno della norma, sembra configurata per produrre effetti positivi sia sui bilanci delle società interamente possedute dallo Stato, sia su quelli degli enti creditizi, creditori di dette società. Le società, infatti, verrebbero poste in grado di trasformare le passività finanziarie a breve in debiti a lungo termine, con una riduzione dell'onerosità dei tassi applicati, atteso che il saggio di interesse sul finanziamento accordato dalla Cassa depositi e prestiti dovrebbe allinearsi agli attuali tassi di mercato, negli ultimi mesi notevolmente ridotti.

Il vantaggio per gli Istituti creditori potrebbe consistere, invece, nella possibilità di trasformare i propri crediti in investimenti patrimoniali rappresentati da titoli congruamente remunerativi, assistiti dalla garanzia dello Stato e non difficilmente collocabili, essendo ammessi alla quotazione ufficiale.

3.7. Resta, però, ad avviso della Corte, da risolvere l'ulteriore problema – rispetto a quello già prospettato della generale assunzione di responsabilità illimitata dello Stato quale unico azionista – della copertura per la concessione di garanzie da parte dello Stato stesso in ordine all'adempimento non soltanto di obbligazioni relative a singole posizioni debitorie assunte da società direttamente partecipate (nella specie, IRI S.p.A.), ma anche, come si è visto, di quelle facenti capo alle medesime società, nella qualità, a loro volta, di unico azionista (nella specie, Iritecna in liquidazione).

È incontrovertibile, infatti, che con l'assunzione della garanzia lo Stato ha assunto un onere, non quantificato con certezza, ma tale da incidere negativamente sul proprio bilancio nel caso in cui si dovessero verificare gli eventi (inadempimenti) ritenuti a priori come probabili (12).

---

12) Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 24 giugno 1961, n. 37, con la quale è stata affermata la illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana che autorizzava la Regione stessa a prestare garanzia agli istituti di credito per i prestiti agrari, atteso che la norma, comportando una responsabilità patrimoniale della Regione, avrebbe dovuto prevedere una copertura finanziaria per la stessa, sia pure commisurata non all'intero importo dei crediti garantiti, ma al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto dalla Regione.

3.8. Il Programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL, INA, presentato dal Governo nel dicembre del 1992, nell'indicare le compatibilità finanziarie per il risanamento, lo sviluppo e la riduzione della posizione debitoria degli enti trasformati, aveva previsto per l'IRI e per l'ENI un apporto da dismissioni o per ricorso alla Borsa di poco inferiore — per i soli 1993 e 1994 — ai 20.000 miliardi, di cui 12.000 solo per l'IRI.

Nel documento si precisava che la previsione era basata sui dati forniti dalle due società (13).

Il reperimento del fabbisogno finanziario dell'IRI, secondo il Programma, si presentava problematico, atteso che era stato quantificato, all'atto della predisposizione del documento, in 12.000 miliardi e che non si riteneva in alcun modo ipotizzabile il ricorso ad una classamento in Borsa delle azioni della stessa Capogruppo. Il soddisfacimento di un tale fabbisogno avrebbe dovuto quindi essere assicurato unicamente attraverso la integrale dismissione dell'intero patrimonio bancario.

Sulla base dei dati esposti nel richiamato Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni presentato al Parlamento nello scorso aprile, il preconsuntivo del conto economico dell'IRI S.p.A. per il 1992 evidenziava una perdita di circa 4.400 miliardi.

Tale risultato fortemente negativo, che presentava un peggioramento, rispetto al consuntivo 1991, di 4.057 miliardi (da -343 miliardi a -4.400 miliardi) avrebbe dovuto essere correlato essenzialmente al riflesso della gestione delle partecipazioni, passata da +1.993 miliardi nel 1991 a -2.150 nel 1992.

Un tale quadro conferma la correttezza dell'esclusione, operata nel Programma di riordino e condivisa dalla Corte (14), della possibilità che l'IRI possa dare in tempi brevi alcun apporto alla riduzione del debito pubblico: all'atto della trasformazione in società per azioni, l'Ente, che fino al 1991 aveva accumulato perdite per complessivi 21.206 miliardi, è infatti passato da un fondo di dotazione di 23.080 miliardi ad un patrimonio netto di 1.874 miliardi, evidenziando un margine di struttura largamente negativo tra il patrimonio netto, che alla Corte risulta peraltro ancora provvisoriamente accertato, e l'attivo immobilizzato, ammontante ad oltre 28 mila miliardi e largamente coperto dall'indebitamento verso il sistema creditizio.

In relazione all'adeguamento del patrimonio netto iniziale dell'IRI, in attuazione del decreto-legge 21 aprile 1993, n. 116, reiterato, alla scadenza, dal decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198, e convertito nella legge 9 agosto 1993, n. 292, la Corte, come già accennato, è ancora in attesa di acquisire gli elementi necessari per effettuare le prescritte verifiche sulla corretta iscrizione nel conto predetto della relativa partita.

Dalla citata relazione della Corte al Parlamento sui risultati del controllo esercitato sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992, risulta che l'esposizione debitoria dell'Istituto, con riferimento alle operazioni ordinarie, segna un incremento rilevante (da 10.825,2 miliardi nel 1987 a 21.549,8 miliardi nel 1992) che, «pur se motivato in parte con la scelta politica di privilegiare lo sviluppo delle attività dell'Ente, non può non essere valutato come fonte di potenziale dissesto e come mancanza di preveggenza manageriale».

Nel corso del 1992 il Gruppo IRI, dovendosi far carico dei riflessi finanziari negativi derivanti dalle note difficoltà gestionali di settori disastriati, come la siderurgia e l'impiantistica, ha fatto registrare un marcato peggioramento della esposizione finanziaria, con un indebitamento netto (15) di circa 72.500 miliardi, aumentato di 9.200 miliardi rispetto all'esercizio 1991. Gli smobilizzi, per la maggior parte

13) Al riguardo, va anche tenuto presente, come indicato in una avvertenza inserita nel «libro verde» sulle partecipazioni dello Stato (il documento che accompagna il Programma di riordino), che i dati contenuti negli allegati al rapporto sono stati compilati da IMI e Mediobanca e si basano sulle risposte fornite a questionari inviati alle società e, nel caso di indisponibilità di queste, su valutazioni da parte delle due istituzioni finanziarie.

La soluzione adottata sembra in parte legata anche alla problematica dell'informazione nell'ambito delle partecipazioni statali, che ha manifestato carenze, specie sui reali livelli di indebitamento del settore delle partecipazioni statali, sia al livello degli ex enti economici, sia a quello delle Autorità vigilanti.

Sul tema dell'informazione, per quel che in particolare concerne l'ambito EFIM, si rinvia alle osservazioni formulate dalla Sezione Enti della Corte, sintetizzate nella precedente relazione annuale nel capitolo dedicato alle privatizzazioni, al paragrafo 5.

14) Cfr. Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 5.2.

15) Al netto, cioè, di finanziamenti per circa 4.800 miliardi contratti dall'Istituto sulla base di norme di legge con rimborso di capitale a carico dello Stato.



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

realizzati dall'Istituto, hanno comportato risorse per effetto della cessione della Cementir (480 miliardi) e di azioni Stet sui mercati internazionali (710 miliardi). Gli smobilizzi complessivamente hanno coperto il fabbisogno per circa 2.100 miliardi (16).

Nell'ambito del Gruppo IRI dal 1988 al 1992 sono stati effettuati smobilizzi per un valore complessivo di 8.960 miliardi di lire.

Le operazioni di maggior rilievo riguardano:

- azioni Mediobanca da parte della B.I.N. al pubblico ed al «Gruppo Privato» per un importo complessivo di circa 1.330 miliardi;
- 51% del capitale sociale del Banco di Santo Spirito alla Cassa di Risparmio di Roma da parte dell'Istituto per un valore di circa 750 miliardi;
- azioni Italtel da parte della Stet per un valore di circa 340 miliardi nell'ambito della definizione di un'operazione con A.T.&T.;
- 2% delle azioni ordinarie della Banca Commerciale Italiana da parte dell'Istituto alla Compagnie Financiere de Paribas per un valore di 90 miliardi;
- partecipazione alla North American da parte della Comit in quattro tranche per complessivi 460 miliardi;
- 49% del ramo d'azienda Pavesi da parte dell'Alivar-Sme per un valore di circa 140 miliardi;
- 71% del Banco di Perugia da parte del Banco di Roma per circa 120 miliardi;
- classamento presso il pubblico, finalizzato alla quotazione, di azioni Elsig Bailey da parte di Finmeccanica per oltre 100 miliardi;
- azioni Stet di risparmio e Credit di risparmio da parte dell'Istituto mediante classamento sul mercato internazionale per un controvalore complessivo di circa 550 miliardi;
- collocamento internazionale di n. 350.000 pacchetti costituiti da azioni Stet e da Warrant per la sottoscrizione di azioni ordinarie e di risparmio per un controvalore di 707 miliardi;
- cessione del 52% della Cementir da parte dell'IRI attraverso un'asta competitiva con un ricavo di circa 480 miliardi.

È doveroso precisare che tale ultima operazione è portata nella relazione quale esempio di apprezzata e trasparente procedura di dismissione, effettuata in tempi brevi e con produzione di consistenti plusvalenze.

È anche da rammentare che nel corso del 1992, nell'ambito delle operazioni antecedenti la privatizzazione mediante offerte al pubblico di vendita, della Comit e del Credit, le Aziende di credito controllate dall'IRI hanno realizzato la trasformazione da banche tradizionalmente strutturate a gruppi bancari polifunzionali, secondo il modello delineato dalla legge Amato. Le linee di fondo di tale iniziativa, nella richiamata relazione della Sezione enti sovvenzionati, sono state individuate nella esigenza di migliorare la competitività delle due banche e di conseguire un assetto più razionale, in funzione delle necessità dei vari segmenti di mercato, ottimizzando le potenzialità operative e ponendo le basi per le esigenze di sviluppo dei due gruppi.

Con la realizzazione dei due progetti di riassetto, che ha comportato la costituzione di alcune sub-holding di settore e il conferimento ad esse delle principali partecipazioni, funzionalmente raggruppate nelle sub-holding stesse, le due banche sono rimaste a capo dei rispettivi gruppi polifunzionali, svolgendo sugli stessi un controllo gestionale e strategico.

---

16) Tra essi circa 100 miliardi provengono dall'alienazione di cespiti.

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

Da ciò è inoltre conseguita la possibilità di un potenziamento del patrimonio dei due gruppi: e, infatti, sia la Banca Commerciale Italiana, sia il Credito Italiano hanno fatto registrare, dalle rivalutazioni delle partecipazioni conferite, rilevanti plusvalenze, assoggettate al trattamento fiscale di favore introdotto dalla citata legge n. 218 del 1990 e modificato dalla legge n. 202 del 1991.

Di conseguenza, come ha fatto notare la relazione della Corte, sono risultati aumentati i mezzi propri, sia a livello aziendale, sia a livello di gruppo, e ne è conseguita la possibilità di una maggiore espansione nella concessione dei crediti, con effetti positivi: a) sul bilancio delle caposettore; b) sul bilancio consolidato; c) sulla possibilità di riduzione della riserva obbligatoria; d) sulla formazione degli indici presi a base per la stesura delle classifiche di valutazione delle due banche.

La Sezione ha rappresentato, però, come nel corso del 1992, in un quadro generale di rallentamento dell'attività economica, si sia manifestato evidente il problema di una crescita delle sofferenze, con una possibilità di evoluzione del contenzioso nei prossimi anni. Anche l'esposizione a rischio verso i Paesi in difficoltà finanziaria è risultata in aumento nel 1992, a causa dell'effetto della svalutazione della lira rispetto al dollaro, valuta in cui sono determinati la maggior parte di tali crediti. Attesi i riflessi negativi sui conti economici delle predette aziende che le sofferenze in discorso — in crescita nel 1992 in valore assoluto — sembrano idonee a produrre, la Sezione ha rappresentato l'esigenza che la gestione delle aziende stesse sia particolarmente concentrata sul controllo dei rischi e sulla qualità degli affidamenti.

3.9. In sintesi, in ordine all'intera gestione dell'IRI, la Sezione Controllo enti sovvenzionati ha posto in evidenza un andamento improntato ad una politica di espansione, basata non sui mezzi a disposizione ma su una capacità di indebitamento, potenziata anche dalla consistenza dell'Ente e dal possesso di Istituti bancari di primaria rilevanza.

Si è così verificato che settori, pur di recente ristrutturati, hanno prodotto perdite di centinaia di miliardi all'anno, salite poi nel 1992 sino ad alcune migliaia di miliardi e destinate ancora (nel 1993) a mantenersi, malgrado le determinazioni adottate e gli impegnativi sforzi in corso, su tali livelli; e questo è parso il caso dell'ILVA e dell'IRITECNA.

Una valutazione globale che la Corte ha tratto è stata pertanto quella che, ove gli organi collegiali deliberanti dell'Istituto avessero dedicato maggiore e pronta attenzione a problematiche di vitale interesse, quali l'indebitamento, i risultati gestionali dell'Ente sarebbero stati sicuramente migliori. Tanto più che in un periodo nel quale il fenomeno delle dismissioni appare assumere dimensioni sempre più rilevanti e nel quale il supporto degli interventi pubblici, oltretutto da tempo contrastato in sede comunitaria, è da considerare terminato, la situazione in cui versa l'IRI, gravato da oneri finanziari di eccezionali dimensioni e con alcuni settori fonti di perdite dell'ordine di migliaia di miliardi, espone l'Istituto stesso a problemi di sopravvivenza.

3.10. Sul risultato della gestione dell'EFIM per l'esercizio 1991, che già esponeva una perdita di esercizio di 660,3 miliardi, notevolmente superiore (63,8%) rispetto a quella già molto elevata dell'esercizio 1990 (238,4 miliardi), la Sezione controllo enti ha riferito al Parlamento con determinazione n. 5 in data 23 febbraio 1993.

Su tale negativo esito ha inciso il gravissimo peggioramento della gestione partecipazioni (miliardi - 443,3 in luogo di -3,7 del 1990), principalmente legato ai risultati del settore alluminio (-424,3), oltre ai minori dividendi percepiti nella generalità, ed ai relativi crediti d'imposta. Elevate perdite si sono registrate nella gestione finanziaria (miliardi - 182,8), dovute in gran parte ai pesanti oneri nei confronti delle banche.

Al 31 dicembre 1991 l'ammontare delle perdite registrate dal tempo della costituzione dell'Ente è salito a miliardi 4.493,3, con misura quindi superiore all'ammontare del fondo di dotazione (miliardi 4.112,7).

Tale situazione gestoria è ancora peggiorata nei primi sette mesi del 1992, così che l'indebitamento contabile netto di Gruppo ha raggiunto nel luglio 1992 8.254,7 miliardi.

**4. Le procedure seguite per la dismissione delle partecipazioni azionarie direttamente gestite dal Tesoro, con riguardo alla prima esperienza della offerta pubblica di vendita concernente le azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.**

4.1. Si rammenta che nel Programma di riordino presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, venivano forniti per l'IMI soltanto alcuni dati per puri fini informativi.

Per l'Istituto, infatti, era in fase di avanzata trattativa un'operazione da tempo impostata (la cosiddetta soluzione IMI - Casse di Risparmio, che prevedeva un'uscita totale del Tesoro dalla partecipazione nell'IMI), che avrebbe dovuto concludersi entro poche settimane dall'approvazione del Programma stesso. Per queste ragioni non si era tenuto conto di IMI S.p.a. nel «progetto».

Mutando programma, in data 11 giugno 1993 il Consiglio dei Ministri decideva di collocare sul mercato l'intera quota delle azioni dell'IMI S.p.A. di proprietà del Tesoro, oltre la quota di proprietà dell'INA, a mezzo di una offerta pubblica di vendita, dando nel contempo mandato alla IMI stessa ed alla SG Warburg Securities S.p.A. di iniziare le procedure di avvio di tale operazione.

4.2. La decisione governativa concernente l'offerta pubblica di vendita presupponeva, all'evidenza, la volontà di eliminare il vincolo statutario della maggioranza pubblica connesso alla trasformazione in società per azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano (17) a seguito del progetto di ristrutturazione predisposto ai sensi della legge 30 luglio 1990, n. 218, ed approvato con decreto del Ministro del tesoro in data 8 novembre 1991.

Com'è noto, l'oggetto sociale della nuova società è costituito, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, dall'esercizio di attività creditizie e finanziarie in genere, in Italia e all'estero. La Società, inoltre, ha il compito di raccogliere risparmio fra il pubblico oltre il breve termine e, nei limiti consentiti dalle norme di legge e amministrative vigenti, anche con diversa durata.

La Società può, ai sensi del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, compiere tutte le attività che potevano essere svolte dall'Ente Pubblico IMI e quindi, fra l'altro:

- assumere partecipazioni sia azionarie sia in altre forme;
- assumere gestioni fiduciarie;
- espletare mandati relativi ad operazioni creditizie e finanziarie anche per conto di enti esteri o sovranazionali;
- emettere titoli rappresentativi di diritti su speciali gruppi di valori pubblici e privati di proprietà fiduciaria della Società.

La Società può altresì esercitare il credito fondiario, edilizio e alle opere pubbliche ed espletare, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, tutti i servizi bancari e le attività strumentali, nonché ogni operazione comunque connessa o comunque utile per il raggiungimento del proprio scopo sociale.

Il capitale sociale, integralmente versato, è attualmente pari a 3.000 miliardi di lire, suddiviso in 600 milioni di azioni ordinarie, dal valore nominale di 5.000 lire cadauna.

Le azioni sono nominative con diritto di voto nelle assemblee ordinarie e straordinarie.

L'utile netto risultante dal bilancio, dedotta la quota da destinare a riserva legale, è ripartito come segue:

- almeno il 10% al fondo riserva statutaria;
- ai soci, nella misura fissata dall'assemblea;
- l'eventuale residuo è destinato all'incremento della riserva statutaria o alla costituzione o incremento di altre riserve, ovvero alle altre destinazioni deliberate dall'assemblea.

---

17) L'ente, di diritto pubblico, fu istituito, com'è noto, con il regio decreto legge 13 novembre 1931 n. 1398, convertito con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 1932 n. 1581.

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

La riserva legale, pari a 600 miliardi di lire, ha raggiunto il quinto del capitale previsto dalla legge.

Il capitale sociale dell'IMI è pervenuto all'attuale ammontare di 3.000 miliardi di lire per effetto di aumenti a titolo gratuito per complessivi 2.000 miliardi di lire, di cui l'ultimo, per 1.000 miliardi di lire, realizzato nel dicembre 1991 all'atto della trasformazione dell'IMI in società per azioni.

L'acquisto ed il trasferimento delle azioni dell'IMI non sono soggetti a particolari restrizioni, fatta salva l'osservanza delle norme in materia di partecipazione al capitale delle banche, di cui all'art. 19 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (18).

Il Consiglio dei Ministri, con delibera in data 8 settembre 1993, ha autorizzato, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, commi 1 e 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, in deroga a quanto previsto dall'art. 19, comma 1, dello stesso decreto legislativo, il trasferimento di azioni con diritto di voto, o di diritti di opzione sulle medesime, che comporti il venir meno della partecipazione maggioritaria diretta o indiretta di enti pubblici, compreso il Ministero del Tesoro, nell'IMI (19).

Per effetto delle modificazioni statutarie introdotte in conformità a quanto disposto dal D.L. 27 settembre 1993 n. 389, l'art. 7 dello statuto prevede un limite al possesso azionario, diretto o indiretto, di ciascun socio o gruppo di appartenenza, pari al 10% del capitale. Il diritto di voto relativo alle azioni eccedenti detto limite non può essere esercitato. In caso di inosservanza, la deliberazione assembleare è impugnabile ai sensi dell'art. 2377 del codice civile, ove la maggioranza richiesta non sarebbe stata raggiunta senza i voti inerenti alle predette azioni.

L'Assemblea straordinaria, convocata per il 18 gennaio 1994, al fine di adeguare lo Statuto al dettato dell'art. 4 del decreto-legge 2 novembre 1993, n. 486 che, a seguito della mancata conversione del D.L. 27 settembre 1993 n. 389, ne reiterava sostanzialmente le disposizioni, ha approvato una modifica dell'art. 7 dello Statuto, volta a precisare che il gruppo di appartenenza del socio cui va riferito il limite massimo di possesso azionario del 10% comprende anche le società «collegate» ai sensi dell'art. 2359, 3° comma, del Codice Civile.

Lo Statuto dell'IMI prevede, infine, che il capitale sociale possa essere aumentato con deliberazione dell'Assemblea straordinaria anche mediante emissione di azioni aventi diritti diversi da quelli delle azioni già emesse. Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5, comma 2°, del D.L. n.486 del 29 novembre 1993, nelle società partecipate dal Tesoro, le cui azioni siano ammesse a negoziazione su un mercato regolamentato, e nel

---

18) L'art. 19 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, concernente il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, prevede, al primo comma, l'autorizzazione della Banca d'Italia per l'acquisizione a qualsiasi titolo di azioni o quote di banche da chiunque effettuata quando comporta, tenuto conto delle azioni o quote già possedute, una partecipazione superiore al 5 per cento del capitale della banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto e, indipendentemente da tale limite, quando la partecipazione comporta il controllo della banca stessa. Ai sensi del secondo comma, inoltre, la Banca d'Italia autorizza preventivamente le variazioni della partecipazione quando comportano partecipazioni al capitale della banca superiori ai limiti percentuali stabiliti dalla medesima Banca d'Italia e, indipendentemente da tali limiti, quando le variazioni comportano il controllo della banca stessa. L'autorizzazione prevista dal comma 1 è necessaria anche per l'acquisizione del controllo di una società che detiene una partecipazione superiore al 5 per cento del capitale di una banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto o che, comunque, comporta il controllo della banca stessa.

19) Ai sensi dell'art. 19, primo comma, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, concernente disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio, nelle società bancarie risultanti dalle operazioni di cui all'art. 1, la maggioranza delle azioni con diritto di voto nell'assemblea ordinaria deve appartenere a enti pubblici o a società finanziarie o bancarie nelle quali la maggioranza delle azioni con diritto di voto nell'assemblea ordinaria appartenga ad uno o più enti pubblici. La previsione del primo comma deve essere richiamata negli statuti.

L'art. 21, primo comma, stabilisce che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro con comunicazione alle competenti Commissioni parlamentari e sentita la Banca d'Italia che provvede all'istruttoria, può autorizzare, in deroga al precedente art. 19, comma primo, il trasferimento di azioni con diritto di voto nell'assemblea ordinaria, o di diritti di opzione sulle medesime, che comporti il venir meno della partecipazione maggioritaria diretta o indiretta di enti pubblici nelle società bancarie risultanti dalle operazioni di cui all'art. 1. Specifica il comma 2 che l'autorizzazione può essere concessa per conseguire anche uno solo dei seguenti obiettivi: a) rafforzamento del sistema creditizio italiano; b) rafforzamento della sua presenza internazionale; c) rafforzamento della sua dimensione patrimoniale; d) raggiungimento di dimensioni che ne accrescano la capacità competitiva; e) altre finalità di pubblico interesse riconducibili al contenuto dei decreti.

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

cui statuto sia introdotto un limite massimo di possesso azionario, l'Assemblea straordinaria delibera, in terza convocazione, con il voto favorevole di tanti soci che rappresentino più di un ventesimo del capitale sociale, anche nelle ipotesi di esclusione o limitazione del diritto di opzione (art. 2441, commi 5° e 8°, codice civile) per le quali sarebbero altrimenti previste maggioranze qualificate.

4.3. È emersa l'opportunità di procedere, prima dell'offerta pubblica, alla stipulazione di un patto tra la generalità degli azionisti, restrittivo della libertà di alienare per un congruo periodo di tempo dopo l'offerta, a fronte della facoltà di associarsi, «pro quota», all'offerta del Tesoro.

Così, ventuno azionisti (20) che complessivamente detenevano circa il 96% del capitale sociale, hanno aderito ad un accordo per l'ordinato svolgimento delle operazioni di dismissione di azioni dell'IMI.

In base a tale accordo le eventuali operazioni che comportino una riduzione, tramite vendita o con qualsiasi altra modalità, della partecipazione detenuta nell'IMI dagli azionisti aderenti all'accordo stesso, a meno che non effettuate fra gli stessi firmatari e salvo alcune limitate eccezioni, saranno sottoposte da parte dell'IMI e della S.G. Warburg Securities Ltd., in qualità di Coordinatori dell'offerta, ad una preventiva verifica di compatibilità con l'ordinato svolgimento delle negoziazioni sui titoli. L'impegno dura fino al nono mese successivo alla chiusura dell'offerta.

A fronte di tale impegno, il Ministero del Tesoro ha concesso agli azionisti firmatari dell'accordo che desiderino ridurre la propria partecipazione nel capitale dell'IMI di concorrere pro quota al collocamento di azioni IMI sul mercato.

Prima dell'OPV, l'IMI era controllato dal Ministero del tesoro con una partecipazione diretta del 50% del capitale della Società e indiretta del 9,27% (tramite la partecipazione detenuta dalla CONSAP Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A., società integralmente posseduta); il Tesoro, inoltre, deteneva un ulteriore 0,51% attraverso la partecipazione posseduta dall'Assitalia S.p.A., società controllata dal Ministero del tesoro tramite l'INA S.p.A..

Una quota pari al 3,22% del capitale dell'IMI era detenuta dagli enti pubblici previdenziali INAIL e INPS.

Gli Azionisti che detenevano partecipazioni superiori o uguali al 2% del capitale sono indicati nel prospetto che segue (a).

Azionisti	n. azioni	% capitale
Ministero del tesoro	300.000.000	50,00
CONSAP S.p.A	55.617.660	9,26
CARIPL0 S.p.A.	39.837.750	6,63
Istituto San Paolo di Torino	36.645.850	6,10
Riunione Adriatica di Sicurtà	27.768.000	4,62
Monte dei Paschi Partecipazioni	14.453.520	2,40
INAIL	13.063.200	2,17
Credito Romagnolo S.p.A.	12.000.000	2,00

(a) Fonte: Prospetto informativo pubblicato mediante deposito presso l'Archivio Prospetti della Consob in data 7 gennaio 1994 al n. 2757. I dati sono tratti dalle risultanze del libro soci.

20) Ministero del Tesoro, CONSAP S.p.A., Cassa di Risparmio delle Province Lombarde S.p.A., Istituto Bancario S. Paolo di Torino S.p.A., Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A., Banco di Napoli S.p.A., Monte Paschi Partecipazioni S.p.A., Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul Lavoro, Credito Romagnolo S.p.A., Banco di Sicilia S.p.A., Banca Cassa di Risparmio di Torino S.p.A., Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, Banca Popolare di Novara Soc. Coop. a r.l., BIPIEMME Investimenti S.p.A., Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia S.p.A., Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania S.p.A., Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A., Banca Popolare di Bergamo - Credito Varesino Soc. Coop. a r.l., Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane S.p.A., Banca Provinciale Lombarda S.p.A., Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona S.p.A.

4.4. In ordine all'attuazione delle fasi propedeutiche alla quotazione dei titoli ed all'offerta, va ricordato che il 18 giugno dello stesso anno la Direzione generale del tesoro conferiva all'IMI l'incarico preliminare di avviare contatti con gli azionisti dell'IMI stessa per acclarare i rispettivi intendimenti a seguito della decisione del Governo e ricercare soluzioni tecniche che consentissero, nel contesto del collocamento della quota di proprietà dello Stato, di pervenire a forme di concertazione in sede di smobilizzo.

Nel contempo, con direttiva in data 30 giugno 1993 del Presidente del Consiglio dei Ministri, venivano impartite disposizioni per l'accelerazione delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti economici (ENEL, INA, IMI) ed indirette (Comit, Credit, STET, AGIP).

In particolare, la direttiva prevedeva la costituzione di un Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia, stabilendo che con l'assistenza del Comitato stesso si dovesse procedere, in tutti i casi in cui fosse possibile, alle operazioni di dismissione delle partecipazioni mediante collocamenti pubblici intesi a: favorire l'ampia diffusione dei titoli fra i risparmiatori; evitare concentrazioni di quote significative del capitale presso singoli azionisti; consentire la costituzione di un nucleo di azionisti che assicuri stabilità alla compagine azionaria.

Per quanto riguarda l'IMI, l'esito del sondaggio compiuto presso i maggiori azionisti, che aveva rivelato qualche atteggiamento di incertezza, confermava l'opportunità di procedere, prima dell'offerta pubblica, al patto di cui sopra è cenno tra la generalità degli azionisti, limitativo della libertà di alienare per un congruo periodo di tempo posteriore all'offerta, a fronte della facoltà di associarsi «pro quota» all'offerta del Tesoro.

Per quel che concerne la procedura per la quotazione in borsa, va notato poi che nella presentazione della domanda di ammissione, veniva chiesto alla Consob di deliberare l'ammissione contestualmente al nulla-osta alla pubblicazione del prospetto informativo relativo all'offerta pubblica di vendita. La procedura concernente l'OPV veniva così strettamente legata a quella riguardante l'ammissione a quotazione; sicché, soltanto a chiusura dell'offerta, verificata la sussistenza del requisito di sufficienza in ordine alla diffusione dei titoli, le azioni avrebbero potuto essere negoziate in Borsa.

La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, con deliberazione n. 7661 in data 29 dicembre 1993 ha disposto l'ammissione alla contrattazione continua nel sistema telematico delle borse valori italiane delle azioni ordinarie dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.

Con provvedimento n. 7/94 in data 7 febbraio 1994, la stessa Consob ha fissato al 9 febbraio 1994 la data di inizio delle negoziazioni delle azioni dell'IMI.

Inoltre, al fine di soddisfare le esigenze connesse con la più ampia circolazione azionaria il valore nominale delle azioni veniva ridotto da lire 50.000 a lire 5.000 e conseguentemente aumentato il loro numero, passato da 60 milioni a 600 milioni.

Oggetto dell'OPV sono state così le azioni ordinarie dell'IMI del valore nominale di 5.000 cadauna. Il quantitativo offerto è stato compreso tra un minimo di n. 60 milioni ed un massimo di 120 milioni di azioni, pari rispettivamente al 10% e al 20% del capitale sociale dell'IMI, cui sono da aggiungersi le azioni da assegnare gratuitamente (bonus share) a ciascun assegnatario (una ogni dieci con godimento 1° gennaio 1996) che conservi le azioni acquistate.

L'OPV ha fatto parte di una offerta globale di azioni (l'Offerta Globale), nell'ambito della quale sono stati previsti, oltre alla stessa OPV, un'offerta pubblica riservata agli Stati Uniti d'America (l'Offerta USA), ed un collocamento privato destinato ad investitori professionali, riservato alle regioni Italia e Resto del Mondo (l'Offerta Istituzionale). Nel prospetto informativo pubblicato mediante deposito presso la Consob, veniva fatta, infine, riserva di comunicare al pubblico, unitamente al numero delle azioni offerte dai proponenti, entro il giorno antecedente l'avvio dell'OPV, l'ammontare complessivo dell'Offerta Globale.

Il numero di azioni da assegnare a ciascun richiedente è stato fissato in un minimo di 250 azioni ed in un massimo di 6 milioni di azioni.

Il prezzo di collocamento è stato previsto tra un minimo di lire 9.800 ed un massimo di lire 11.000 (identico per l'OPV, l'Offerta USA e l'Offerta Istituzionale). L'intervallo di prezzo delle azioni è stato fissato dal Ministro del tesoro sulla base: a) dell'esame da parte del Comitato formato dal Ministro del tesoro, dal Ministro dell'industria, commercio e artigianato e dal Ministro del bilancio e della programmazione; b) delle raccomandazioni formulate dai coordinatori dell'offerta e dalla CS First Boston Ltd., in qualità di valutatore.

È stata prevista, inoltre, nell'ambito di detto intervallo, la fissazione del prezzo di offerta da parte del Ministro del tesoro, da effettuarsi, in nome e per conto anche degli altri proponenti, d'intesa con i coordinatori, in prossimità dell'avvio dell'OPV, anche tenendo conto delle indicazioni di interesse (prezzo/quantità) espresse dagli investitori ed avvalendosi della consulenza della CS First Boston Ltd.

Con il certificato peritale in data 21 dicembre 1993, n. 11/93/SS, il Consiglio di Borsa ha stimato in lire 11.400 il valore venale unitario delle azioni dell'IMI, sul valore nominale di lire 5.000.

Le azioni oggetto dell'OPV sono state collocate per il tramite di un consorzio (il «Consorzio italiano») cui hanno partecipato in qualità di Cassa incaricata e, ad eccezione dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A., Banca Fideuram S.p.A. e Sigeco SIM S.p.A., quali garanti, una serie di Banche e di Società di intermediazione mobiliare.

L'offerta riservata ai dipendenti ed ai promotori del Gruppo IMI è stata collocata esclusivamente per il tramite dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A., Banca Fideuram S.p.A. e Sigeco SIM S.p.A.. Le azioni sono state collocate in Italia per il tramite delle Casse incaricate. L'integrale collocamento delle azioni oggetto dell'offerta globale è stato garantito dal Consorzio italiano e dall'impegno dell'acquisto a fermo dei Consorzi regionali per l'offerta USA e l'offerta istituzionale. Per i contratti stipulati prima dell'inizio dell'OPV fra i proponenti, il Consorzio italiano ed i consorzi regionali per l'offerta USA e l'offerta istituzionale è stata prevista la revoca delle garanzie al verificarsi di circostanze straordinarie. Tali circostanze sono state riferite sostanzialmente a gravi mutamenti della situazione finanziaria, economica, valutaria o di mercato tali da rendere pregiudizievole o sconsigliabile il mantenimento, in tutto o in parte, dell'offerta globale.

4.5. In linea generale, può dirsi che la tecnica di vendita prescelta tramite offerta pubblica appare appropriata in relazione agli obiettivi proposti (allargamento del mercato finanziario verso un azionariato diffuso, apertura verso operatori stranieri) ed alla tipologia di «business» dell'attività da dismettere, che richiede imprese di grandi dimensioni. L'IMI, infatti, oltre a svolgere le funzioni di direzione e coordinamento tipiche della «holding» di un gruppo bancario, opera direttamente nell'attività di intermediario creditizio specializzato e in quella, in progressivo sviluppo, di finanza aziendale e di collocamento di valori mobiliari. Con la modifica della legge bancaria l'IMI è divenuto una «banca universale», anche se, non disponendo di una vera e propria rete di sportelli, raccoglie il denaro necessario ai propri fini istituzionali attraverso l'emissione di obbligazioni.

Oltre che all'attività economica dell'impresa interessata, le modalità tecnico-operative per effettuare le operazioni di dismissione devono poi considerarsi strettamente funzionali alle condizioni del mercato mobiliare e all'obiettivo di dare impulso al mercato stesso.

Anche sotto tali profili, la scelta del collocamento sul mercato di azioni tramite consorzio di collocamento e garanzia può apparire opportuna. E se tale modello tecnico non pare configurabile per tutte le privatizzazioni, attese le dimensioni e la funzionalità non ancora ottimali del mercato italiano dei capitali, esso può ben adottarsi per le imprese di grandi dimensioni con azioni quotate in borsa, come l'IMI. Tali imprese, in altri termini, devono esser note all'investitore per la loro trasparenza e stabilità e presentare prospettive di profittabilità tali da rappresentare un buon investimento per un gruppo di risparmiatori quanto più vasto possibile, costituito anche dai meno informati.

Un altro vantaggio offerto da questo mezzo tecnico è dato dalla possibilità di determinare nel momento dell'emissione gli introiti potenzialmente ottenibili dal Governo.

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

Certamente il sistema prescelto, se offre i vantaggi di cui sopra è cenno, consente, rispetto agli altri sistemi dell'asta pubblica e della trattativa, il minor grado di efficacia in ordine alla massimizzazione dei proventi. Sicchè, a fronte dell'originaria soluzione prospettata (a trattativa privata) l'OPV è teoricamente la tecnica di vendita che presenta il coefficiente più basso ai fini della riduzione del debito pubblico. Va tenuto presente, al riguardo, come accennato sopra, che con il certificato peritale in data 21 dicembre 1993 il Consiglio di Borsa ha stimato in lire 11.400 il valore venale unitario delle azioni dell'IMI, pur se il prezzo in concreto fissato (lire 10.900 per azione) si pone quasi al livello massimo ipotizzato tra l'intervallo di prezzo stabilito nella OPV (tra lire 9.800 e 11.000 per azione).

È poi da notare che si tratta di un primo collocamento, che seppure di dimensioni rilevanti, rappresenta una privatizzazione parziale (21), assunta in tempi ristretti, che vede ancora il Tesoro con una partecipazione di circa il 30% ed una ancora non completa definizione degli obiettivi in relazione ai tempi ed alle modalità di uscita dell'Azienda dal settore pubblico.

Senza entrare nel complesso e delicato problema del governo delle imprese nel periodo di transizione, che si profila più lungo del previsto, sino al definitivo assetto proprietario, qui preme sottolineare come il processo di privatizzazione tramite OPV e per «tranche» sia per sua natura tale da richiedere sempre attente forme di monitoraggio (specie nei casi in cui non sia stato possibile farne precedere l'avvio da un congruo lavoro di studio e di pianificazione), al fine di accertare che l'allargamento del mercato finanziario — che appare sinora obiettivo privilegiato rispetto alla massimizzazione del prezzo — non produca effetti perversi, sia sotto il profilo di concentrazioni non previste, sia per effetto di eventuali fenomeni di «turn-over» dei titoli, pur in presenza di «bonus share».

4.6. La complessità delle operazioni — affidate all'IMI — propedeutiche alla quotazione ed all'offerta al pubblico dei titoli, anche in relazione ai tempi ristretti entro i quali le operazioni stesse sono state programmate, ha indotto l'IMI, nella previsione di costi rilevanti, ad istituire un apposito capitolo nel «budget» delle spese di funzionamento per l'esercizio 1993. Detto capitolo, denominato «Quotazione ed offerta pubblica di vendita» comprende sia gli oneri di diretta pertinenza dell'Istituto, sia i costi di spettanza del Tesoro quale proponente dell'OPV che, nel caso di anticipazione da parte dell'IMI per effetto del mandato ad esso conferito, debbono essere restituiti dallo Stato all'Istituto.

Circa gli oneri della prima specie, riferibili principalmente alla quotazione dell'IMI presso le principali borse nazionali ed estere, si è ritenuto congruo uno stanziamento originario di 3 miliardi, successivamente elevato a 5 miliardi. Tra detti oneri sono stati compresi i costi di borsa (certificati peritali, diritti di quotazione), assistenza professionale legale e bilancistica (quest'ultima in relazione all'obbligo di redigere il bilancio consolidato sulla base della contabilità USA, imposto dalla S.E.C.), gestione materialità titoli (monte titoli, stampa certificati, automazione libro soci).

In ordine ai costi attribuibili alla OPV, di spettanza del Tesoro, quale proponente dell'offerta, ma suscettibili di anticipazione da parte dell'IMI, in quanto «Global coordinator», insieme con la società Warburg, dell'offerta pubblica, sono stati valutati in un primo tempo in 5 miliardi (10 miliardi complessivi, con un carico di anticipazione per l'IMI di 5 miliardi, essendo il residuo 50% di spettanza della società Warburg). Successivamente, a seguito del formale conferimento da parte del Tesoro all'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A. ed alla SG Warburg Securities per lo svolgimento delle funzioni di «joint global coordinator» dell'offerta, gli oneri e le spese di spettanza del Tesoro che IMI e Warburg erano chiamate ad anticipare venivano determinati in 22 miliardi, oltre l'IVA (11 miliardi per IMI e 11 miliardi per Warburg). A fronte, poi, dell'impegno della Warburg di rifondere all'IMI il 50% delle spese sostenute per l'offerta, lo stanziamento del predetto capitolo di spesa veniva portato ad 11 miliardi, con la possibilità di assumere impegni anche per importi superiori sino al limite globale di 22 miliardi.

---

21) A sostegno di una privatizzazione «in tranche» si adduce la considerazione che la riserva temporanea di una quota della proprietà potrebbe indicare la volontà di mantenere il valore delle attività poste in vendita, senza introdurre modifiche radicali e repentine tali da consentire da parte di terzi azioni che possano ridurre la redditività dell'azienda.



Dal conto economico relativo all'esercizio 1993 dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A. si rileva che le erogazioni a carico della voce «Spese relative alla quotazione», compresa nelle spese amministrative, ammontano per il 1993 a lire milioni 4.068,28.

4.7. Nell'ambito del programma sopra delineato, il 9 febbraio ha preso avvio l'offerta di vendita di 200 milioni di azioni dell'IMI, pari ad un terzo del capitale sociale. L'IMI, insieme alla S.G. Warburg, ha svolto — come accennato — la funzione di «global coordinator» dell'operazione.

Secondo quanto si afferma nella relazione che accompagna il bilancio 1993 dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A., l'offerta, composta di tre «tranche» (una riservata ai risparmiatori italiani e ai dipendenti del Gruppo, una rivolta agli investitori istituzionali italiani e internazionali, la terza destinata al mercato statunitense), ha ottenuto successo: le richieste complessivamente pervenute, superiori di dieci volte rispetto all'offerta, hanno indotto ad aumentare il quantitativo offerto fino a 218,75 milioni di azioni, pari ad un controvalore di circa 2.380 miliardi di lire. A 335.000 risparmiatori italiani è stato assegnato il lotto minimo di 250 azioni. L'offerta istituzionale e quella americana si sono concluse con l'assegnazione a quasi duemila investitori istituzionali.

Per effetto dell'offerta, la quota detenuta direttamente o indirettamente dal Ministero del tesoro nel capitale sociale dell'IMI S.p.A. si è ridotta dal 59,3% al 27,8%.

Dopo la quotazione (22), l'IMI sarebbe entrato a far parte delle prime dieci società italiane per capitalizzazione di borsa.

Nella relazione che accompagna il bilancio 1993 dell'Istituto Mobiliare Italiano S.p.A. si afferma, inoltre, che i risultati economici conseguiti nell'esercizio 1993 dall'IMI e dal Gruppo, pur nella fase recessiva attraversata dal sistema economico, anche se mitigata dalla sensibile discesa dei tassi di interesse, sono stati coerenti con le indicazioni fornite in occasione del collocamento sul mercato di parte del capitale sociale.

La consolidata attività creditizia dell'IMI, cresciuta in linea con l'evoluzione del credito mobiliare e a tassi più elevati rispetto al sistema bancario nel suo complesso, ha portato al 31 dicembre 1993 i crediti per finanziamenti a 41.343 miliardi, con una crescita del 6,6% rispetto all'anno precedente. Tra questi, i finanziamenti a medio e lungo termine sono aumentati dell'8,55%.

Le attività di finanza d'impresa e di collocamento di valori mobiliari hanno ricevuto impulso dai processi di ristrutturazione dell'industria italiana e dall'attuazione del programma di privatizzazioni del Governo.

Nell'esercizio l'utile netto dell'IMI è stato pari a 312 miliardi, rispetto ai 241 miliardi del 1992. Il patrimonio netto, prima del riparto degli utili, ammonta a 5.187 miliardi.

Nel 1993 l'utile consolidato è stato pari a 512 miliardi, a fronte di 444 miliardi nell'anno precedente. Il patrimonio netto del Gruppo, prima della distribuzione del dividendo IMI e al netto della quota di patrimonio di spettanza dei soci terzi ammonta a 7.159 miliardi.

Oltre a svolgere le funzioni di direzione e coordinamento tipiche della «holding» di un gruppo bancario, l'IMI opera direttamente nell'attività di intermediario creditizio specializzato e in quella, in progressivo sviluppo, di finanza aziendale e di collocamento di valori mobiliari.

Nel corso del 1993 l'attività creditizia dell'IMI ha evidenziato un buon andamento dei volumi intermediati.

Al 31 dicembre 1993 i crediti complessivi ammontavano a 43.163,3 miliardi, a fronte di complessivi 39.368,7 al 31 dicembre 1992. L'attività si è concentrata prevalentemente nei finanziamenti a medio e lungo termine, cresciuti dell'8,5%. L'aggregato dei crediti, che in bilancio è esposto distinguendo tra Enti creditizi e clientela, include, oltre a crediti per finanziamenti per 41.343,0 miliardi, operazioni di pronti contro termine per 1.492,7 miliardi e disponibilità bancarie per 327,6 miliardi.

22) Dal 9 febbraio le azioni dell'IMI sono state ammesse alla negoziazione presso la Borsa Valori italiana (circuito telematico), il SEAQ internazionale di Londra e il New York Stock Exchange.

Le attività di finanza aziendale e di collocamento di valori mobiliari svolte dall'IMI hanno tratto particolare impulso dall'avvio dei processi di ristrutturazione e privatizzazione delle imprese a partecipazione statale.

Nel corso dell'esercizio l'Istituto è stato chiamato a ricoprire il ruolo di «advisor» in numerose operazioni. Si ricorda, in particolare, la cessione della Nuovo Pignone da parte dell'ENI, che ha costituito la maggiore privatizzazione industriale dell'anno. Un particolare rilievo ha assunto l'attività di consulenza finanziaria prestata all'IRI per la ristrutturazione societaria dei gruppi ILVA e IRITECNA, che si è successivamente estesa alla realizzazione di tali piani (quello relativo al gruppo ILVA si è concluso nel mese di gennaio del 1994).

Viene altresì segnalata l'attività di consulenza prestata all'IRI per la privatizzazione in corso della ILVA Laminati Piani, principale azienda siderurgica nazionale e a Finmare e ILVA per la cessione di tre società di navigazione. Nell'anno l'IMI è stato designato quale «co-global coordinator» per il collocamento sul mercato delle azioni dell'INA S.p.A.. L'IMI è stato inoltre «advisor» della Banca Popolare di Verona nella maggiore offerta pubblica di acquisto effettuata nel settore bancario.

Nell'attività di collocamento di titoli azionari, viene segnalata in particolare la partecipazione, in Italia, alle offerte pubbliche di vendita del Credito Italiano e successivamente alla chiusura dell'esercizio, della Banca Commerciale Italiana e, all'estero, della BNP e di Argentaria. L'Istituto ha partecipato inoltre a consorzi di collocamento relativi ad alcune delle maggiori operazioni di aumento di capitale realizzate in Borsa (Fondiaria, Alleanza, Olivetti).

#### **5. I contratti di collaborazione, consulenza e affidamento di incarichi strumentali finalizzati alle operazioni di dismissione**

Tra i primi incarichi di collaborazione e consulenza che la Corte ha avuto occasione di esaminare nella sede del controllo rientrano due fattispecie relative a contratti di consulenza con la S.G. Warburg Ltd di Londra per la cessione delle azioni dell'IMI.

La prima ha riguardato un decreto del Direttore Generale del Tesoro in data 3 agosto 1993, con il quale è stato autorizzato il pagamento a favore della predetta Società dell'importo di ECU 912.377,5, corrispondenti a lire 1,644 miliardi, al cambio del 16 luglio 1993, a titolo di compenso per lo svolgimento di un incarico di consulenza affidato alla stessa Warburg e dovuto per metà dallo stesso Ministro del Tesoro e per l'altra metà dalla CARIPLO.

Dalle premesse del provvedimento risultava che l'incarico consisteva nella redazione di un rapporto di valutazione della partecipazione della Cassa depositi e prestiti nell'IMI (50% del capitale) che la stessa Cassa aveva deliberato di cedere alla CARIPLO.

Poiché ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, la partecipazione della Cassa depositi e prestiti nell'IMI è stata assegnata al Ministero del tesoro, quest'ultimo assumeva di dover sostenere le spese connesse alla valutazione della partecipazione, cui in origine si era obbligata la predetta Cassa.

Essendo emerse perplessità in sede istruttoria sulla legittimità del provvedimento, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro invitava l'Amministrazione a rendere esplicite le motivazioni in base alle quali l'onere delle spese derivanti dall'incarico conferito alla Società Warburg dalla Cassa depositi e prestiti e dalla CARIPLO veniva posto a carico del Ministero. L'Ufficio chiedeva inoltre di conoscere in relazione a quali criteri o parametri il compenso per l'incarico era stato valutato congruo dai soggetti committenti e ritenuto tale dal Ministero, nonché di chiarire le ragioni per le quali in detto compenso venivano comprese anche attività svolte anteriormente alla data di conferimento dell'incarico.

Poiché le deduzioni del Ministero non apparivano idonee a superare i dubbi manifestati dall'Ufficio, la questione veniva rimessa alla Sezione del controllo, la quale nell'adunanza del 13 maggio u.s. ha dichiarato l'autorizzazione di spesa di cui è cenno non conforme a legge.

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

La seconda fattispecie, sempre connessa con la dismissione delle azioni dell'IMI S.p.A., ha riguardato la convenzione in data 15 ottobre 1993, con la quale il Ministero del tesoro ha conferito ad IMI S.p.A. ed a S.G. Warburg Securities l'incarico per lo svolgimento delle funzioni di «joint global coordinator» dell'offerta pubblica di azioni IMI e di connessi compiti di consulenza (23).

Anche in ordine a tale convenzione, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro invitava l'Amministrazione a fornire chiarimenti, in relazione, tra l'altro, alla compatibilità tra l'incarico di «global coordinator» affidato alla Warburg ed il precedente incarico di valutazione delle azioni IMI svolto dalla medesima Società, anche alla luce della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 1993, che ha trovato conferma nel decreto-legge 31 gennaio 1994, n. 75 (24).

La questione si trova tuttora in istruttoria.

Al di là di quelle che potranno essere le valutazioni di legittimità di competenza della Sezione, in questa sede, preme evidenziare, su un piano generale, come alcune caratteristiche comuni ai cennati rapporti di consulenza e di collaborazione sinora osservate dalla Corte nella sede del controllo Stato e, recentemente, anche in quella degli Enti sovvenzionati (25) paiano espressive di un'azione amministrativa, che seppure tesa a fornire con la maggiore rapidità possibile il supporto indispensabile alle operazioni di dismissione cui è finalizzata, segna incertezze nella ripartizione dei compiti e non sembra ancora aver trovato sicura rispondenza a canoni di economicità.

Indubbiamente sul profilo rilevato hanno inciso alcuni fattori, quali, il mutamento delle condizioni economiche rispetto al momento in cui il processo di privatizzazione è stato disegnato, il conseguenziale indebolimento dell'apparato finanziario pubblico ed anche privato, che ha cambiato spesso gli scenari iniziali, determinando incertezze nelle scelte politiche, con aggravio dei costi, le obiettive difficoltà tecniche e la novità di operazioni da avviare per la prima volta nel nostro Paese.

Ma non può non rilevarsi come le anomalie osservate abbiano potuto trovare anche spazi in una non sempre soddisfacente applicazione dei principi ai quali si deve pur sempre ispirare l'attività negoziale della pubblica amministrazione nel quadro di ineludibili garanzie obiettive, anche quando, come nella specie, detta attività è eccezionalmente disciplinata nelle sue modalità di esercizio dal diritto comune. E tra tali garanzie sembra venire in evidenza anche quella di mantenere il più stretto collegamento possibile tra le attività negoziali di pertinenza ed il bilancio di ciascun soggetto che agisce, rendendo anche previamente determinabile l'impegno finanziario a carico di ciascuno di essi.

---

23) A fronte dei compiti di consulenza inclusi nell'incarico è stato posto a carico del Tesoro a favore di IMI e di Warburg un corrispettivo di 350 milioni a ciascuna di esse per il primo mese di svolgimento dell'incarico, a partire dalla data di accettazione del mandato, nonchè di 150 milioni per ciascuno dei mesi successivi, corrispettivo da corrispondersi trimestralmente e da dedursi da quanto dovuto a titolo di commissione di organizzazione.

Il Tesoro si è poi impegnato a corrispondere a IMI e a Warburg, in favore anche dei Lead Manager e dei partecipanti al Consorzio, una commissione pari al 3,25% del controvalore complessivo dell'offerta.

Sono stati infine posti a carico del Tesoro ogni spesa ed onere, anche di natura fiscale, in dipendenza ed in relazione al collocamento delle azioni, nonchè ad operazioni strumentali e complementari. Dette spese sono state autorizzate entro il limite complessivo di 22 miliardi, oltre IVA, di cui, in particolare, a titolo indicativo:

- 2,8 miliardi per onorari e spese relativi alla certificazione della situazione contabile consolidata dell'IMI al 30 giugno 1993; per spese per consulenze e assistenza legali per l'allestimento e attuazione dell'offerta; per spese ed onorari dei consulenti (quali i revisori contabili) incaricati, ai fini del programma, di diligente riscontro; spese per consulenze professionali, in materia attuariale o fiscale, da sostenere in relazione all'offerta;

- 16,5 miliardi per consulenze di marketing, nonchè per il costo della campagna e degli avvisi pubblicitari e delle presentazioni ed incontri con potenziali investitori nelle principali piazze italiane ed internazionali;

- 1,2 miliardi per le spese vive per la stampa e la consegna dei prospetti preliminari e definitivi, nonchè della stampa degli accordi consortili, per l'allestimento del materiale, anche di sportello necessari all'offerta;

- 1,5 miliardi per le spese vive sostenute per viaggi e corrieri.

24) Reiterato dai decreti legge n. 216/94 e n. 332/94.

25) Come precisato nella precedente nota 4), la Sezione Controllo Enti nell'adunanza del 27 maggio 1994, ha avuto occasione di esaminare una fattispecie concernente un incarico di assistenza e consulenza finanziaria alla Società Kleinwort Benson Ltd., conferito dall'ENEL.

26) Detto provvedimento, com'è noto, ha reiterato con modificazioni il decreto-legge 31 marzo 1994, n. 216, decaduto per decorrenza dei termini.

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

Nè potrebbe opporsi in contrario che per effetto dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332 (26), le norme di contabilità generale dello Stato non si applicano alle alienazioni delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni e ai conferimenti delle stesse società partecipate, nonchè agli atti ed alle operazioni complementari e strumentali alle medesime alienazioni (27). L'esclusione, infatti, riguarda espressamente le modalità di svolgimento della peculiare attività negoziale oggetto della norma (alienazioni di partecipazioni, conferimenti di società partecipate e relativa attività complementare e strumentale), ma non può toccare, senza porre dubbi di legittimità costituzionale, i sopra menzionati principi posti a salvaguardia della finanza pubblica.

27) Il provvedimento, innovando, ha incluso tra le attività strumentali la concessione di indennità e manleva secondo la prassi dei mercati.

Nei contratti esaminati risultano inserite le seguenti clausole di manleva.

a) Incarico conferito in data 15 ottobre 1993 a IMI e Warburg.

Tra le ulteriori condizioni dell'incarico (Allegato A) si trova la seguente clausola (responsabilità di IMI e Warburg): "Il Tesoro riconosce che nè IMI e Warburg nè ogni altra Società del Gruppo creditizio IMI o controllata da Warburg coinvolta nell'incarico dall'IMI e Warburg sotto la propria responsabilità (compresi amministratori, dirigenti, dipendenti dell'IMI, di Warburg e di tali società) saranno tenuti responsabili (direttamente o indirettamente, contrattualmente o extracontrattualmente) nei confronti del Tesoro in relazione all'incarico, ad eccezione che per perdite, danni o responsabilità derivanti al Tesoro, accertati da sentenza definitiva emessa dall'autorità giudiziaria competente o da lodo arbitrale, dovuti a dolo o colpa non lieve di IMI e/o di Warburg e/o degli altri soggetti sopra indicati.

Il Tesoro si impegna a tenere indenne, salvi i casi di dolo o colpa non lieve, IMI, Warburg, le società o persone di cui al precedente paragrafo, nonchè gli intermediari partecipanti al collocamento, da qualsivoglia perdita, danno o spesa che detti soggetti siano chiamati a sopportare nei confronti di terzi in relazione agli adempimenti previsti nell'incarico.

b) Incarico alla C.S. First Boston Ltd. (CSFB) per provvedere alla valutazione dell'IMI (con il compenso complessivo netto fissato in \$ USA 250.000, con diritto a ricevere inoltre il rimborso delle spese direttamente sostenute per lo svolgimento delle attività di cui all'incarico affidato, sino alla concorrenza di un massimo di \$ USA 25.000 mensili).

Articolo 9 (Manleva): «Il Ministero del Tesoro si impegna a tenere indenne CSFB o comunque a risarcire i danni o a rimborsare le spese che CSFB dovesse effettivamente risentire o sostenere, direttamente o indirettamente, in conseguenza di azioni, giudiziali o stragiudiziali, di terzi nei suoi confronti, derivanti dalla esecuzione dell'incarico, salvo il caso di dolo o colpa a qualunque titolo imputabili a CSFB».

c) Contratto con la società Kleinwort Benson Ltd. (KB) che conferisce a KB l'incarico di consulente finanziario per la vendita delle azioni dell'ENEL (nelle premesse dell'atto è dichiarato che il contratto stesso viene stipulato anche nell'interesse dell'ENEL, compendabile nell'utilità ritratta dal collocamento sul mercato dei titoli azionari alle condizioni più vantaggiose).

L'articolo 12 dello schema contrattuale contiene due disposizioni: 1) il rimborso da parte del Ministero del tesoro e dell'ENEL degli oneri per risarcimento danni e spese sostenuti dalla Società, senza suo dolo o colpa, in sede giudiziale o stragiudiziale; 2) l'impegno dell'ENEL di «tenere indenne KB da ogni responsabilità nei confronti dei subconsulenti», «salvo il caso di dolo o colpa grave imputabile a KB».

## Capitolo V

### GESTIONI FUORI BILANCIO

Sommario: — **Premessa.**

- 1. La legge n. 155 del 1989.** 1.1. *Istituzione di nuove gestioni fuori bilancio.* 1.2. *Proroga delle gestioni fuori bilancio esistenti.*
- 2. Gestioni non qualificabili come gestioni fuori bilancio e, quindi, non sopprimibili.**
- 3. La legge n. 559 del 1993.** 3.1. *Stato di attuazione della soppressione (art. 26).* 3.2. *Gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione (art. 20).*
- 4. Ricognizione delle gestioni fuori bilancio.** 4.1. *Rilevazione numerica.* 4.2. *Rilevazione finanziaria.* 4.2.1. *Gestioni fuori bilancio titolari di contabilità speciali.* 4.2.2. *Gestioni fuori bilancio titolari di conti correnti infruttiferi.*
- 5. I rendiconti delle gestioni fuori bilancio.**

#### Premessa

La legge 23 dicembre 1993, n. 559, (1) recante disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, regola la soppressione delle gestioni fuori bilancio suddividendo le gestioni interessate in diverse categorie.

La prima categoria ricomprende quelle gestioni oggetto di soppressione tout court ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto-legge n. 65 del 1989, convertito nella legge n. 155 del 1989. (2)

---

1) Il testo definitivamente approvato riproduce, integralmente, il contenuto del disegno di legge della precedente legislatura (A.C. n. 6266 - X legislatura) approvato dalla V Commissione del Senato nella seduta del 21 dicembre 1991 (stampato Senato n. 2884) e decaduto alla fine della legislatura stessa, sia per quanto attiene all'elencazione delle gestioni fuori bilancio oggetto di particolare disciplina di soppressione e sia per quanto attiene alle procedure di controllo; in più contiene apposita disposizione sui fondi di rotazione.

2) Si riporta di seguito l'elenco delle gestioni fuori bilancio (suddivise per Amministrazioni) rientranti nella prima categoria elaborato sulla base dell'elenco del Tesoro e delle rilevazioni della Corte:

#### Ministero del tesoro

- Fondo per la cooperazione con Malta (legge 23 agosto 1988, n. 384);
- Sezione di garanzia per il credito peschereccio (legge 28 agosto 1989, n. 302, art. 13).

#### Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Credito alle medie e piccole imprese industriali (Ordine dell'ex GMA n. 80 del 17 maggio 1951);
- Fondo per l'incremento edilizio (legge 10 agosto 1950, n. 715);
- Credito a favore di artigiani e di imprese artigiane nel territorio di Trieste (decreto commissariale n. 17 del 30 settembre 1963);
- Fondo per la protezione civile (art. 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 547);
- Conto speciale per i progetti integrati mediterranei (legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 36);
- Particolari e straordinarie esigenze delle città di Palermo e di Catania (art. 4 del decreto-legge 1 febbraio 1988, n. 19, convertito nella legge 28 marzo 1988, n. 99);
- Gestione dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate (decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982);
- Adeguamento del sistema di trasporto nell'area flegrea (art. 11, c. 18, della legge 22 dicembre 1984, n. 887).
- Attuazione degli interventi di cui all'art. 21 della legge n. 219 del 1981; ricostruzione industriale nelle zone danneggiate dal terremoto del 1980 (art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982 e art. 13, comma 2, della legge n. 48 del 1989);
- Attuazione degli interventi di cui all'art. 32 della legge n. 219 del 1981; infrastrutture e nuove iniziative industriali nelle zone danneggiate dal terremoto 1980 (stessa normativa di cui alla precedente gestione).

#### Direzione generale del debito pubblico

- Gestione del cassiere del debito pubblico dei valori e somme di terzi per operazioni di debito pubblico (legge 16 febbraio 1962, n. 76).

#### Ministero della pubblica istruzione

- Depositi provvisori versati alle contabilità speciali presso i Provveditorati agli Studi (R.D. 23 giugno 1938, n. 1224, art. 22).

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

La seconda è costituita da quegli organismi gestori che, per la peculiarità dell'attività esercitata e degli interventi svolti, non sono suscettibili di immediata soppressione ma la cui azione deve essere continuata attraverso gli ordinari strumenti di bilancio. A tal fine gli artt. 1 - 19 della cennata legge contengono apposite disposizioni relative ad alcune specifiche gestioni (3) e prevedono, nella maggioranza dei casi, la riassegnazione ai competenti capitoli di spesa, da istituire negli stati di previsione dei corrispondenti Ministeri, del versamento delle disponibilità liquide delle gestioni cessate ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

Le spese relative all'organizzazione e al funzionamento della DIA (Direzione investigativa antimafia) sono iscritte in apposita rubrica da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Per il ritiro dei modelli delle carte di identità i Comuni effettuano il versamento dell'importo dovuto direttamente presso la competente Sezione di tesoreria provinciale dello Stato con imputazione in conto entrate tesoro. I fondi dell'Istituto Superiore di Sanità sono gestiti in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato.

La terza categoria comprende, infine, quelle gestioni che sono state escluse dalla procedura soppressiva. L'art. 20 della legge n. 559 del 1993 individua tali gestioni tra quelle indicate negli artt. 1 - 19 che sono caratterizzate da entrate derivanti, prevalentemente, da contribuzioni da parte degli associati ovvero dalla cessione a pagamento, a carico degli utenti o degli acquirenti, di beni e servizi e che non superino, annualmente, per ciascun organo gestorio, l'importo di lire 100 milioni.

Dalla soppressione sono del pari, legislativamente, esclusi, in considerazione della peculiarità del settore di spesa e delle specifiche caratterizzazioni, i fondi rotativi (4) e le Casse conguaglio prezzi. (5)

**Ministero dell'interno**

- Gestione stralcio della Cassa sovvenzioni servizi antincendi e dei Corpi dei vigili del fuoco (legge 13 maggio 1961, n. 469);
- Fondo destinato alla formazione professionale degli ufficiali di stato civile (art. 27 del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito nella legge n. 131 del 1983).

**Ministero dei lavori pubblici**

- Sovraccanoni grandi bacini imbriferi (legge 27 dicembre 1953, n. 959).

**Ministero dei trasporti**

- Piano generale dei trasporti (legge 30 marzo 1987, n. 132).

**Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali**

- Fondo di previdenza del personale dei soppressi uffici dell'alimentazione (legge 6 marzo 1958, n. 199, art. 14);
- Aiuti alimentari e indennità di compensazione (legge 21 dicembre 1931, n. 1785);
- Commissariati usi civici. Depositi per spese di giudizi ed operazioni demaniali (legge 16 giugno 1927, n. 1766).

**Ministero del turismo e dello spettacolo**

- Fondo speciale per le agevolazioni a favore di turisti stranieri motorizzati (legge 15 maggio 1986, n. 192, art. 9).

**Ministero dei beni culturali e ambientali**

- Indennità di missioni eseguite per ragioni di ufficio a richiesta di privati e di enti non statali (R.D. 15 novembre 1928, n. 2861);
- Indennità per verifiche fuori ufficio per la esportazione di oggetti di antichità e di arte (R.D. 19 settembre 1920, n. 1776);
- Gestioni speciali previste dalla legge 30 marzo 1965, n. 340;
- Casse di soccorso tra il personale di custodia degli istituti di antichità e belle arti (R.D. 31 dicembre 1923, n. 3164, art. 15);
- Introiti derivanti dalla vendita di biglietti d'ingresso alla galleria d'arte moderna di Firenze (R.D. 16 settembre 1926, n. 1693);
- Fondi Commissario Generale per l'esposizione «Colombo 92» (DPR 15 maggio 1990, n. 139 e legge 23 agosto 1988, art. 1);
- Introiti derivanti dalla vendita di cataloghi relativi a mostre allestite dallo Stato;
- Somme elargite dai privati o da enti in correlazione delle disposizioni della legge n. 512 del 1982.

3) Le disposizioni in questioni sono le seguenti: art. 1 (Avvocatura dello Stato); art. 2 (Programma straordinario di edilizia abitativa di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981); art. 3 (Fondo per gli interventi per la città di Reggio Calabria); art. 4 (Fondo per la cooperazione allo sviluppo); art. 5 (Attività di protezione sociale); art. 6 (Concorsi pronostici); art. 7 (Fondo a disposizione del Comando generale della Guardia di finanza); art. 8 (Fondi amministrati dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato); art. 9 (Riserva Fondo Lire UNRRA); art. 10 (Spese relative all'organizzazione della DIA); art. 11 (Distribuzione di carte d'identità ai comuni); art. 12 (Tasse dei concorsi a segretario comunale e provinciale); art. 13 (Proventi dei diritti di segreteria dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei consorzi di comuni, nonché dei diritti di stato civile dei comuni); art. 14 (Ministero dei lavori pubblici); art. 15 (Contabilità speciali ANAS); art. 16 (Fondi amministrati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale); art. 17 (Fondi amministrati dal Ministero della marina mercantile); art. 18 (Istituto superiore di sanità); art. 19 (Gestioni commissariali governative che esercitano pubblici servizi di trasporto).

4) Trattasi di particolari organismi gestori che, per loro natura, richiedono di essere gestiti attraverso procedure di spesa più elastiche e duttili rispetto a quelle ordinarie.

5) Trattasi di gestione la cui soppressione è sempre stata fonte di difficoltà, segnatamente, riguardo al personale che, nel corso del tempo, si era formato presso ognuna di queste Casse.

Va, peraltro, aggiunto che, secondo una giurisprudenza abbastanza consolidata, le Casse conguaglio non sono state considerate gestioni fuori bilancio sul piano strettamente giuridico, ad eccezione degli aspetti inerenti il controllo della Corte.

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

Riguardo i primi la richiamata normativa ha operato un preciso distinguo a seconda che trattasi di fondi di rotazione costituiti con disponibilità derivanti dal bilancio dello Stato e fondi di rotazione costituiti con risorse di provenienza esterna al bilancio statale. Per i fondi del primo tipo l'art. 23 della legge n. 559 del 1993 ha sancito l'obbligo della trasmissione annuale alle Amministrazioni vigilanti e alla Corte di una relazione sull'attività svolta ai fini della predisposizione, da parte della Corte stessa, di un unico referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato. I fondi del secondo tipo sono, invece, ricompresi nella previsione dell'art. 24 che li sottopone alla pronuncia di regolarità della Corte e li fa oggetto di referto al Parlamento.

Per quanto attiene le Casse conguaglio (6) le stesse sono state escluse dalla soppressione dall'art. 25, comma 5, del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993, il quale, esplicitamente, prevede che le disposizioni che stabiliscono la soppressione e la messa in liquidazione delle gestioni fuori bilancio non si applicano alle Casse conguaglio prezzi istituite ai sensi del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561. (7) Va, peraltro, aggiunto, a conferma del richiamato assunto, che le Casse conguaglio continuano ad essere comprese nell'elenco del Tesoro allegato allo stato di previsione della spesa del Ministro del tesoro per l'esercizio 1994.

L'esigenza di un riordino della materia delle gestioni fuori bilancio, da lungo tempo avvertita, trova fondamento, non solo, nella mera operazione contabile di riconduzione in bilancio di tutte le gestioni che negli anni sono proliferate al di fuori di esso, ma, specialmente, nella necessità di far riappropriare al bilancio dello Stato una notevole entità di risorse, talvolta persino ignorate a livello conoscitivo, sottratte al controllo parlamentare e a quello della Corte.

In tal modo dovrebbe risultare maggiormente garantito e rispettato, oltre i principi di integrità e di universalità del bilancio, anche quello di pubblicità giacchè le gestioni in esame non erano state portate a conoscenza di tutti in queste forme. Sarà, quindi, restituita coerenza e rappresentatività agli annuali documenti contabili e saranno gettate le basi di una operazione di riassetto dei conti dello Stato.

La nuova normativa ha dovuto conciliare la necessità di un divieto generalizzato delle gestioni fuori bilancio con talune complesse problematiche che la regolazione, in senso restrittivo, recata dalla legge n. 559 del 1993 ha consentito di risolvere.

---

6) Le Casse o i Fondi di conguaglio, di rischi o di compensazioni, e in genere le Casse o i Fondi, comunque denominati, istituiti per la gestione di sovrapprezzi, di quote di prezzo o di contribuzioni imposte dalle competenti autorità per la disciplina dei prezzi, sono gestioni fuori bilancio alimentate da entrate proprie e sottoposte alla vigilanza delle Amministrazioni statali interessate e del Ministero del tesoro (art. 1 D.Lgs. n. 98 del 1948). Esse hanno gestione autonoma mediante apposito Comitato di gestione (art. 2 del medesimo decreto legislativo) e presentano movimenti finanziari molto elevati: in taluni casi il volume delle risorse è stato così ingente da superare quelle amministrate dal Ministero presso il quale vengono collocate. Per lo svolgimento dei rispettivi compiti possono creare organismi autonomi di supporto.

Ordinariamente le Casse conguaglio prezzi sono state istituite presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato, con apposito provvedimento del Comitato Interministeriale Prezzi (CIP), che vi provvedeva in conformità del disposto dell'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 896 del 1947.

Attualmente sono operative le seguenti Casse conguaglio prezzi:

- Cassa conguaglio per il settore elettrico (già Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche) (Provvedimento CIP n. 941 del 1961);
- Cassa conguaglio per il gas di petrolio liquefatto (già Cassa conguaglio per i trasporti di petrolio liquefatto) (Provvedimento CIP n. 44 del 1977);
- Cassa conguaglio per il settore telefonico (Provvedimento CIP n. 24 del 1981);
- Cassa conguaglio per gli acquedotti genovesi (Provvedimento CIP n. 21 del 1982).

La Cassa conguaglio zuccheri è stata recentemente soppressa dal decreto-legge n. 391 del 1990, convertito nella legge n. 48 del 1991, in base al quale l'AIMA è subentrata nella gestione delle risorse proprie della CEE per il settore bieticolo-saccarifero, nonché nei compiti di pagamento e di rimborso previsti dalla normativa comunitaria, già di competenza della Cassa conguaglio zuccheri, a decorrere dal 1° luglio 1990.

7) Secondo quanto riferito dalla relazione governativa al decreto-legge tale disposizione è stata adottata per «precisare, stante il carattere privatistico delle Casse conguaglio prezzi, che le medesime non soggiacciono alla disposizione» di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 65 del 1989, convertito nella legge n. 155 del 1989.

Così l'art. 21, nel far coincidere l'impegno di spesa con l'emissione del titolo di pagamento, ha previsto una gestione di cassa per tali tipi di gestioni, favorendo una maggiore celerità della spesa attraverso uno stretto raccordo con la Tesoreria.

L'art. 23 assegna alla Corte un apposito compito di riferire al Parlamento sulla gestione svolta dai fondi rotativi, alimentati da disponibilità provenienti dal bilancio statale, e sancisce l'obbligo di tali fondi di trasmettere, annualmente, alle amministrazioni vigilanti e alla Corte una relazione sull'attività di gestione svolta.

A sua volta l'art. 24 ha previsto, esplicitamente il controllo successivo della Corte dei conti per le gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione da attuarsi attraverso l'esame dei rendiconti o bilanci consuntivi, la pronuncia sulla regolarità della relativa gestione e il referto al Parlamento sull'andamento e i risultati di tutte le gestioni fuori bilancio con un'unica relazione nella medesima sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato.

Gli artt. da 1 a 19, nel prevedere i riversamenti in bilancio delle entrate, da una parte, e delle spese, dall'altra, assicurano l'afflusso costante di entrate particolari a spese determinate, senza eliminare il collegamento funzionale tra i due flussi.

L'art. 25, nel modificare l'art. 5 della legge 5 agosto 1978, n. 468, ha esplicitato che l'art. 81 della Costituzione è improntato ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio. La cennata disposizione mira a riconoscere rilievo costituzionale ai principi fondamentali del bilancio e ad evitare che successive leggi speciali possano derogare agli stessi principi. Ne consegue che le uniche gestioni fuori bilancio ammissibili sono, soltanto, quelle disciplinate dalla nuova legge.

Il merito della normativa recata dalla legge n. 559 del 1993 è, essenzialmente, quello di aver consentito l'avvio di un processo di ricognizione di alcune gestioni fuori bilancio. Come, difatti, sarà, di seguito, più ampiamente esplicitato, una delle più gravi difficoltà che ha, costantemente, impedito una compiuta rilevazione del fenomeno in questione è stata la pratica impossibilità di una completa conoscenza del fenomeno stesso.

La scarsa o limitata conoscibilità di tale settore della finanza pubblica ha negativamente inciso sotto due profili, sia riguardo l'individuazione dei fenomeni gestori da farsi rientrare nel novero delle gestioni fuori bilancio ai sensi della legge n. 1041 del 1971 e, quindi, da considerarsi suscettibili di soppressione, sia riguardo quei particolari organismi finanziari che, pur presentando connotazioni analoghe a quelle delle gestioni fuori bilancio, non appaiono qualificabili come tali e quindi non possono essere ricompresi tra quelli oggetto di applicazione della norma soppressiva. (8)

E non è senza rilievo la constatazione concernente le modalità e le tipologie delle attività ricognitive svolte dalla Corte e dal Ministero del tesoro che, non solo, non hanno consentito la individuazione di un quadro completo del fenomeno, ma hanno mostrato, come di seguito verrà più diffusamente analizzato, (9) discrasie, discordanze e contraddizioni tra le rilevazioni effettuate.

E vi è di più: lo stesso concetto di gestione fuori bilancio, ricavabile dal fatto che un organismo gestorio sia incluso nell'elenco del Tesoro, non coincide con quello risultante dalla definizione di gestione fuori bilancio nell'ambito dell'Amministrazione statale. (10)

È mancata in subjecta materia sia la volontà di una effettiva conoscenza del fenomeno, sia un generale interesse nei confronti di procedure ricognitive sul quale, il più delle volte, hanno finito per prevalere interessi particolari delle singole amministrazioni presso cui sono operanti le varie gestioni o degli stessi gestori.

8) Vedasi infra par. 2.

9) Vedasi infra par. 4.

10) Vedasi infra par. 2.



Tuttavia anche la cennata normativa non va esente da carenze, dubbi e problematiche interpretative. Così si nota che essa non è stata in grado di eliminare completamente situazioni derogatorie rispetto alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. (11) Per le Casse conguaglio non sono state risolte le relative problematiche per cui esse continuano a sopravvivere come dianzi riferito. Infine è dubbia l'esatta individuazione delle gestioni fuori bilancio non escluse dalla soppressione ex art. 20.

### 1. La legge n. 155 del 1989

Non mancano, neppure, dubbi circa gli effetti applicativi della normativa di soppressione, originati dalla esperienza successiva alla legge n. 155 del 1989.

La Corte, già nelle precedenti relazioni, non ha mancato di sottolineare, al riguardo, due fenomeni, entrambi patologici.

#### 1.1. Istituzione di nuove gestioni fuori bilancio

Il primo fenomeno concerne la istituzione di nuove gestioni fuori bilancio successive alla legge n. 155 del 1989, in contrario avviso al disposto della normativa di soppressione.

Così con decreto-legge n. 120 del 1989, convertito nella legge n. 181 del 1989 è stato istituito il Fondo speciale per la reindustrializzazione per fronteggiare i problemi sociali, occupazionali ed economici derivanti dall'attuazione del piano di risanamento della siderurgia nazionale, rifinanziato con legge 31 dicembre 1991, n. 415 (legge finanziaria 1992).

Con decreto-legge n. 166 del 1989, convertito nella legge n. 246 del 1989, è stata istituita la gestione fuori bilancio per gli interventi per la città di Reggio Calabria.

Presso il Ministero del tesoro è stato istituito il Fondo di rotazione per il credito peschereccio (legge 28 agosto 1989 n. 302, artt. 10 e 13).

Presso il Ministero delle finanze è stata istituita la gestione dei beni confiscati (decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito nella legge 4 agosto 1989, n. 282).

Nel 1990 risultano costituite varie gestioni condotte al di fuori del bilancio.

Il Fondo per la ristrutturazione e il risanamento del settore zootecnico è stato previsto dall'art. 1 della legge 9 aprile 1990, n. 87, per le finalità del «Comitato per la ristrutturazione del settore zootecnico», contestualmente costituito presso il Ministero dell'agricoltura e foreste con il compito di verificare la situazione del settore e di redigere, sulla base di tale verifica, un programma di interventi.

Il Fondo di partecipazione all'esposizione internazionale «Colombo 92» è stato istituito dagli artt. 3 e 4 del DPR 15 maggio 1990, n. 139 e dall'art. 1 della legge 23 agosto 1988, n. 373.

L'art. 3 del citato DPR dispone che il Ministro dei beni culturali ed ambientali provveda a somministrare, a titolo di anticipazione, al Commissario Generale dell'Esposizione «Colombo 92» i fondi stanziati nel proprio bilancio per la partecipazione all'Esposizione medesima (con l'art. 1 della legge n. 373 del 1988 era stata autorizzata - per finanziare l'attività del Commissario - la spesa annua di 1 miliardo di lire a decorrere dal 1988).

Il decreto-legge 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58, art. 1, ha dato vita al Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

---

11) Ci si riferisce, in particolare, al comma 8 dell'art. 4 che, con riferimento al Fondo per la cooperazione allo sviluppo, prevede che «alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge», e all'art. 10 che sottrae alla rendicontazione le spese riservate della DIA.

Con legge 6 agosto 1990, n. 233, all'art. 6, è stato istituito l'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e la editoria.

L'art. 7 della legge n. 253 del 1990 ed il DPCM 2 agosto 1991 hanno dato vita all'Autorità per l'Adriatico, poi soppressa dalla legge n. 537 del 1993 (art. 1, comma 3).

Il decreto-legge n. 6 del 1991, convertito nella legge n. 80 del 1991 (art. 13 quater), ha istituito nell'ambito della Scuola Superiore dell'Amministrazione civile dell'interno una Sezione autonoma per la formazione, iniziale e permanente, di Segretari comunali, provinciali e delle comunità montane, i cui costi organizzativi dovranno essere affrontati, per la quota relativa a queste ultime, con le somme provenienti dal fondo in questione.

Con legge 5 ottobre 1991, n. 317 è stato istituito il Fondo investimenti innovativi alle piccole imprese (12) e con legge 25 gennaio 1992, n. 215 è stato istituito il Fondo di rotazione a favore della imprenditorialità femminile entrambi operanti presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato. Con decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, all'art. 9, (13) è stato istituito il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli Affari sociali.

Esistono anche gestioni di fatto come le vendite di tabacchi e valori bollati ai detenuti presso gli Istituti di prevenzione e pena; queste gestioni, ancorchè estinte a seguito della legge 15 dicembre 1990, n. 395, continuano la propria attività come gestioni di fatto. Nei loro confronti rimane ancora da chiarire come l'Amministrazione ritenga riconducibile in bilancio il fenomeno gestorio derivante dagli acquisti dei generi di monopolio dai quali si originano gli aggi e che, pur dovendo pareggiare in entrata ed in uscita, determinano sfasamenti temporali tra il momento dell'acquisto e della vendita dei generi di monopolio.

Infine va segnalato che nell'ambito dell'Amministrazione della difesa sono state istituite n. 93 gestioni fuori bilancio e ne sono state sopresse n. 365.

#### 1.2. Proroga delle gestioni fuori bilancio esistenti

Il secondo concerne la proroga delle gestioni fuori bilancio esistenti disposta da specifici provvedimenti legislativi.

Emblematica è la situazione del Fondo per la protezione civile, il cui rientro in bilancio era stato sancito dalla legge n. 225 del 1992 e che è stato prorogato, attraverso successivi provvedimenti legislativi, fino all'emanazione dei provvedimenti previsti dall'art. 19 della predetta legge n. 225 del 1992 e, comunque, non oltre il 31 marzo 1994. (14) E ancora più emblematico è considerare l'entità numerica delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevedono interventi a carico del Fondo della protezione civile emanate subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 559 del 1993; esse sono state 28 nel solo mese di gennaio 1994, un numero, cioè, pari a quelle emanate nel corso di tutto il 1993. Ciò sta a dimostrare una volontà di protrarre l'utilizzazione di moduli gestori extra-bilancio al di là dei tempi e dei metodi stabiliti dalla legge. Nè può riconoscersi efficacia derogatoria al disposto dell'art. 48, comma 3, del decreto-legge 26 febbraio 1994, n. 134, (15) ancorchè successivo alla legge n. 559 del 23 dicembre 1993, sia per il tenore letterale della dizione usata, sia perchè non ancora convertito in legge, sia perchè, in virtù dell'art. 25 della stessa legge n. 559, non può più essere consentita l'esistenza o, comunque, la nuova istituzione di gestioni fuori bilancio.

12) Il relativo regolamento è stato emanato con DPR 3 marzo 1992.

13) Il decreto-legge in questione è decaduto ed è stato reiterato con decreti-legge 14 luglio 1993, n. 226, 9 settembre 1993, n. 347, 8 novembre 1993, n. 437, 7 gennaio 1994, n. 9, 8 marzo 1994, n. 165 e 6 maggio 1994, n. 274.

14) Decreto-legge 29 aprile 1994, n. 257, art. 48, n. 3, che reitera precedenti decaduti decreti-legge.

15) Decaduto e reiterato con decreto-legge 29 aprile 1994, n. 257.

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

Anche il Fondo speciale per le agevolazioni a favore dei turisti stranieri motorizzati, soppresso dalla legge n. 326 del 1968, ha beneficiato di successive proroghe di durata sino al 31 dicembre 1992.

La gestione del cassiere di debito pubblico dei valori e somme di terzi per operazioni di debito pubblico ha continuato ad essere vigente ancora nel 1993 a seguito di proroga disposta dall'art. 18 della legge n. 158 del 1991. Ulteriori proroghe sono state, poi, previste dal decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993 e dai decreti-legge 28 dicembre 1993, n. 542, 26 febbraio 1994, n. 134 e 29 aprile 1994, n. 257.

L'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 330 del 1993 (16) ha differito al 31 dicembre 1993 il termine delle gestioni fuori bilancio inerenti alle attività di protezione sociale svolgentisi presso i Ministeri delle finanze, dell'interno e della difesa. (17)

Anche la gestione istituita per fronteggiare le particolari esigenze delle città di Palermo e Catania ha subito successive proroghe, l'ultima delle quali con decreto-legge n. 192 del 1994.

## 2. Gestioni non qualificabili come gestioni fuori bilancio e, quindi, non sopprimibili

In proposito va rilevato che nel novero delle gestioni fuori bilancio sono comprese talune gestioni che, in realtà, sono prive delle caratteristiche peculiari delle gestioni di tal genere.

Ci si riferisce alla Sezione di garanzia per il credito peschereccio da ritenersi, impropriamente, qualificata gestione fuori bilancio essendo dotata di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, non essendo soggetta alle norme della Tesoreria unica ed essendo amministrata da un Comitato composto, prevalentemente, da soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Inoltre, analoghi istituti che svolgono identiche funzioni creditizie in altri settori non sono qualificati gestioni fuori bilancio. (18)

Vanno anche menzionate le gestioni I.V.A. alle quali, nell'adunanza della Sezione del Controllo della Corte dei conti del 6 maggio 1993, è stata riconosciuta applicabile la disciplina delle gestioni fuori bilancio. (19)

Il Fondo per la lotta all'AIDS e per altre iniziative di studio e ricerca dall'Amministrazione della sanità non è qualificato come gestione fuori bilancio mentre risulta incluso nell'elenco del tesoro.

Analogamente non può qualificarsi come gestione fuori bilancio il Fondo di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane.

L'Amministrazione delle poste, per contro, qualifica come gestioni fuori bilancio i servizi che si esplicano al di fuori del bilancio dell'Amministrazione stessa quali quelli di bancoposta o a denaro (vaglia, conti correnti postali, casse di risparmio postali e buoni fruttiferi) e la gestione dei depositi. (20)

16) Decaduto e reiterato con decreti-legge n. 429 del 1993, n. 542 del 1993, n. 134 del 1994 e n. 257 del 1994.

17) Tale specifica previsione va ricollegata al fatto che le gestioni per le attività di protezione sociale contemplate nella norma venivano usualmente rinnovate con la legge annuale di bilancio, ma il bilancio 1991 non aveva provveduto a tale proroga in relazione al fatto che la legge n. 155 del 1989 aveva fissato la cessazione delle gestioni al 2 marzo 1991.

18) Esemplificativamente possono citarsi il Fondo interbancario di garanzia e gli altri Fondi speciali che svolgono operazioni di credito.

19) La Sezione del Controllo della Corte dei conti ha, difatti, ritenuto applicabile alle gestioni I.V.A. il disposto dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971.

20) In particolare, nell'ambito dell'attività di istituto dell'Amministrazione delle poste, esistono le seguenti gestioni speciali:

- conto corrente entrate di bilancio (art. 128 R.D. 8 maggio 1993, n. 841);
- fondo di riserva per spese impreviste (art. 21 R.D.L. 23 aprile 1925, n. 520, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597, nel testo modificato dalla legge 10 aprile 1954, n. 189);
- gestione dei depositi (art. 167 R.D. 8 maggio 1933, n. 841);
- gestione bancoposta (art. 100 T.U. 29 marzo 1973, n. 156).

Tali gestioni, ancorchè definite gestioni «extra bilancio» dal Regolamento per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità dell'Amministrazione P.T. approvato con R.D. 8 maggio 1933, n. 841, non sono da ricomprendere tra quelle disciplinate dal titolo II della legge n. 1041 del 1971, facendo in esse difetto le caratteristiche proprie delle gestioni fuori bilancio dovendosi, piuttosto, qualificare come servizio di cassa svolto dall'amministrazione per conto e nell'interesse di terzi.

È dubbia la qualificazione come gestione fuori bilancio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in considerazione di talune caratteristiche quali emergono dalle disposizioni contenute nei commi 6 e 7 dell'art. 10 della legge istitutiva n. 287 del 1990. (21)

È, anche, dubbia la posizione del Fondo speciale per la ricerca applicata a carattere rotativo, previsto dall'art. 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, gestito dall' I.M.I. e non soggetto alla disciplina della legge n. 1041 del 1971 in quanto oggetto di apposita disciplina legislativa.

Riguardo i Sovraccanoni versati dai concessionari di grandi derivazioni di acque da ripartire tra i comuni rivieraschi viene contestata da parte della Federazione Nazionale dei Consorzi di bacino imbrifero montano la natura di gestione fuori bilancio «in quanto le relative somme sarebbero estranee alla finanza statale e non rappresenterebbero entrata dovuta allo Stato».

### 3. La legge n. 559 del 1993

#### 3.1. Stato di attuazione della soppressione (art. 26)

Si riportano di seguito i dati pervenuti in ordine all'espletamento delle procedure di soppressione relative ad alcune gestioni fuori bilancio.

Riguardo la Commissione Ministeriale per i ricorsi in materia di revisione prezzi contrattuali è stato istituito il capitolo 3518 nello stato di previsione dell'entrata ove risulta avvenuto il versamento delle somme giacenti ed è stata richiesta l'istituzione di apposito capitolo di spesa nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

Per i depositi provvisori versati alle contabilità speciali presso i Provveditorati agli Studi sono in corso contatti tra la Ragioneria centrale ed il Ministero della pubblica istruzione per dare completa attuazione alla norma di soppressione.

Per quanto concerne le gestioni operanti presso l'ANAS l'Azienda ha richiesto al Ministero del tesoro l'istituzione dei necessari capitoli di entrata ai quali dovranno corrispondere variazioni ai capitoli di spesa di parte corrente ed in conto capitale nello stato di previsione della spesa dell'ANAS. (22)

Tutte le gestioni fuori bilancio di tipo transitorio operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state soppresse ad eccezione del Fondo per la protezione civile (prorogato al 31 marzo 1994 dal decreto-legge n. 257 del 1994) e della gestione istituita per fronteggiare le particolari e straordinarie esigenze delle città di Palermo e Catania (prorogata con decreto-legge n. 192 del 1994), ma mancano dati in merito agli adempimenti di liquidazione previsti dall'art. 26 della legge n. 559 del 1993.

Riguardo le attività di protezione sociale la prosecuzione secondo il nuovo modulo gestorio presuppone la costituzione di organizzazioni tra il personale dipendente cui devono essere concessi in uso i locali demaniali, i mezzi strumentali, le strutture, i servizi e gli impianti necessari, la determinazione delle consistenze e del valore di tali apporti nonché delle relative norme d'uso, l'affidamento in concessione delle necessarie attività alle predette organizzazioni oppure ad enti o a terzi.

L'istituzione dei nuovi organismi gestori richiede la definizione degli ambiti di operatività, la determinazione della tipologia degli interventi ed il numero degli organismi da istituire, l'individuazione dei parametri di scelta del modulo gestorio più adeguato e l'emanazione dei provvedimenti che dovranno disciplinare le modalità di concessione e di affidamento delle attività di protezione sociale entro il termine fissato dalla legge di riordino (15 luglio 1994).

21) Le caratteristiche in questione possono così individuarsi:

- autonomia di gestione;
- deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato;
- iscrizione dell'apporto erariale in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, commercio ed artigianato;

- rendiconto annuale della gestione finanziaria;
- assoggettamento al controllo della Corte dei conti.

22) Nota 726 del 25 marzo 1994.

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

### 3.2. Gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione (art. 20)

Come già anticipato l'individuazione delle gestioni fuori bilancio, contemplate dall'art. 20 della legge n. 559 del 1993 ed escluse dall'applicazione del disposto dell'art. 8, comma 4, della legge n. 155 del 1989, presenta talune difficoltà sia a livello interpretativo che ricognitivo.

La legge specifica che trattasi delle gestioni fuori bilancio alimentate da contribuzioni da parte degli associati ovvero dalla cessione a pagamento, a carico degli utenti o degli acquirenti, di beni o servizi e rientranti tra quelle disciplinate dagli artt. 1- 19. La legge medesima aggiunge che dal novero di tali gestioni vanno escluse quelle concernenti l'attività di protezione sociale (art. 5). Infine l'art. 20 stabilisce che per ciascun organo gestorio le entrate non devono, annualmente, superare l'importo di lire 100 milioni.

Sulla base delle indicazioni fornite dalla richiamata disposizione normativa è possibile redigere un elenco, sia pure di massima, di tali gestioni con l'avvertenza di ritenere che il limite di 100 milioni vada riferito agli organi gestori singolarmente considerati di ogni gestione fuori bilancio. Diversamente interpretando il numero di gestioni rientrante nella normativa in questione si ridurrebbe a poche unità.

L'esame puntuale del regime di ciascuna gestione sarà effettuato in applicazione dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 nelle competenti sedi del controllo.

Un primo gruppo di gestioni è costituito dalle gestioni presso l'Avvocatura generale dello Stato, di cui una concernente le spese di stampa anticipate da Amministrazioni autonome e da Enti pubblici e corresponsione di competenze ai procuratori legali e l'altra relativa a onorari e competenze dell'Avvocatura Generale o di quelle distrettuali dello Stato in esecuzione di sentenze e loro ripartizione tra gli Avvocati e Procuratori dello Stato, le cui entrate provengono da esazioni di somme in esecuzione di sentenze e da esazioni delle competenze di avvocati e procuratori nei giudizi trattati per la difesa e la rappresentanza delle Amministrazioni dello Stato, comprendenti, complessivamente 49 organi gestori.

Vanno ricomprese in tale elenco tutte le seguenti gestioni operanti presso il Ministero della marina mercantile comprendenti 261 organi gestori:

- Fondo di collocamento della gente di mare e movimento ufficiali le cui entrate provengono dalle quote versate dagli armatori agli Uffici di Collocamento per l'imbarco di ciascun Ufficiale e allievo Ufficiale nelle misure stabilite dal D.M. 1 marzo 1965 (28 organi gestori);

- Depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni del demanio marittimo, nonché di ispezioni e collaudi a stabilimenti e depositi costieri le cui entrate sono costituite da somme versate per gli indicati fini (in misura stabilita dall'Autorità marittima) presso la Cassa dell'Ufficio del Compartimento (44 organi gestori);

- Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali (44 organi gestori);

- Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause di responsabilità di sinistri, le cui entrate sono costituite da somme versate per gli indicati fini (13 organi gestori);

- Depositi per controversie gente di mare (44 organi gestori);

- Ricavato dalla gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati, le cui entrate sono costituite dalle somme ricavate dalle vendite relative ai ritrovamenti (44 organi gestori);

- Ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare, le cui entrate sono costituite dalle somme riscosse dalle vendite (44 organi gestori).

Sono escluse dalla soppressione in quanto le entrate non superano i 100 milioni le seguenti gestioni:

- Alcuni Uffici compartimentali ANAS ex art. 31 della legge n. 59 del 1961 (23), le cui entrate sono costituite da versamenti effettuati da terzi.

---

23) Trattasi dei seguenti Compartimenti:

- Campobasso 71,6 milioni
- Catanzaro 61,5 milioni
- Firenze 8,3 milioni
- Genova 0,2 milioni
- Cosenza G.U. 3,1 milioni
- Palermo G.U. 29,4 milioni

— Spese di funzionamento della Commissione Ministeriale per i ricorsi in materia di revisione prezzi contrattuali le cui entrate derivano da pagamenti effettuati dai ricorrenti. (24) Dubbia è la posizione delle gestioni fuori bilancio «Mense non obbligatorie, servizi e spacci bar presso i Vigili del fuoco» la cui eliminazione è stata sottoposta all'esame dell'Ufficio del coordinamento del controllo di questa Corte nel novembre 1993.

#### 4. Ricognizione delle gestioni fuori bilancio

##### 4.1. Rilevazione numerica

L'elenco delle gestioni fuori bilancio allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1994 comprende n. 16 gestioni (25), di cui 8 Fondi di rotazione (26) e, complessivamente, n. 18 organi gestori. (27)

Nell'elenco del Tesoro sono ricomprese le Casse conguaglio prezzi, la gestione dei beni confiscati di cui al decreto-legge n. 230 del 1989, convertito nella legge n. 282 del 1989, peraltro specificatamente esclusa dalla soppressione dall'art. 20 della legge n. 559 del 1993. Dubbia è invece la inclusione in tale elenco del Fondo per la cooperazione allo sviluppo e del Fondo per il credito peschereccio.

Va, per contro, aggiunto che nell'elenco del Tesoro non risultano individuate le gestioni escluse dalla soppressione ai sensi del richiamato art. 20 nè sono stati distinti i Fondi di rotazione a seconda della provenienza delle entrate ai fini dell'applicabilità dell'art. 23 o dell'art. 24 della cennata legge n. 559 del 1993.

24) Dal rendiconto 1992 risulta che le entrate erano pari a 96,6 milioni.

25) Le gestioni erano 98 nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro dell'anno 1993, 103 in quello del 1992, 80 in quello del 1991 e 98 in quello del 1990.

26) I Fondi di rotazione erano 8 negli elenchi allegati agli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli anni 1993 e 1992 e 9 in quello 1991.

I Fondi di rotazione presenti nell'elenco 1994 sono i seguenti:

- Fondo di rotazione dei contributi alberghieri di cui alla legge 15 agosto 1955, n. 691;
- Fondo di rotazione per iniziative economiche nel territorio di Trieste e Gorizia (legge 18 ottobre 1955, n. 908);
- Gestione separata presso il Fondo di rotazione per iniziative economiche a Trieste e a Gorizia (legge 11 novembre 1982, n. 828);
- Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5);
- Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (legge 17 febbraio 1982, n. 46, art. 14);
- Fondo di rotazione destinato a promuovere l'accesso al fondo sociale europeo delle azioni realizzate da istituti o da enti di diritto privato (legge 21 dicembre 1978, n. 845, art. 25);
- Fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi da quelli della comunità europea (art. 2 della legge 29 luglio 1981, n. 394 e della legge 28 febbraio 1986, n. 41);
- Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura (legge 25 luglio 1952, n. 949, art. 5).

27) Gli organi gestori erano 540 nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro dell'anno 1993, 546 in quello del 1992, 523 in quello del 1991 e 413 in quello del 1990.

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

Dalle ricognizioni compiute dalla Corte, nel 1993 risultano n. 106 gestioni fuori bilancio, di cui 88 esistenti ed operanti nell'anno 1992, 7 soppresse per legge negli anni precedenti (28) ed 11 (29) soppresse ed effettivamente cessate in anni precedenti ma citate per memoria e, complessivamente, 3301 organi gestori. Nel 1991 le gestioni erano 107 di cui 91 esistenti, 5 soppresse per legge negli anni precedenti ed 11 soppresse ed effettivamente cessate ma citate per memoria. Nel 1990 le gestioni erano 105 di cui 89 esistenti, 5 soppresse per legge negli anni precedenti ed 11 soppresse ed effettivamente cessate ma citate per memoria.

Delle 106 gestioni 14 costituiscono fondi di rotazione.

Sussistono diversità tra il numero di gestioni, ed organi gestori, indicato dal Ministero del tesoro, e le analoghe rilevazioni compiute dalla Corte.

Le diversità soprariportate inducono ad una precisa riflessione sulle difficoltà di vario genere che si frappongono alla realizzazione di un completo e rigoroso censimento delle gestioni fuori bilancio e di una precisa ricognizione dei singoli organi gestori. Tali difficoltà si ripercuotono, poi, sull'attuazione della normativa di soppressione.

Dal raffronto dei dati ricavabili dall'elenco del Tesoro e dalle rilevazioni della Corte dei conti emergono due considerazioni.

In primo luogo vanno riscontrate discrasie, differenze, contraddizioni e, quindi, scarsa significatività che caratterizzano i due diversi elenchi.

In secondo luogo vanno sottolineate le diverse percentuali delle gestioni fuori bilancio a seconda dell'epoca di istituzione: più della metà delle gestioni fuori bilancio, attualmente operanti, è di non recente istituzione, (30) in ciò contraddicendo al principio della temporaneità ed eccezionalità del fenomeno e circa un terzo del totale è di data successiva alla legge n. 468 del 1978 la cui finalità era quella di provvedere alla cessazione delle gestioni fuori bilancio.

Percentuali residuali sono costituite dalle gestioni fuori bilancio degli anni '70 e da quelle successive alla legge n. 155 del 1989. (31)

28) Trattasi delle gestioni fuori bilancio ricomprese, secondo la classificazione della Corte, nella tipologia «B»: Fondo rotazione per lo sviluppo della zootecnia (legge 8 agosto 1957, n. 777), Fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (art. 16 della legge 26 maggio 1965, n. 590), Gestione stralcio dell'ex cassa sovvenzioni antincendi (artt. 3 e 86 della legge 31 maggio 1961, n. 469), Fondo gestito dal Commissario Straordinario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata - gestione stralcio (art. 2 del decreto-legge n. 776 del 1980, convertito nella legge n. 874 del 1980, che l'affidava ad apposito Commissario Straordinario del Governo), Fondo di rotazione per contributi alberghieri (legge 4 agosto 1955 e legge 15 febbraio 1962, n. 68), Cassa conguaglio zucchero (art. 1 D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896 e D. lgs. n. 98 del 1948), Fondo per l'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa (decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 807, convertito nella legge 5 marzo 1982, n. 63).

29) Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (art. 12 della legge 9 febbraio 1979), Contabilità speciale per la realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica o da alti tassi di mortalità (c.d. "Fondo Aiuti Italiani" o F.A.I.) (art. 7 della legge 8 marzo 1985, n. 73), Gestione commercializzazione grano (Regolamento C.E.E. n. 19 del 4 aprile 1961; DM 18 luglio 1962; DM 20 luglio 1963), Gestione ammasso obbligatorio dei prodotti agricoli (art. 7 del R.D. 15 giugno 1936, n. 1273, convertito nella legge 18 gennaio 1937, n. 223; art. 22 della legge 18 maggio 1942, n. 566; artt. 11,12,13,14 e 15 del R.D.L. 10 maggio 1943), Gestione cereali esteri di importazione (DDL 19 ottobre 1944, n. 347 e DL 26 gennaio 1948, n. 169), Lotterie nazionali (art. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 721; legge 28 aprile 1983, n. 174; legge 25 ottobre 1985, n. 591; legge 10 agosto 1988, n. 357; DPR 16 dicembre 1988), Cassa conguaglio zucchero per la zona franca di Gorizia (delibera n. 107 del 3 gennaio 1969 del CIP- Comitato Provincia Gorizia), Fondo per i contributi in conto interessi per i finanziamenti destinati allo sviluppo del settore della stampa quotidiana e periodica (art. 32 della legge 5 agosto 1981, n. 416), Fondo centrale di garanzia per i finanziamenti all'editoria (art. 33 della legge 5 agosto 1981, n. 416), Attuazione degli interventi di cui all'art. 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219; ricostruzione industriale delle zone danneggiate dal terremoto del 1980 (art. 9, comma 4, decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito nella legge 29 aprile 1982, n. 187; art. 13, comma 2, della legge 10 febbraio 1989, n. 48), Attuazione degli interventi di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219; infrastrutture e nuove iniziative industriali nelle zone danneggiate dal terremoto del 1980 (stessa normativa di cui alla precedente gestione).

30) Cioè risultano istituite prima della legge n. 1041 del 1971.

31) In particolare 8 gestioni fuori bilancio sono state costituite tra il 1971 e il 1978, mentre per quelle istituite dopo la legge n. 155 del 1989 si rinvia al par. 1.2.

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

## 4.2. Rilevazione finanziaria (32)

Le considerazioni esposte in premessa concernenti le difficoltà di classificazione e di controllo delle gestioni fuori bilancio costituiscono le due principali ragioni che vanificano, altresì, la possibilità di disporre di un valore quantitativo, sufficientemente esatto, dei movimenti finanziari delle gestioni fuori bilancio.

Nella realtà le uniche gestioni per le quali si dispone di dati finanziari completi ed attuali sono quelle titolari di una contabilità speciale o di un conto infruttifero presso la Tesoreria. (33)

Per le altre gestioni non esistono strumenti che consentano una precisa valutazione delle somme da ognuna gestite fuori bilancio.

Ne consegue che i dati finanziari riportati, oltre che parziali, possono avere carattere meramente indicativo in quanto riferendosi ad un limitato numero di organismi gestori.

Tuttavia, anche alla luce della parzialità di tali dati, una considerazione appare necessaria e concerne la rilevante entità delle risorse movimentate da talune gestioni fuori bilancio. (34)

È appena il caso di ricordare che il volume delle risorse gestite dalle Casse conguaglio presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato è stato così ingente da superare quelle amministrate dallo stesso Ministero. (35)

Il Fondo per le innovazioni tecnologiche, a sua volta, ha fatto registrare conferimenti complessivi pari, al 31 dicembre 1990, a 6.513,3 miliardi e, al 31 dicembre 1991, a 6.669,8 miliardi; (36) le disponibilità finanziarie del Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie ammontavano, al 31 dicembre 1990, a 1.554,2 miliardi e, al 31 dicembre 1991, a 2.247,1 miliardi e quelle del Fondo per la meccanicizzazione ammontavano al 31 dicembre 1990 a 4.355,2 miliardi.

Sono del pari elevate le risorse gestite dal Fondo presso il Mediocredito Centrale per la concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica monetaria dei paesi in via di sviluppo; nel triennio 1990-1992 le previsioni definitive di competenza sono cresciute da 1.267 miliardi nel 1990, a 1.334 miliardi nel 1991 e sono diminuite nel 1992 a 1.186 miliardi; anche i pagamenti totali nel triennio 1990-1992 hanno seguito analogo andamento (1.207 miliardi nel 1990, 1.281 miliardi nel 1991) e sono diminuiti a 600 miliardi nel 1992 con conseguente formazione di residui pari a 699 miliardi.

## 4.2.1. Gestioni fuori bilancio titolari di contabilità speciali

Ventidue gestioni fuori bilancio incluse nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro nel 1993 sono titolari di una contabilità speciale (29 nel 1992, 27 nel 1991 e 21 nel 1990).

Un'analisi condotta sulle risultanze di fine d'anno dei conti riassuntivi del tesoro per il quadriennio 1990-1993 ha evidenziato che i pagamenti effettuati dalle anzidette gestioni sono ammontati, rispettivamente, nel 1990 a 14.342 miliardi, nel 1991 a 17.749 miliardi, nel 1992 a 8.584 miliardi e a 21.693 miliardi nel 1993. (37)

Come si vede mentre nei primi due anni del triennio i pagamenti denotano una crescita, percentualmente, pari al 19,19%, nel 1992 si assiste ad una rilevante flessione pari al 40,14%, cui segue, nel 1993, un incremento del 60,42%.

32) Dati provenienti dalle Relazioni della Corte al Parlamento sul rendiconto generale 1990 e 1991 e dai conti riassuntivi del tesoro dei mesi di dicembre 1990, 1991, 1992 e 1993.

33) I dati in questione sono riportati, mensilmente, nei conti riassuntivi del Tesoro pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

34) In tal senso vedasi Relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale 1990 cit., 150.

35) In tal senso si è anche espressa la Corte nelle Relazioni al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1989, 330 e 331, e 1990 cit., 150.

36) La formazione dei residui risulta elevata: nel solo 1991, difatti, a fronte di uno stanziamento di 128 miliardi si sono formati corrispondenti residui non essendo stato effettuato alcun pagamento; per l'esercizio successivo il corrispondente capitolo della spesa non è stato riprodotto in bilancio mentre le previsioni 1993 sono risultate ingenti (823 miliardi).

37) Il forte incremento registrato nel 1993 va ascritto, in massima parte, alle gestioni IVA i cui pagamenti, nel 1993, sono ammontati a 13.183 miliardi.



Tra le gestioni fuori bilancio per le quali sono stati rilevati pagamenti considerevoli va segnalato il Fondo per la cooperazione allo sviluppo i cui pagamenti sono passati da 1.926 miliardi nel 1989 a 2.268 miliardi nel 1990 per discendere a 1.830 miliardi nel 1991 e a 970 miliardi nel 1992 e risalire a 1.432 miliardi nel 1993. (38)

Le gestioni del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 hanno effettuato pagamenti per 1.139 miliardi nel 1990, per 2.500 miliardi nel 1991 e per 315,5 miliardi nel 1992.

I pagamenti a carico del Fondo per la protezione civile sono stati pari a 2.913 miliardi nel 1990, a 3.920 miliardi nel 1991, a 1.521 miliardi nel 1992 e a 1.052 miliardi nel 1993.

Vanno anche menzionate le gestioni IVA le cui erogazioni, nel 1993, hanno raggiunto i 13.183 miliardi e il Fondo per l'innovazione tecnologica che ha movimentato 3.793 miliardi (+ 11,38% rispetto al 1992).

Dai dati soprariportati emerge un elemento valutativo comune e costante alle varie gestioni considerate: nell'anno 1992 si assiste ad una diminuzione dei pagamenti rispetto agli anni precedenti caratterizzati, invece, da una tendenziale crescita delle erogazioni di fondi extra bilancio.

#### 4.2.2. Gestioni fuori bilancio titolari di conti correnti infruttiferi

Tredici gestioni fuori bilancio nel 1993, 15 nel 1992, 17 nel 1991 e 15 nel 1990 hanno effettuato pagamenti su conti correnti infruttiferi. Dai dati risultanti dai conti riassuntivi del tesoro tali pagamenti sono ammontati nel 1990 a 3.649 miliardi, nel 1991 a 3.507 miliardi, nel 1992 a 4.884 miliardi e nel 1993 a 1.060 miliardi.

### 5. I rendiconti delle gestioni fuori bilancio

Perdurano forti ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte dei singoli organi gestori e nell'esame dei rendiconti stessi da parte degli organi di controllo.

Si riporta di seguito la situazione relativa a circa la metà delle gestioni fuori bilancio desunta dai dati a disposizione aggiornati al maggio 1994.

---

38) Per la gestione in questione è interessante riportare anche i dati relativi alle previsioni finali di competenza che sono ammontate nel 1990 a 2.388 miliardi, nel 1991 a 2.391 miliardi e nel 1992 a 2.426 miliardi; da tali dati emerge che le previsioni sono rimaste pressochè stazionarie nel 1990 e nel 1991 mentre nel 1992 hanno subito un lieve incremento percentualmente pari all'1,44%. Gli stanziamenti di competenza risultano integralmente impegnati.

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

Da essa emerge che per talune gestioni risultano pervenuti i rendiconti sino al 1988 o 1989. (39)

Per alcune gestioni (40) risultano presentati od esaminati i rendiconti sino agli anni 1989 o 1990, ancorchè con differenti esiti come evidenziato in nota, ma non risultano ancora pervenuti od esaminati dalla Corte dei conti quelli relativi agli anni successivi.

Di altre gestioni (41) i rendiconti sino agli anni 1990 o 1991 risultano pervenuti o esaminati dalla Corte dei conti, ma non risultano quelli degli anni successivi.

39) Le gestioni in questione sono le seguenti: Fondo speciale rotativo per gli interventi per l'innovazione tecnologica, Fondo per la razionalizzazione aziendale/interaziendale degli impianti siderurgici, Fondo per l'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa, Fondo per la razionalizzazione e la riconversione industriale.

Vanno anche menzionate, come significative, le situazioni relative al Fondo d'incremento edilizio nella provincia di Trieste (istituito con ordine generale n. 26 del 1951) di cui è stato acquisito per la prima volta un rendiconto corrispondente all'anno 1988 e il Fondo formazione professionale degli ufficiali di stato civile di cui, sinora, è pervenuto soltanto il rendiconto dell'anno 1984.

40) - Fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi da quelli della Comunità europea: sono pervenuti i rendiconti 1988 e 1989 ma non ne è ancora iniziato l'esame;

- Fondo centrale per il credito peschereccio: sono all'esame della Corte dei conti i rendiconti 1988, 1989, 1990 e 1991;

- Fondo per il collocamento gente di mare e movimento ufficiali (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 11 rendiconti del 1988, 17 del 1989, 21 del 1990 e 23 del 1991;

- Depositi di terzi per le spese di istruttoria delle concessioni demaniali marittime (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 23 rendiconti del 1988, 41 del 1989, 41 del 1990 e 40 del 1991;

- Depositi per controversie gente di mare (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 4 rendiconti del 1988, 5 del 1989, 4 del 1990 e 5 del 1991;

- Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 5 rendiconti del 1988, 15 del 1989, 11 del 1990 e 8 del 1991;

- Ricavato della gestione di recuperi e vendita oggetti ritrovati (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 14 rendiconti del 1988, 34 del 1989, 27 del 1990 e 28 del 1991;

- Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri (41 organi gestori): sono stati dichiarati regolari 1 rendiconto del 1988, 2 del 1989, 4 del 1990 e 4 del 1991;

- Gestione delle disponibilità destinate alla concessione di contributo a fondo perduto e di crediti finanziari agevolati alla Repubblica di Malta: il rendiconto 1989 è stato sottoposto a rilievo da parte della Corte, quello 1990 risulta presentato ma, ancora, non sottoposto ad esame;

- Gestioni per gli aiuti alimentari al riso e per l'aiuto comunitario alla produzione di sementi certificate di riso: è pervenuto alla Corte il rendiconto 1990;

- Gestione dei beni confiscati ai sensi della legge n. 575 del 1969: Sezione staccata di Salerno: i rendiconti relativi alla gestione Marandino per gli anni 1989, 1990 e 1991 sono oggetto di rilievo da parte della Ragioneria Generale dello Stato; Sezione staccata di Reggio Calabria: i rendiconti relativi alla gestione «Fratelli Libri ed altri» per gli anni 1990, 1991 e 1992 e alla gestione «Mammoliti Saverio ed altri» per il biennio 1991-1992 sono oggetto di rilievo da parte della Ragioneria Generale dello Stato; Sezione staccata di Milano: i rendiconti relativi alla gestione «Ciulla Salvatore» per gli esercizi 1990, 1991 e 1992 sono oggetto di rilievo da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

41) - Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel territorio di Trieste ed in provincia di Gorizia e Gestioni collegate: risultano pervenuti alla Corte dei conti i rendiconti 1990 e 1991;

- Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: sono stati dichiarati regolari i rendiconti 1989, 1990 e 1991;

- Contributi concessi all'Istituto Superiore di Sanità (legge n. 531 del 1987): l'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte è quello del 1991;

- Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura e Aiuti alimentari e indennità di compensazione: è pervenuto alla Corte il rendiconto 1990;

- Commissariati usi civici (n. 13): sono stati dichiarati regolari n. 12 rendiconti degli anni 1987-1990; non è mai stato reso quello del Commissariato di Catanzaro; su 13 rendiconti del 1991 ne sono pervenuti 10: mancano quelli di Catanzaro, Milano e Trento; su 13 rendiconti nel 1992 ne sono pervenuti 9;

- Per le gestioni assistenziali e previdenziali non risultano pervenuti i rendiconti 1991 delle finanze mentre sono stati esaminati i rendiconti 1989 e 1990 della difesa. Riguardo questi ultimi si segnala che la Sezione del controllo della Corte, nell'adunanza del 14 gennaio 1993, ha ricusato la dichiarazione di regolarità ai rendiconti delle gestioni fuori bilancio mense ufficiali della scuola militare di equitazione di Montelibretti per gli esercizi finanziari dal 1982 al 1987 e che è stata differita alla medesima Sezione del controllo la questione delle spese per l'acquisto di materiali ed attrezzature occorrenti ad organismi con gestione fuori bilancio (spacci, stabilimenti balneari, sale convegno etc.) e per riparazione delle attrezzature medesime relative ai rendiconti del III trimestre dell'esercizio finanziario 1986;

- Distribuzione di carte di identità ai comuni (art. 11 della legge n. 559 del 1993).

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

Particolarmente arretrata si presenta la situazione della verifica dei rendiconti delle gestioni fuori bilancio di tipo transitorio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: di quelle previste dalla legge n. 219 del 1981, mediamente, sono pervenuti alla Corte i rendiconti sino all'anno 1989 e sono in corso di esame quelli relativi agli anni 1985 e 1986; delle altre, mediamente, risultano pervenuti alla Corte i rendiconti sino all'anno 1990 e sono in corso di esame quelli relativi agli anni 1987, 1988 e 1989. (42)

La situazione più aggiornata è ravvisabile nelle gestioni operanti presso l'ANAS ed il Ministero dei lavori pubblici che hanno presentato i rendiconti sino al 1992.

Anche le gestioni assistenziale e previdenziali del Ministero della difesa hanno regolarmente presentato i rendiconti sino al 1992 ad eccezione dei Circoli Ufficiali e Sottufficiali della Marina Militare e del Circolo Ufficiali Forze Armate d'Italia per i quali sono in corso i necessari accertamenti.

L'Ufficio del Cassiere del debito pubblico ha già reso anche il rendiconto 1993.

Infine vanno menzionati i casi di gestioni delle quali non è pervenuto alcun rendiconto. (43)

42) Si riporta la situazione quale emerge da dati aggiornati al maggio 1994:

- Gestioni fuori bilancio della legge n. 219 del 1981:
- Gestioni fuori bilancio ex titolo VIII della legge n. 219 del 1981: i rendiconti sino all'esercizio 1985 sono stati dichiarati irregolari dalla Sezione del Controllo della Corte, quelli relativi agli esercizi 1986, 1987, 1988 e 1989 risultano pervenuti alla Corte;
- Gestione fuori bilancio ex art. 21 della legge n. 219 del 1981: il rendiconto relativo all'esercizio 1984 è stato dichiarato irregolare dalla Sezione del Controllo della Corte, quelli relativi agli esercizi 1985 e 1986 sono stati deferiti alla Sezione del Controllo della Corte, quelli relativi agli esercizi 1987 e 1988 risultano pervenuti alla Corte e il 1989 si trova alla Ragioneria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Gestione fuori bilancio ex art. 32 della legge n. 219 del 1981: i rendiconti sino all'esercizio 1984 sono stati dichiarati irregolari dalla Sezione del Controllo della Corte, quello relativo all'esercizio 1985 è in corso di esame da parte della Corte, quelli relativi agli esercizi 1986, 1987 e 1988 risultano pervenuti alla Corte e il 1989 si trova alla Ragioneria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Ufficio speciale del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: il rendiconto 1987 è stato dichiarato irregolare dalla Sezione del Controllo della Corte, quelli relativi agli esercizi 1988, 1989 e 1990 sono stati deferiti alla Sezione del Controllo della Corte e quello relativo al 1991 si trova all'esame della Ragioneria;
- Conto speciale per i progetti integrati mediterranei: i rendiconti sino al 1989 sono stati scaricati, quello 1990 è pervenuto alla Corte ma non ne è ancora iniziato l'esame e quello 1991 si trova all'esame della Ragioneria;
- Particolari e straordinarie esigenze delle città di Palermo e Catania: il rendiconto 1988 è stato deferito alla Sezione del Controllo della Corte, quello 1989 è pervenuto alla Corte e quelli successivi si trovano all'esame della Ragioneria;
- Adeguamento del sistema di trasporto intermodale nell'area flegrea: i rendiconti sino al 1987 sono stati dichiarati irregolari dalla Sezione del Controllo della Corte;
- Fondo per la protezione civile: i rendiconti sino al 1986 sono stati dichiarati irregolari dalla Sezione del controllo della Corte, quelli relativi al 1987, 1988 e 1989 sono all'esame della Corte e quello 1990 si trova presso la Ragioneria;
- Interventi per la città di Reggio Calabria: il rendiconto 1990 è stato deferito alla Sezione del Controllo della Corte.

43) Si tratta delle seguenti gestioni:

- Ricavato della vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare;
- Fondo di garanzia per il credito peschereccio del quale non risulta neanche pervenuto il rendiconto relativo al primo esercizio di attività (1991);
- Commissariati usi civici (n. 13): sono stati resi 12 rendiconti su 13 dal 1987 al 1990 ma non è mai stato reso quello di Catanzaro. Nel 1991 non sono stati resi quelli di Catanzaro, Milano, e Trento, nel 1992 non sono stati resi quelli di Napoli, Roma, l'Aquila e Milano;
- Fondo formazione segretari comunità montane;
- Fondo spese interventi per danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche dei mesi di dicembre 1985 e gennaio 1986.

Vertical line of text on the right side of the page.

**PARTE SECONDA**

**L'AMMINISTRAZIONE STATALE:  
PROFILI GENERALI E LINEE EVOLUTIVE**

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## Capitolo VI

### ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Sommario: — 1. **Dati d'insieme.**

2. **L'attività legislativa del Governo.** 2.1. *I decreti-legge.* 2.2. *I decreti legislativi.* 2.3. *Le relazioni della Corte dei conti al Parlamento sulle implicazioni finanziarie dei decreti-legge e dei decreti legislativi.* 2.4. *I decreti legislativi «superprimari» per l'attuazione degli statuti di regioni ad autonomia differenziata.* 2.5. *Errata corrige e avvisi di rettifica.*

3. **Legislazione e delegificazione in materia di recepimento delle direttive comunitarie.**

4. **L'attività regolamentare del Governo.** 4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati complessivi.* 4.2. *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88.*

5. **I regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa». La semplificazione dei procedimenti dopo la legge n. 537/93.**

#### 1. **Dati d'insieme**

Nel 1993, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso l'emanazione di 99 regolamenti (177 nel 1992, 149 nel 1991), dei quali 21 pubblicati nei primi mesi del 1994 (1).

Sono stati adottati, inoltre, 258 decreti-legge (142 nel 1992, 77 nel 1991) e 57 decreti legislativi (116 nel 1992, 31 nel 1991), quattro dei quali per l'attuazione di statuti regionali di autonomia.

#### 2. **L'attività legislativa del Governo**

##### 2.1. *I decreti-legge*

Dei 258 decreti-legge emanati nel 1993 (allegati A e B), 81 sono stati convertiti in legge nel 1993 e nei primi mesi del 1994 (erano stati 29 nell'anno precedente e 40 nel 1991). Il rapporto proporzionale fra leggi di conversione e decreti-legge è stato, quindi, superiore al 30 cento, contro il 20 per cento dell'anno precedente (2).

Si deve aggiungere che numerose materie sono state rette, nel 1993 (e in misura ben maggiore che negli anni precedenti), da provvedimenti d'urgenza del Governo, più volte reiterati nel corso dell'anno: è quanto emerge dall'allegato B, che riporta l'elenco di tutti i decreti-legge non convertiti in legge (3). I casi più rilevanti sono quelli che hanno riguardato l'istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica-INPDAP, la «prorogatio» dei titolari di organi amministrativi, le privatizzazioni, talune misure di sostegno agli investimenti e all'occupazione, la disciplina transitoria dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il differimento di termini previsti da disposizioni legislative e, ancora, il trattamento economico di talune categorie di personale delle Forze armate, interventi in diversi settori economici, la riforma dei controlli amministrativi.

---

1) I dati qui riferiti riguardano i regolamenti emanati in ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993, anche se pubblicati in anni successivi.

2) È stato, per l'esattezza, il 31,3 per cento.

3) Le reiterazioni sono state, in tutto, 136.

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

*2.2. I decreti legislativi*

Non molto consistente, nell'anno, la produzione di leggi delegate (allegato C), che recano, per la parte maggiore, norme di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, in attuazione di deleghe legislative concesse al Governo negli anni precedenti e, in particolare, con due leggi emanate nel corso del 1992: la legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria per il 1991), relativa a cinquantadue direttive comunitarie, e la legge 19 dicembre 1992 n. 489 (legge comunitaria per il 1992), relativa ad altre venti direttive.

Salvo ritornare più avanti sul tema del recepimento delle direttive comunitarie, va qui segnalato come lo strumento del decreto legislativo si sia dimostrato estremamente utile al fine di recuperare i ritardi che, nel corso degli anni, erano stati accumulati dal nostro Paese nel processo di «allineamento» dell'ordinamento interno a quello comunitario.

Altre importanti deleghe legislative esercitate nel 1993 e nei primi mesi del 1994 hanno interessato settori e materie ai quali si affida una parte consistente della manovra di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica: la sanità, il pubblico impiego, l'assetto organizzativo e funzionale di amministrazioni ed enti, la previdenza sociale, la scuola. Di rilievo, altresì, i provvedimenti che hanno avuto ad oggetto la riforma del processo tributario, la circolazione stradale, l'istituzione di nuove province, il processo penale, l'ordinamento dell'Amministrazione e del Corpo di polizia penitenziaria.

*2.3. Le relazioni della Corte dei conti al Parlamento sulle implicazioni finanziarie dei decreti-legge e dei decreti legislativi.*

È noto che l'art. 16 della legge n. 400/88 ha sottratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i decreti-legge e i decreti legislativi, pur lasciando aperta la possibilità che la Corte, su richiesta dei presidenti delle Camere (anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari), sia chiamata ad esprimere le proprie valutazioni «in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere».

È a dire, peraltro, che neppure nel 1993 (come, del resto, negli anni precedenti) si registrano casi di attivazione della facoltà attribuita alle Camere dall'art. 16 della legge n. 400, laddove l'intensità senza precedenti della produzione normativa consegnata alla legislazione in via d'urgenza avrebbe consigliato di utilizzare appieno l'opportunità, offerta dalla norma, di ottenere dalla Corte una valutazione neutrale delle implicazioni finanziarie recate dagli innumerevoli decreti-legge emanati nell'anno. E non par dubbio che tale valutazione assumerebbe una valenza ancor più pregnante di quella che è propria delle relazioni quadrimestrali sulla ordinaria legislazione di spesa (rese ai sensi della legge n. 362/88), dal momento che le Camere e lo stesso Governo disporrebbero, fin dall'inizio dell'iter legislativo, di tempestive informazioni e apprezzamenti — da parte della magistratura contabile — sulla congruità delle quantificazioni di spesa e sulla correttezza delle coperture prospettate dal Governo in ciascuna iniziativa legislativa d'urgenza, nonché sugli indispensabili vincoli di coerenza che debbono correre fra nuove decisioni di spesa e decisioni-previsioni di bilancio.

Considerazioni non dissimili valgono per gli schemi di decreti legislativi sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari, ove tali provvedimenti siano in grado di determinare conseguenze finanziarie.

*2.4. I decreti legislativi «superprimari» per l'attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata*

L'abolizione del controllo della Corte dei conti sui decreti emanati ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione (art. 16 della legge n. 400/88) non aveva fatto venir meno — com'è noto — il controllo preventivo di legittimità sui decreti legislativi di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia differenziata (c.d. decreti legislativi superprimari): decreti che — per le regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia — trovano fondamento nelle norme costituzionali dei rispettivi statuti di autonomia.



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

In aderenza a siffatta impostazione, sono stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità, anche nel corso del 1993, alcuni decreti legislativi recanti norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (4).

È a dire, peraltro, che, con l'entrata in vigore della legge n. 20/94, i decreti legislativi di cui s'è detto non sono più soggetti a controllo della Corte, non rientrando nel novero degli atti «non aventi forza di legge» sui quali unicamente si esercita, a norma della legge medesima (art. 3, comma 1), il controllo preventivo di legittimità.

### 2.5. Errata corrige e avvisi di rettifica

Su di un ultimo fenomeno mette ancora conto soffermarsi. Ci si riferisce alla frequenza che ormai hanno assunto gli «errata corrige» e gli «avvisi di rettifica», soprattutto a riguardo degli atti legislativi del governo: decreti legge e decreti legislativi.

Nel 1993, gli «errata corrige» e gli avvisi di rettifica a tali atti sono stati, nel complesso, oltre 80. In termini statistici, ciò equivale a dire che, sul totale degli atti normativi del Governo, circa un quarto è stato interessato da interventi di correzione o di rettifica. Di qui, l'opportunità di richiamare l'attenzione sull'esigenza che gli atti di cui si parla vengano sin dall'inizio confezionati con la cura necessaria ad evitare incertezze e incomprensioni da parte degli operatori giuridici e dei cittadini.

### 3. Legislazione e delegificazione in materia di recepimento delle direttive comunitarie

I provvedimenti legislativi di cui s'è detto al paragrafo 2.2 (unitamente ad una serie di altre norme relative a specifici settori) hanno anche operato una estesa delegificazione delle materie oggetto di disciplina comunitaria, onde la legge 22 febbraio 1994 n. 146 (legge comunitaria 1993) ha potuto consentire che, su di un totale di 143 direttive da recepire, solo 30 richiederanno l'emanazione di decreti legislativi, mentre per 31 saranno sufficienti norme regolamentari e ben 82 potranno essere recepite con atti amministrativi non regolamentari. Il che appare, fra l'altro, del tutto in linea con il suggerimento — già in passato formulato dalla Corte (5) — di far ricorso ad una più estesa delegificazione nella trasposizione delle direttive ricadenti in materie non coperte da riserva assoluta di legge.

La tabella che segue evidenzia l'utilizzazione, da parte delle ultime tre leggi comunitarie, dei diversi strumenti normativi prescelti per il recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie. Se ne ricava che, sul totale degli atti comunitari di cui ciascuna legge ha previsto il recepimento, gli strumenti «decreto legislativo» e «regolamento» sono adoperati in maniera decisamente decrescente (in particolare, il decreto legislativo è impiegato per il 57% degli atti dalla prima delle tre leggi considerate e per il 26% dall'ultima), mentre la forma dell'«atto amministrativo non regolamentare», adottata in misura piuttosto ridotta (30% degli atti da recepire) dalla prima delle tre leggi considerate, è divenuta, con l'ultima legge comunitaria, ormai dominante (73% dei recepimenti previsti).

	d.lgs.	regol.	atti amm.
l. 142/92:	52	12	27
l. 489/92:	20	7	3
l. 146/94:	30	31	82

#### 4) Sono:

il d.lgs. 21 aprile 1993 n. 133, sulla istituzione di nuovi ruoli locali degli uffici giudiziari con sede in provincia di Bolzano;

il d.lgs. 6 luglio 1993 n. 290, concernente le competenze degli uffici di statistica delle province di Trento e Bolzano;

il d.lgs. 6 luglio 1993 n. 291, sulle tabelle organiche del personale degli uffici statali aventi sede in provincia di Bolzano;

il d.lgs. 16 dicembre 1993, n. 592, contenente disposizioni per la tutela delle popolazioni di lingua ladina della provincia di Trento.

#### 5) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. VII, par. 2.2.

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

Resta il fatto che, in termini generali, non appare tutt'ora chiarita la natura giuridica degli «atti amministrativi» abilitati, dalle leggi comunitarie (o da leggi diverse), a recepire direttive comunitarie. Come già s'è detto in precedenti Relazioni, la funzione e le caratteristiche di questi atti non sembrano, sovente, diverse e distinte da quelle dei regolamenti, governativi o ministeriali, autorizzati a recepire altre direttive. Si può ragionevolmente ipotizzare, perciò, che il legislatore, nel consentire il recepimento di direttive mediante atti (denominati) «amministrativi» (ma) aventi caratteristiche di astrattezza e generalità, abbia introdotto nell'ordinamento una nuova specie di fonte secondaria, al fuori della tipologia e del regime procedimentale definiti dall'art. 17 della legge n. 400/88 (6). Non è dubbio, ad ogni modo, che il valore «amministrativo» a tali atti attribuito non esclude che essi siano sottoposti a controllo preventivo di legittimità, essendo compresi nella categoria degli «atti generali attuativi di norme comunitarie», di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), della legge n. 20/94.

#### 4. L'attività regolamentare del Governo

##### 4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati complessivi*

L'allegato D riporta l'elenco dei regolamenti governativi e dei regolamenti ministeriali, pubblicati nel 1993 e nei primi mesi del 1994 (39 dei quali emanati nel 1992), pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, 9 hanno riguardato la trasposizione di direttive comunitarie, 6 la materia organizzativa, 5 le forze armate e i corpi di polizia, 2 la gestione contabile di altrettante amministrazioni. Di rilievo, in particolare, il regolamento sulla nuova organizzazione della Direzione generale per l'osservatorio del mercato del lavoro (d.p.r. n. 166/93), il regolamento recante norme sul risanamento finanziario degli enti locali dissestati (d.p.r. n. 378/93), il regolamento relativo agli incarichi extra-istituzionali dei magistrati amministrativi (d.p.r. n. 418/93).

Sul totale dei regolamenti emanati e pubblicati nel 1993, 17 hanno adeguato l'ordinamento interno a direttive comunitarie, 23 hanno avuto ad oggetto aspetti diversi dell'organizzazione amministrativa (disegno degli apparati, procedimenti, personale), 8 le Forze armate ed i Corpi di polizia, 6 la materia previdenziale.

Gli altri si riferiscono a materie le più diverse: criteri per l'erogazione di contributi ad enti e imprese, esercizio di attività economiche, tariffe professionali, normative tecniche per la sicurezza di impianti e persone, rapporti tributari, ecc.

Proprio siffatta varietà di contenuti della disciplina regolamentare dà motivo ad una riflessione, già anticipata in precedenti relazioni. Ci si riferisce alla circostanza che norme aventi analoghi contenuti dispositivi — ad es.: l'organizzazione di apparati, i criteri per l'erogazione di contributi ed altre provvidenze, normative tecniche inerenti ai più diversi settori produttivi — sono contenute sia in atti regolamentari, sia in atti amministrativi privi di valore regolamentare. Di qui, un duplice ordine di conseguenze. La prima è che il rango regolamentare o amministrativo di molte norme resta affidato alla determinazione legislativa di attribuire valore normativo o valore amministrativo a norme applicative-esecutive di disposizioni legislative, ovvero alla scelta del governo — in mancanza di precise indicazioni del legislatore — di attribuire l'uno o l'altro valore a quelle norme.

Il secondo ordine di conseguenze è più complesso ed anche più delicato. La natura regolamentare delle disposizioni che applicano-eseguono norme di fonte legislativa è, infatti, decisiva per riconoscere la valenza di «violazione di legge», anche agli effetti della legge penale, al mancato rispetto delle norme regolamentari.

---

6) Per questa ragione, l'allegato E, nel quale sono riportati gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, non considera gli atti, abilitati a trasporre direttive comunitarie, che dalla legge comunitaria sono qualificati come «atti amministrativi».

Si dà il caso, quindi, che, mentre norme di estrema importanza, come quelle relative a diritti di prestazione (ad esempio, in materia sanitaria o di assistenza sociale) dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni non abbiano (in genere) natura regolamentare, tale valore sia invece normativamente riconosciuto, ad esempio, alle norme che stabiliscono le caratteristiche di qualità dei prosciutti di Parma e di San Daniele (d.m. industria 15 febbraio 1993 n. 253 e d.m. industria 16 febbraio 1993 n. 298).

#### 4.2. *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88*

4.2.1. È noto che, a partire dalla Relazione per il 1989, la Corte dei conti formula osservazioni e valutazioni in ordine al concreto esercizio del potere regolamentare da parte del Governo, con specifico riferimento alla natura regolamentare o meno di una serie di atti, nonché al rispetto delle regole procedurali stabilite dalla legge n. 400 del 1988 per l'emanazione degli atti normativi aventi natura — formalmente o sostanzialmente — regolamentare.

Nell'intento di proseguire l'osservazione delle prassi amministrative in tema di esercizio del potere regolamentare, ci si sofferma, nei paragrafi successivi, su alcuni temi di rilievo emersi nell'anno.

4.2.2. A proposito dei regolamenti governativi, va segnalato che, in esito alla recente riforma del pubblico impiego (legge 23 ottobre 1992 n. 421, art. 2; decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29), gli accordi collettivi per il pubblico impiego non vengono più «recepiti ed emanati» con atti regolamentari (decreti del Presidente della Repubblica), com'era in precedenza stabilito dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93/83 (art. 6, comma 9) e dalla legge n. 400/88 (art. 17, comma 1, lettera e). D'ora in avanti, quindi, tali accordi — ora denominati, come nel campo del lavoro privato, «contratti collettivi» — acquisteranno efficacia con l'autorizzazione del Governo alla loro sottoscrizione, una volta superata la fase del controllo di legittimità della Corte dei conti.

Ne discende, per quanto attiene al regime giuridico degli atti in discorso, che questi avranno la stessa natura dei contratti collettivi di diritto comune, salvo che la loro efficacia è subordinata all'esito positivo del controllo di legittimità, previsto dall'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 29/93. Essi restano invero, in senso sostanziale, «atti del Governo», intesi come atti attraverso i quali il Governo esercita, da una parte, rilevanti poteri di spesa e, dall'altra, primarie responsabilità di ordine politico e amministrativo.

4.2.3. Nel 1993, è proseguita, in linea generale, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione sostanziale (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

Com'è noto, un problema di rispetto di tali regole si pone, essenzialmente, quando disposizioni di legge, pur demandando ad atti dei ministri le modalità di attuazione-esecuzione di determinate norme, non denominano quegli atti come «regolamenti», né fanno altro riferimento (sia pur implicito) all'esercizio di potestà normativa regolamentare (7), e ciò in armonia con il nuovo sistema di produzione normativa introdotto dalla legge n. 400/88 (8).

Proprio in questi casi, tuttavia, è dato riscontrare, rispetto agli scorsi anni, una decisamente più estesa preferenza per lo strumento regolamentare piuttosto che per l'atto amministrativo rivestito della generica forma del «decreto ministeriale» (9).

7) Un esempio è fornito dall'art. 2, comma 8, del decreto-legge 20 maggio 1993 n. 149 (convertito dalla legge 19 luglio 1993 n. 237), che così dispone: «La definizione di piccola impresa, l'intensità delle agevolazioni concedibili ai sensi della presente legge e gli investimenti oggetto delle stesse saranno adeguati, a decorrere dall'1 luglio 1993, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per la parte di competenza, dal Ministro del tesoro, alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, tenuto conto delle intese raggiunte con la Commissione delle Comunità europee».

8) Cfr. Cons. Stato, Ad. gen., parere 21 novembre 1991, n. 141.

9) Come si rileva dall'allegato C, è stata attribuita veste regolamentare a provvedimenti di cui era discussa, in passato, la natura (il caso più rilevante è quello degli «accordi collettivi» per la regolamentazione dei rapporti con medici e farmacisti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale), ma che la Corte, nelle sue rilevazioni annuali, aveva considerato come «atti a contenuto normativo non rivestiti di forma regolamentare».

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

È quanto emerge dall'ormai consueta rilevazione annuale della Corte sugli atti che, pur avendo contenuto sostanzialmente regolamentare, non appaiono conformi ai modi e alle forme di esercizio della potestà regolamentare, così come regolata dalla legge n. 400/88 (l'allegato E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata legge n. 400).

Il prospetto che segue mostra, invero, che gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non «trattati» come regolamenti, sono più che dimezzati rispetto al 1989; mentre sono quasi raddoppiati i regolamenti pubblicati nel 1993 rispetto a quelli pubblicati nel 1989 (10).

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69
1992	133 (11)	59
1993	111	48

4.2.4. Non ha ancora trovato adeguata soluzione, invece, il problema che riguarda l'attribuzione di natura e di veste regolamentare ai decreti ministeriali (o del Presidente del Consiglio dei ministri) che hanno ad oggetto il disegno organizzativo dell'amministrazione (in primo luogo, Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri): articolazione delle direzioni generali in divisioni, istituzione e soppressione di uffici, attribuzione di competenze agli uffici centrali e periferici, modificazioni di competenze.

Va ribadito, al riguardo, che la legge sull'ordinamento dell'attività normativa del Governo ha espressamente riconosciuto la natura regolamentare degli atti di organizzazione, onde non può condividersi l'orientamento del Governo a non sottoporre una serie di pur importanti atti di organizzazione alle regole della legge n. 400 in tema di emanazione, controllo e pubblicazione dei regolamenti di organizzazione.

Che, comunque, la materia sia tutt'ora attraversata da notevoli incertezze è dimostrato dalla circostanza che il procedimento stabilito dalla legge per l'emanazione di norme regolamentari in materia organizzativa non viene seguito per atti organizzativi di prim'ordine (come quelli - adottati con forme diverse dal d.p.r. (12) - relativi all'organizzazione di diverse amministrazioni centrali dello Stato), mentre, per altro verso, esso viene seguito per una serie di atti che regolano aspetti secondari dell'organizzazione, come quelli che riguardano, ad esempio, l'istituzione, la modificazione o la soppressione di taluni, minori uffici periferici dell'amministrazione statale.

#### 5. I regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa». La semplificazione dei procedimenti dopo la legge n. 537/93

5.1. Vengono aggiornati, qui di seguito, i dati e le informazioni relativi all'attuazione regolamentare della legge n. 241/90, che reca «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

10) Gli atti di cui si parla sono considerati, qui, con riferimento all'anno di pubblicazione sulla G.U. e non all'anno della loro emanazione (che può essere, perciò, anche precedente).

11) Va in tal senso rettificato il numero dei regolamenti pubblicati nel 1992. Nella relazione dello scorso anno è stato, infatti, erroneamente inserito fra i regolamenti (n. 39 dell'Allegato D) il d.p.r. 27 aprile 1992, «Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale e norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, per gli elettrodotti aerei esterni» (G.U. n. 197 del 22 agosto 1992). Nella stessa relazione, il d.p.r. in discorso figura correttamente nell'Allegato E, che riporta gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare non rivestiti di forma regolamentare.

12) Gli atti adottati con la forma del d.p.r. sono comunque soggetti a controllo della Corte, essendo emanati su deliberazione del Consiglio dei ministri (art. .... legge n. 20/94).

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

È noto che la legge prevedeva l'emanazione di regolamenti governativi per l'attuazione degli articoli 19 e 20 (svolgimento di attività su denuncia e in regime di silenzio assenso) e dell'articolo 24 (accesso ai documenti amministrativi). Il primo regolamento è stato emanato con d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300 (13). Il secondo con d.p.r. 27 giugno 1992 n. 352 (14).

La stessa legge rimetteva alle singole amministrazioni la disciplina di materie particolarmente rilevanti a fini di speditezza e trasparenza dell'azione amministrativa (determinazione del termine e del responsabile del procedimento, obblighi di comunicazione, richiesta di pareri e di valutazioni tecniche, misure di pubblicità). Orbene, sia la Commissione di studio per l'attuazione della legge n. 241/90, sia il Consiglio di Stato (15), hanno affermato la natura regolamentare dei provvedimenti che, per la disciplina di quelle materie, le singole amministrazioni sono chiamate ad emanare. Si è ritenuto, infatti, che la forma regolamentare e la procedura di emanazione ad essa relativa costituiscono garanzia di omogeneità dei provvedimenti attuativi e sono altresì necessari con riguardo alla conseguenze che tali provvedimenti sono in grado di produrre sull'esercizio delle situazioni soggettive dei privati.

È a dire, peraltro, che, nel 1993, risultano emanati e pubblicati soltanto cinque regolamenti, relativi ad altrettanti ministeri: interno (16), bilancio (servizio affari generali e personale) (17), industria, commercio e artigianato (18), turismo (19), tesoro (il regolamento relativo a quest'ultimo ministero si limita, in realtà a modificare le tabelle relative ai termini dei procedimenti, contenute nel precedente d.m. n. 304 del 1992) (20).

Al dicembre 1993, non più di 7 ministeri avevano emanato i regolamenti di attuazione delle norme della legge n. 241 concernenti i termini e il responsabile di ciascun procedimento (21). Nei primi mesi del 1994, poi, sono stati pubblicati altri tre regolamenti, relativi al ministero del bilancio ed ai comitati interministeriali (22), al ministero della difesa (23), all'amministrazione dei Tribunali amministrativi

13) G.U. n. 123 del 27 maggio 1992.

14) G.U. n. 177 del 29 luglio 1992.

15) Ad. gen., parere 21 novembre 1991 n. 141, cit.

16) D.m. 2 febbraio 1993 n. 284, «Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'amministrazione centrale e periferica dell'interno» (Suppl. ord. alla G.U. n. 185 del 9 agosto 1993).

17) D.m. 1 settembre 1993 n. 475, «Regolamento concernente i procedimenti amministrativi di competenza del Servizio centrale degli affari generali e del personale del ministero del bilancio e della programmazione economica in attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241» (G.U. n. 278 del 26 novembre 1993).

18) D.m. 26 marzo 1993 n. 329, «Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'amministrazione dell'industria, del commercio e dell'artigianato e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione» (Suppl. ord. alla G.U. n. 202 del 28 agosto 1993).

19) D.m. 26 aprile 1993 n. 182, «Regolamento recante determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del turismo e dello spettacolo e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione» (G.U. n. 132 dell'8 giugno 1993).

20) D.m. 8 giugno 1993 n. 299, «Regolamento recante sostituzione delle tabelle allegate al decreto ministeriale 23 marzo 1992 n. 304, che detta disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, concernente nuove norme in materia di procedimenti amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» (Suppl. ord. alla G.U. n. 189 del 13 agosto 1993).

21) Un bilancio dell'attuazione della legge n. 241/90 in: Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, Roma, IPZS, 1994.

22) D.m. 14 dicembre 1993 n. 602, «Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo, relativamente ai procedimenti di competenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica e dei Comitati interministeriali operanti presso il Ministero stesso» (G.U. n. 104 del 6 maggio 1994).

23) D.m. 16 settembre 1993 n. 603, «Regolamento recante disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa» (G.U. n. 117 del 21 maggio 1994).

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

regionali e del Consiglio di Stato (24), oltre ad una circolare relativa a procedimenti dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (25). Due, infine, i regolamenti di enti pubblici funzionali: INPDAP e INADEL (26) (27).

Al fine di rendere più agevole l'attuazione dei principi di speditezza e di economicità dell'azione amministrativa, pur essi solennemente affermati dalla legge n. 241/90, la legge n. 537/93, contenente «interventi correttivi di finanza pubblica», ha dettato norme per la semplificazione di oltre 100 procedimenti, secondo criteri quali la eliminazione di fasi inutili e la progressione di quelle utili «in parallelo» invece che «in sequenza», la eliminazione di operazioni e passaggi ripetuti e privi di «valore aggiunto» in termini di legalità e di efficacia dell'azione amministrativa, la sostituzione di fasi procedurali defatiganti con misure di carattere organizzativo (come le conferenze di servizi).

L'iniziativa di semplificazione procedimentale ha prodotto, finora, l'emanazione di circa 40 regolamenti. Di questi, una parte consistente è pubblicata o è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale; per altri, è tutt'ora in corso il procedimento di controllo.

---

24) D.p.c.m. 19 marzo 1994 n. 282, «Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in ordine ai procedimenti di competenza del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e del tribunale di giustizia amministrativa con sede in Trento e sezione autonoma di Bolzano» (G.U. n. 108 dell'11 maggio 1994).

25) Circ. 1 dicembre 1993 n. 14, «Attuazione delle leggi 4 gennaio 1968 n. 15, come modificata ed integrata per effetto della legge 11 maggio 1971 n. 390, e 7 agosto 1990 n. 241, in materia di documentazione amministrativa» (G.U. n. 2 del 4 gennaio 1994; avviso di rettifica in G.U. n. 10 del 14 gennaio 1994).

26) Cfr.: deliberazione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica-INPDAP (Gestione autonoma Enpas) 30 aprile 1992, «Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso a documenti amministrativi» (G.U. n. 141 del 18 giugno 1993; errata corrige in G.U. n. 186 del 10 agosto 1993); deliberazione dell'Istituto nazionale di assistenza per i dipendenti degli enti locali-INADEL 25 gennaio 1993 n. 31; «Approvazione del regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante: «Nuove norme in materia di procedimenti amministrativo e di diritto di accesso a documenti amministrativi» (G.U. n. 143 del 21 giugno 1993).

27) Nel 1992 erano stati emanati e pubblicati soltanto due regolamenti ministeriali: l'uno del Ministero del tesoro (d.m. 23 marzo 1992 n. 304, in Suppl. ord. alla G.U. n. 131 del 5 giugno 1992) e l'altro del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (d.m. 25 maggio 1992 n. 376, in G.U. n. 216 del 14 settembre 1992). Quanto agli enti pubblici, gli unici regolamenti emanati furono quelli dell'Inps (deliberazione 30 maggio 1991 n. 36, in G.U. n. 62 del 14 marzo 1992), dell'Inail (deliberazioni 29 gennaio e 6 febbraio 1992, in G.U. n. 11 del 14 maggio 1992) e della Cassa depositi e prestiti (determinazione 13 novembre 1992, in G.U. n. 290 del 10 dicembre 1992).

## ALLEGATO A

DECRETI-LEGGE CONVERTITI NEL 1993.  
DECRETI LEGGE EMANATI NEL 1993 E CONVERTITI NEL 1994

## A) Decreti legge emanati nel 1992 e convertiti in legge nel 1993

1. D.L. 14 novembre 1992, n. 433  
L. 14 gennaio 1993, n. 4 Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato.
2. D.L. 4 dicembre 1992, n. 469  
L. 2 febbraio 1993, n. 23 Norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
3. D.L. 4 dicembre 1992, n. 471  
L. 1 febbraio 1993, n. 25 Interventi urgenti nelle zone delle regioni Liguria e Toscana colpite da eccezionali avversità atmosferiche.
4. D.L. 19 dicembre 1992, n. 485  
L. 17 febbraio 1993, n. 32 Contributo straordinario per la parziale copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale.
5. D.L. 19 dicembre 1992, n. 487  
L. 17 febbraio 1993, n. 33 Soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM.
6. D.L. 19 dicembre 1992, n. 490  
L. 16 febbraio 1993, n. 38 Interventi di sostegno in favore dei consorzi per l'esportazione fra piccole e medie imprese.

## B) Decreti-legge emanati e convertiti in legge nel 1993

1. D.L. 12 gennaio 1993, n. 2  
L. 13 marzo 1993, n. 59 Modifiche ed integrazioni alla legge 7 febbraio 1992, n. 150, in materia di commercio e detenzione di esemplari di fauna e flora minacciati di estinzione.
2. D.L. 15 gennaio 1993, n. 5  
L. 17 marzo 1993, n. 62 Disposizioni urgenti per il personale di enti pubblici trasformati in società per azioni, comandato presso amministrazioni pubbliche.
3. D.L. 15 gennaio 1993, n. 6  
L. 17 marzo 1993, n. 63 Disposizioni urgenti per il recupero degli introiti contributivi in materia previdenziale.
4. D.L. 18 gennaio 1993, n. 8  
L. 19 marzo 1993, n. 68 Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica.
5. D.L. 18 gennaio 1993, n. 9  
L. 18 marzo 1993, n. 67 Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio- assistenziale.

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

6. D.L. 18 gennaio 1993, n. 11  
L. 19 marzo 1993, n. 70 Rivalutazione delle pensioni erogate dai fondi speciali gestiti dall'INPS.
7. D.L. 23 gennaio 1993, n. 16  
L. 24 marzo 1993, n. 75 Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie.
8. D.L. 23 gennaio 1993, n. 17  
L. 25 marzo 1993, n. 80 Integrazione dei presupposti per l'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi.
9. D.L. 25 febbraio 1993, n. 42  
L. 23 aprile 1993, n. 120 Disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993.
10. D.L. 16 marzo 1993, n. 61  
L. 14 maggio 1993, n. 138 Misure urgenti per assicurare il funzionamento del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.
11. D.L. 22 marzo 1993, n. 71  
L. 20 maggio 1993, n. 151 Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali.
12. D.L. 23 marzo 1993, n. 76  
L. 20 maggio 1993, n. 152 Modifica della misura del contributo dovuto all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, previsto dalla legge 28 marzo 1956, n. 168.
13. D.L. 25 marzo 1993, n. 78  
L. 20 maggio 1993, n. 156 Misure urgenti per lo sviluppo delle esportazioni.
14. D.L. 25 marzo 1993, n. 79  
L. 22 maggio 1993, n. 157 Disposizioni urgenti per il settore dell'elettronica.
15. D.L. 29 marzo 1993, n. 82  
L. 27 maggio 1993, n. 162 Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
16. D.L. 6 aprile 1993, n. 97  
L. 25 maggio 1993, n. 160 Misure urgenti relative alle operazioni preparatorie per lo svolgimento dei referendum popolari indetti per il 18 aprile 1993.
17. D.L. 8 aprile 1993, n. 102  
L. 1° giugno 1993, n. 178 Disposizioni urgenti per il funzionamento del consiglio di amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.
18. D.L. 13 aprile 1993, n. 108  
L. 12 giugno 1993, n. 184 Misure urgenti per l'organizzazione ed il finanziamento della riunione del Consiglio dei Ministri degli affari esteri della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) per il periodo di presidenza italiana.
19. D.L. 13 aprile 1993, n. 109  
L. 12 giugno 1993, n. 185 Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione.



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

20. D.L. 19 aprile 1993, n. 113  
L. 18 giugno 1993, n. 191 Interventi finanziari a favore delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.
21. D.L. 23 aprile 1993, n. 118  
L. 23 giugno 1993, n. 202 Disposizioni urgenti per la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali e per il riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA.
22. D.L. 24 aprile 1993, n. 121  
L. 23 giugno 1993, n. 204 Interventi urgenti a sostegno del settore minerario.
23. D.L. 26 aprile 1993, n. 122  
L. 25 giugno 1993, n. 205 Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.
24. D.L. 14 maggio 1993, n. 139  
L. 14 luglio 1993, n. 222 Disposizioni urgenti relative al trattamento di persone detenute affette da infezioni da HIV e di tossicodipendenti.
25. D.L. 14 maggio 1993, n. 140  
L. 18 giugno 1993, n. 192 Proroga dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi relative all'anno 1992.
26. D.L. 15 maggio 1993, n. 144  
L. 16 luglio 1993, n. 230 Embargo nei confronti degli Stati della ex Jugoslavia.
27. D.L. 17 maggio 1993, n. 145  
L. 16 luglio 1993, n. 231 Disposizioni urgenti concernenti l'organico del Corpo di polizia penitenziaria.
28. D.L. 20 maggio 1993, n. 148  
L. 19 luglio 1993, n. 236 Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione.
29. D.L. 20 maggio 1993, n. 149  
L. 19 luglio 1993, n. 237 Interventi urgenti in favore dell'economia.
30. D.L. 20 maggio 1993, n. 154  
L. 19 luglio 1993, n. 242 Disposizioni interpretative del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, recante soppressione dell'EFIM.
31. D.L. 20 maggio 1993, n. 155  
L. 19 luglio 1993, n. 243 Misure urgenti per la finanza pubblica.
32. D.L. 25 maggio 1993, n. 158  
L. 24 luglio 1993, n. 250 Interventi a favore delle aziende agricole danneggiate dall'infezione di afta epizootica.
33. D.L. 28 maggio 1993, n. 163  
L. 26 luglio 1993, n. 254 Disposizioni urgenti per l'aumento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria e per la copertura di posti vacanti.
34. D.L. 31 maggio 1993, n. 165  
L. 9 luglio 1993, n. 218 Misure urgenti per la Galleria degli Uffizi, il Corridoio Vasariano e l'Accademia dei Georgofili in Firenze.
35. D.L. 1° giugno 1993, n. 167  
L. 30 giugno 1993, n. 261 Partecipazione dell'Italia all'embargo sul Danubio nei confronti dei Paesi della ex Jugoslavia.

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

36. D.L. 5 giugno 1993, n. 169  
L. 4 agosto 1993, n. 271 Disposizioni urgenti per i lavoratori del settore dell'amianto.
37. D.L. 12 luglio 1993, n. 186  
L. 9 luglio 1993, n. 219 Differimento dei termini per gli adempimenti tributari a favore dei soggetti colpiti dagli eventi criminosi di Roma e di Firenze.
38. D.L. 14 giugno 1993, n. 187  
L. 12 agosto 1993, n. 296 Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri.
39. D.L. 21 giugno 1993, n. 198  
L. 9 agosto 1993, n. 292 Norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.
40. D.L. 21 giugno 1993, n. 199  
L. 9 agosto 1993, n. 293 Interventi in favore dei dipendenti dalle imprese di spedizione internazionale, dai magazzini generali e dagli spedizionieri doganali.
41. D.L. 6 luglio 1993, n. 216  
L. 9 agosto 1993, n. 294 Adempimenti finanziari per l'attuazione del regolamento CEE n. 880/92 sul marchio di qualità ecologica - Ecolabel.
42. D.L. 27 agosto 1993, n. 323  
L. 27 ottobre 1993, n. 422 Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva.
43. D.L. 27 agosto 1993, n. 324  
L. 27 ottobre 1993, n. 423 Proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
44. D.L. 27 agosto 1993, n. 325  
L. 27 ottobre 1993, n. 424 Elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate.
45. D.L. 27 agosto 1993, n. 326  
L. 27 ottobre 1993, n. 425 Interpretazione autentica di norme riguardanti le competenze accessorie del personale dipendente dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.
46. D.L. 30 agosto 1993, n. 331  
L. 29 ottobre 1993, n. 427 Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie.
47. D.L. 30 agosto 1993, n. 332  
L. 29 ottobre 1993, n. 428 Disposizioni urgenti per fronteggiare il rischio di incendi nelle aree protette.
48. D.L. 10 settembre 1993, n. 350  
L. 8 novembre 1993, n. 442 Accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni pubbliche per i casi di fusione e di scissione di società per azioni.
49. D.L. 10 settembre 1993, n. 355  
L. 8 novembre 1993, n. 446 Attuazione del fermo temporaneo obbligatorio delle unità di pesca per il 1993.

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

50. D.L. 10 settembre 1993, n. 357  
L. 11 novembre 1993, n. 447 Disposizioni urgenti in materia di acconto delle imposte sui redditi per l'anno 1993.
51. D.L. 14 settembre 1993, n. 358  
L. 12 novembre 1993, n. 448 Differimento del termine previsto dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, per l'adozione dei regolamenti concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso, nonché di termini previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.
56. D.L. 17 settembre 1993, n. 364  
L. 15 novembre 1993, n. 458 Interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'Amministrazione giudiziaria.
52. D.L. 17 settembre 1993, n. 367  
L. 10 novembre 1993, n. 456 Disposizioni urgenti per l'acquisto di velivoli antincendio da parte della protezione civile.
57. D.L. 17 settembre 1993, n. 369  
L. 15 novembre 1993, n. 461 Disposizioni urgenti in tema di possesso ingiustificato di valori e di delitti contro la pubblica amministrazione.
54. D.L. 24 settembre 1993, n. 377  
L. 18 novembre 1993, n. 467 Rimborso ai non residenti delle ritenute convenzionali sui titoli di Stato.
55. D.L. 27 settembre 1993, n. 382  
L. 18 novembre 1993, n. 468 Misure urgenti a sostegno delle vittime di richieste estorsive.
53. D.L. 1° ottobre 1993, n. 391  
L. 1° dicembre 1993, n. 484 Interventi urgenti in materia di prevenzione e rimozione dei fenomeni di dispersione scolastica.
58. D.L. 2 ottobre 1993, n. 396  
L. 4 dicembre 1993, n. 492 Disposizioni in materia di edilizia sanitaria.
64. D.L. 5 ottobre 1993, n. 398  
L. 4 dicembre 1993, n. 493 Disposizioni per l'accelerazione a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia di edilizia.
59. D.L. 5 ottobre 1993, n. 400  
L. 4 dicembre 1993, n. 494 Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.
60. D.L. 9 ottobre 1993, n. 404  
L. 4 dicembre 1993, n. 501 Interventi urgenti in favore dei dipendenti delle società della GEPI e dell'INSAR.
61. D.L. 9 ottobre 1993, n. 405  
L. 10 novembre 1993, n. 457 Disposizioni urgenti in materia di ricorsi alle commissioni censuarie relativi alle tariffe d'estimo e alle rendite delle unità immobiliari urbane, nonché alla delimitazione delle zone censuarie.

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

62. D.L. 9 ottobre 1993, n. 408  
L. 6 dicembre 1993, n. 502 Disposizioni urgenti per la regolamentazione degli scarichi termici a mare.
63. D.L. 9 ottobre 1993, n. 410  
L. 10 dicembre 1993, n. 513 Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione nelle aree di crisi siderurgica.
64. D.L. 10 novembre 1993, n. 444  
L. 20 dicembre 1993, n. 531 Misure urgenti per l'attuazione del riassetto del settore delle telecomunicazioni.

## C) Decreti legge emanati nel 1993 e convertiti in legge nel 1994

1. D.L. 15 novembre 1993, n. 453  
L. 14 gennaio 1994, n. 19 Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.
2. D.L. 19 novembre 1993, n. 465  
L. 14 gennaio 1994, n. 21 Proroga delle disposizioni in materia di sgravi contributivi.
3. D.L. 26 novembre 1993, n. 477  
L. 26 gennaio 1994, n. 55 Disposizioni urgenti in materia di ricorsi alla Commissione tributaria centrale e di acconto dell'imposta sul valore aggiunto.
4. D.L. 26 novembre 1993, n. 478  
L. 26 gennaio 1994, n. 56 Proroga di trattamenti straordinari di integrazione salariale.
5. D.L. 29 novembre 1993, n. 480  
L. 28 gennaio 1994, n. 63 Modifica dell'articolo 10, comma 3, della legge 4 maggio 1990, n. 107, concernente disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati.
6. D.L. 1° dicembre 1993, n. 487  
L. 29 gennaio 1994, n. 71 Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero.
7. D.L. 4 dicembre 1993, n. 496  
L. 21 gennaio 1994, n. 61 Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.
8. D.L. 7 dicembre 1993, n. 505  
L. 29 gennaio 1994, n. 78 Garanzia dello Stato su obbligazioni assunte da società controllate da enti a partecipazione pubblica trasformati in società per azioni.
9. D.L. 16 dicembre 1993, n. 522  
L. 11 febbraio 1994, n. 102 Istituzione di un ufficio speciale presso il Ministero di grazia e giustizia per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli.
10. D.L. 20 dicembre 1993, n. 527  
L. 26 gennaio 1994, n. 83 Modalità relative al recupero delle somme di natura tributaria e del contributo a favore del Servizio sanitario nazionale dovuti dai soggetti colpiti dagli eventi criminosi di Roma e Firenze.

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

11. D.L. 20 dicembre 1993, n. 529  
L. 11 febbraio 1994, n. 108 Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguentemente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.
12. D.L. 23 dicembre 1993, n. 532  
L. 17 febbraio 1994, n. 111 Disposizioni urgenti concernenti i crediti commerciali vantati da piccole e medie imprese nei confronti dell'EFIM e delle società controllate.
13. D.L. 28 dicembre 1993, n. 543  
L. 17 febbraio 1994, n. 121 Misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei Paesi in via di sviluppo.
14. D.L. 28 dicembre 1993, n. 544  
L. 14 febbraio 1994, n. 120 Disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex Jugoslavia.
15. D.L. 30 dicembre 1993, n. 551  
L. 22 febbraio 1994, n. 125 Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico.
16. D.L. 30 dicembre 1993, n. 556  
L. 22 febbraio 1994, n. 126 Organizzazione e finanziamento della presidenza italiana del Gruppo dei sette Paesi più industrializzati, dell'Iniziativa centro-europea e della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).
17. D.L. 30 dicembre 1993, n. 557  
L. 26 febbraio 1994, n. 133 Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994.
18. D.L. 24 dicembre 1993, n. 564  
L. 22 febbraio 1994, n. 132 Provvedimenti a favore dell'industria navalmeccanica e della ricerca nel settore navale.

## ALLEGATO B

## DECRETI-LEGGE EMANATI NEL 1993 E NON CONVERTITI IN LEGGE

1. D.L. 5 gennaio 1993, n. 1  
Fondo per l'incremento ed il sostegno dell'occupazione.
2. D.L. 12 gennaio 1993, n. 3  
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria, il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV, le modifiche al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e le norme per l'attivazione di nuovi uffici giudiziari.
3. D.L. 18 gennaio 1993, n. 7  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
4. D.L. 18 gennaio 1993, n. 10  
Modifica della misura del contributo dovuto all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, previsto dalla legge 28 marzo 1956, n. 168.
5. D.L. 18 gennaio 1993, n. 12  
Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali.

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

6. D.L. 19 gennaio 1993, n. 13  
Misure urgenti per lo sviluppo delle esportazioni.
7. D.L. 21 gennaio 1993, n. 14  
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
8. D.L. 23 gennaio 1993, n. 15  
Disposizioni urgenti per il settore dell'elettronica.
9. D.L. 23 gennaio 1993, n. 18  
Misure urgenti in materia di affitti agrari.
10. D.L. 26 gennaio 1993, n. 19  
Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
11. D.L. 1° febbraio 1993, n. 20  
Differimento di termini in materia di assistenza sanitaria.
12. D.L. 1° febbraio 1993, n. 21  
Provvedimenti urgenti in ordine alla situazione determinatasi in Somalia e Mozambico.
13. D.L. 1° febbraio 1993, n. 24  
Interventi in favore dei dipendenti delle imprese di spedizione internazionale, dei magazzini generali e degli spedizionieri doganali.
14. D.L. 1° febbraio 1993, n. 26  
Interventi urgenti in materia di occupazione.
15. D.L. 8 febbraio 1993, n. 30  
Disposizioni urgenti per il funzionamento del consiglio di amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.
16. D.L. 12 febbraio 1993, n. 31  
Interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali e per il finanziamento dei lavori socialmente utili nell'area napoletana e nella città di Palermo.
17. D.L. 16 febbraio 1993, n. 34  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.).
18. D.L. 18 febbraio 1993, n. 36  
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
19. D.L. 18 febbraio 1993, n. 37  
Norme urgenti sull'accertamento definito del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.
20. D.L. 22 febbraio 1993, n. 41  
Disposizioni urgenti per la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali e per il riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA.
21. D.L. 27 febbraio 1993, n. 44  
Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva.

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

22. D.L. 2 marzo 1993, n. 45  
Proroga dei termini di durata in carica dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
23. D.L. 2 marzo 1993, n. 46  
Elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate.
24. D.L. 2 marzo 1993, n. 47  
Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie.
25. D.L. 2 marzo 1993, n. 48  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
26. D.L. 6 marzo 1993, n. 52  
Disposizioni urgenti per assicurare l'esecuzione di contratti o concessioni relativi ad opere, forniture o servizi a favore della pubblica amministrazione.
27. D.L. 8 marzo 1993, n. 54  
Disposizioni a tutela della legittimità dell'azione amministrativa.
28. D.L. 10 marzo 1993, n. 56  
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico.
29. D.L. 10 marzo 1993, n. 57  
Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione.
30. D.L. 11 marzo 1993, n. 58  
Interventi urgenti in favore dell'economia.
31. D.L. 13 marzo 1993, n. 60  
Disposizioni urgenti relative al trattamento di persone affette da infezione da HIV o tossicodipendenti, nonché per l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria.
32. D.L. 19 marzo 1993, n. 69  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
33. D.L. 23 marzo 1993, n. 73  
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
34. D.L. 23 marzo 1993, n. 74  
Disposizioni interpretative del decreto legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, recante soppressione dell'EFIM.
35. D.L. 29 marzo 1993, n. 83  
Disposizioni urgenti per l'aumento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria e per la copertura di posti vacanti.

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

36. D.L. 5 aprile 1993, n. 94  
Interventi in favore dei dipendenti delle imprese di spedizione internazionale, dei magazzini generali e degli spedizionieri doganali.
37. D.L. 5 aprile 1993, n. 95  
Disposizioni urgenti per i lavoratori del settore dell'amianto.
38. D.L. 8 aprile 1993, n. 100  
Misure urgenti in materia di partecipazione alla spesa sanitaria, di formazione dei medici e di farmacovigilanza.
39. D.L. 8 aprile 1993, n. 101  
Misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione.
40. D.L. 13 aprile 1993, n. 107  
Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini extracomunitari.
41. D.L. 21 aprile 1993, n. 115  
Acquisizione al demanio dello Stato della Villa Blanc di Roma.
42. D.L. 21 aprile 1993, n. 116  
Norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.
43. D.L. 19 aprile 1993, n. 110  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.).
44. D.L. 19 aprile 1993, n. 111  
*Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.*
45. D.L. 19 aprile 1993, n. 112  
Gestione di ammasso dei prodotti agricoli e campagne di commercializzazione del grano per gli anni 1962-1963 e 1963-1964.
46. D.L. 21 aprile 1993, n. 116  
Norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.
47. D.L. 28 aprile 1993, n. 127  
Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva.
48. D.L. 28 aprile 1993, n. 128  
Proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
49. D.L. 28 aprile 1993, n. 129  
Elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate.



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

50. D.L. 28 aprile 1993, n. 130  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
51. D.L. 28 aprile 1993, n. 131  
Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie.
52. D.L. 14 maggio 1993, n. 141  
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico.
53. D.L. 15 maggio 1993, n. 143  
Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa.
54. D.L. 20 maggio 1993, n. 150  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
55. D.L. 20 maggio 1993, n. 153  
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
56. D.L. 7 giugno 1993, n. 179  
Misure urgenti in materia di partecipazione alla spesa sanitaria, di formazione dei medici, di farmacologia e di edilizia sanitaria.
57. D.L. 7 giugno 1993, n. 180  
Misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione.
58. D.L. 7 giugno 1993, n. 181  
Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.
59. D.L. 14 giugno 1993, n. 189  
Disposizioni urgenti per il funzionamento degli istituti superiori per le industrie artistiche di Faenza, di Firenze, di Roma e di Urbino.
60. D.L. 18 giugno 1993, n. 196  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.).
61. D.L. 21 giugno 1993, n. 197  
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
62. D.L. 22 giugno 1993, n. 200  
Norme in materia di lavoro stagionale di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.
63. D.L. 22 giugno 1993, n. 201  
Acquisizione al demanio dello Stato della Villa Blanc di Roma.
64. D.L. 28 giugno 1993, n. 208  
Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva.

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

65. D.L. 28 giugno 1993, n. 209  
Proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
66. D.L. 28 giugno 1993, n. 210  
Elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate.
67. D.L. 28 giugno 1993, n. 211  
*Interpretazione autentica di norme riguardanti le competenze accessorie del personale dipendente dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.*
68. D.L. 30 giugno 1993, n. 212  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
69. D.L. 30 giugno 1993, n. 213  
Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie.
70. D.L. 6 luglio 1993, n. 215  
Proroga dei termini in materia di avanzamento degli ufficiali, nonché norme per la corresponsione di emolumenti a talune categorie di Forze di polizia.
71. D.L. 13 luglio 1993, n. 223  
*Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico.*
72. D.L. 13 luglio 1993, n. 224  
Attuazione del fermo temporaneo obbligatorio delle unità da pesca per il 1993.
73. D.L. 14 luglio 1993, n. 225  
Proroga del comando del personale degli enti pubblici trasformati in società per azioni.
74. D.L. 14 luglio 1993, n. 226  
Disposizioni urgenti per il funzionamento del Dipartimento per gli affari sociali ai fini dell'attuazione della legge 26 giugno 1990, n. 162.
75. D.L. 15 luglio 1993, n. 227  
Proroga del termine previsto dall'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, per l'adozione dei regolamenti concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso nonché dei termini previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ai fini della emanazione di specifiche disposizioni regolamentari.
76. D.L. 17 luglio 1993, n. 232  
Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa.
77. D.L. 19 luglio 1993, n. 239  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.

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

78. D.L. 19 luglio 1993, n. 240  
Attuazione dell'embargo nei confronti di Haiti, deliberato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 841.
79. D.L. 19 luglio 1993, n. 241  
Interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'Amministrazione giudiziaria.
80. D.L. 20 luglio 1993, n. 244  
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
81. D.L. 20 luglio 1993, n. 245  
Proroga delle disposizioni in materia di sgravi contributivi.
82. D.L. 24 luglio 1993, n. 252  
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti d'imposta sui redditi e modalità per la determinazione dei tassi di interesse relativi ai rapporti di credito e debito dello Stato.
83. D.L. 30 luglio 1993, n. 262  
Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
84. D.L. 2 agosto 1993, n. 265  
Interventi urgenti in materia di prevenzione e rimozione dei fenomeni di dispersione scolastica.
85. D.L. 4 agosto 1993, n. 272  
Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali.
86. D.L. 4 agosto 1993, n. 273  
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.
87. D.L. 4 agosto 1993, n. 274  
Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.
88. D.L. 6 agosto 1993, n. 278  
Misure urgenti in materia di partecipazione alla spesa sanitaria, di formazione dei medici e di farmacovigilanza.
89. D.L. 6 agosto 1993, n. 279  
Disposizioni urgenti in materia di edilizia sanitaria.
90. D.L. 6 agosto 1993, n. 280  
Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia.
91. D.L. 6 agosto 1993, n. 281  
Misure urgenti in materia di parcheggi e di trasporti.
92. D.L. 6 agosto 1993, n. 282  
Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.

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

93. D.L. 9 agosto 1993, n. 285  
Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività e per il personale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.
94. D.L. 9 agosto 1993, n. 286  
Interventi urgenti in favore dei dipendenti delle società della GEPI e dell'INSAR.
95. D.L. 9 agosto 1993, n. 287  
Disposizioni urgenti in materia di ricorsi alle commissioni censuarie relativi alle tariffe d'estimo e alle rendite delle unità immobiliari urbane, nonché alla delimitazione delle zone censuarie.
96. D.L. 9 agosto 1993, n. 288  
Anticipazione all'anno scolastico 1993-94 dell'attuazione delle direttive del piano di rideterminazione del rapporto alunni-classi, nonché misure urgenti per assicurare l'avvio del prossimo anno scolastico nella città di Napoli.
97. D.L. 9 agosto 1993, n. 289  
Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 250, recante provvidenze per l'editoria.
98. D.L. 12 agosto 1993, n. 308  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.).
98. D.L. 12 agosto 1993 n. 309  
Misure urgenti in materia di dighe.
100. D.L. 12 agosto 1993, n. 314  
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
101. D.L. 30 agosto 1993, n. 330  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
102. D.L. 1 settembre 1993, n. 342  
Misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo.
103. D.L. 8 settembre 1993, n. 347  
Disposizioni urgenti per il funzionamento del Dipartimento per gli affari sociali ai fini dell'attuazione della legge 26 giugno 1990, n. 162, nonché per la vendita di farmaci.
104. D.L. 9 settembre 1993, n. 348  
Disposizioni urgenti sulla estinzione dell'obbligo di cessione di quota parte dei rischi delle imprese che esercitano l'assicurazione vita.
105. D.L. 10 settembre 1993, n. 353  
Proroga dei termini in materia di avanzamento degli ufficiali e di ferma volontaria dei sergenti, nonché norme per la corresponsione di emolumenti a talune categorie di Forze di polizia.
106. D.L. 10 settembre 1993, n. 354  
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e in Mozambico.
107. D.L. 10 settembre 1993, n. 356  
Proroga del comando del personale degli enti pubblici trasformati in società per azioni.
108. D.L. 14 settembre 1993, n. 359  
Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa.

109. D.L. 17 settembre 1993, n. 363  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
110. D.L. 17 settembre 1993, n. 365  
Disposizioni in materia di versamento della quota fissa individuale annua per l'assistenza medica di base.
111. D.L. 17 settembre 1993, n. 366  
Disposizioni urgenti concernenti il termine per il collocamento fuori ruolo ed a riposo dei docenti e dei ricercatori delle istituzioni universitarie.
112. D.L. 17 settembre 1993, n. 370  
Proroga delle disposizioni in materia di sgravi contributivi.
113. D.L. 24 settembre 1993, n. 376  
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti d'imposta sui redditi e modalità per la determinazione dei tassi di interesse relativi ai rapporti di credito e debito dello Stato.
114. D.L. 27 settembre 1993, n. 380  
Norme urgenti in materia di imposta sostitutiva di talune plusvalenze, nonché di termini per il condono previdenziale.
115. D.L. 27 settembre 1993, n. 381  
Modifica dell'articolo 10, comma 3, della legge 4 maggio 1990, n. 107, concernente disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati.
116. D.L. 27 settembre 1993, n. 383  
Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
117. D.L. 27 settembre 1993, n. 389  
Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni.
118. D.L. 30 settembre n. 390  
Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero.
119. D.L. 2 ottobre 1993, n. 393  
Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali.
120. D.L. 2 ottobre 1993, n. 394  
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.
121. D.L. 2 ottobre 1993, n. 395  
Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.
122. D.L. 5 ottobre 1993, n. 397  
Misure urgenti in materia di partecipazione alla spesa sanitaria, di formazione dei medici e di farmacovigilanza.
123. D.L. 5 ottobre 1993, n. 399  
Misure urgenti in materia di parcheggi e di trasporti.
124. D.L. 7 ottobre 1993, n. 401  
Disposizioni a favore delle zone dell'Italia nord-occidentale colpite da fenomeni alluvionali.

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

125. D.L. 9 ottobre 1993, n. 403  
Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività e per il personale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.
126. D.L. 9 ottobre 1993, n. 406  
Anticipazione all'anno scolastico 1993-94 dell'attuazione delle direttive del piano di rideterminazione del rapporto alunni-classi, nonché misure urgenti per assicurare lo svolgimento dell'anno scolastico nella città di Napoli.
127. D.L. 9 ottobre 1993, n. 407  
Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 250, recante provvidenze per l'editoria.
128. D.L. 19 ottobre 1993, n. 416  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.
129. D.L. 19 ottobre 1993, n. 417  
Misure urgenti in materia di dighe.
130. D.L. 19 ottobre 1993, n. 419  
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
131. D.L. 19 ottobre 1993, n. 420  
Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.
132. D.L. 29 ottobre 1993, n. 429  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
133. D.L. 29 ottobre 1993, n. 430  
Misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo.
134. D.L. 29 ottobre 1993, n. 431  
Provvedimenti a favore dell'industria navalmecanica e della ricerca nel settore navale.
135. D.L. 8 novembre 1993, n. 437  
Disposizioni urgenti per l'attuazione, da parte del Dipartimento per gli affari sociali, della legge 26 giugno 1990, n. 162, in materia di prevenzione e recupero delle tossicodipendenze.
136. D.L. 8 novembre 1993, n. 438  
*Disposizioni urgenti in materia sanitaria.*
137. D.L. 8 novembre 1993, n. 439  
Disposizioni urgenti sulla estinzione dell'obbligo di cessione di quota parte dei rischi delle imprese che esercitano l'assicurazione vita.
138. D.L. 8 novembre 1993, n. 440  
Attuazione degli embarghi deliberati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti di Haiti e del movimento UNITA in Angola.
139. D.L. 8 novembre 1993, n. 441  
Disposizioni urgenti per l'organizzazione della prima fase della presidenza italiana della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

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

140. D.L. 9 novembre 1993, n. 443  
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione.
141. D.L. 12 novembre 1993, n. 449  
Proroga dei termini in materia di avanzamento degli ufficiali e di ferma volontaria dei sergenti, nonché norme per la corresponsione di emolumenti a talune categorie di Forze di polizia.
142. D.L. 12 novembre 1993, n. 450  
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e in Mozambico.
143. D.L. 12 novembre 1993, n. 451  
Proroga del comando del personale degli enti pubblici trasformati in società per azioni.
144. D.L. 15 novembre 1993, n. 454  
Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature.
145. D.L. 15 novembre 1993, n. 455  
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
146. D.L. 15 novembre 1993, n. 460  
Disposizioni urgenti concernenti il termine per il collocamento fuori ruolo ed a riposo dei professori universitari.
147. D.L. 18 novembre 1993, n. 462  
Disposizioni in materia di lavori socialmente utili, inserimento professionale dei giovani e contratti di formazione e lavoro.
148. D.L. 19 novembre 1993, n. 463  
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
149. D.L. 19 novembre 1993, n. 464  
Disposizioni in materia di versamento della quota fissa individuale annua per l'assistenza medica di base.
150. D.L. 22 novembre 1993, n. 469  
Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle detrazioni di imposta e dei limiti di reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per l'anno 1993, nonché altre disposizioni in materia di imposte sui redditi.
151. D.L. 23 novembre 1993, n. 471  
Norme di interpretazione e di modificazione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente soppressione dell'EFIM.
152. D.L. 26 novembre 1993, n. 474  
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti d'imposta sui redditi e modalità per la determinazione dei tassi di interesse relativi ai rapporti di credito e debito dello Stato.
153. D.L. 26 novembre 1993, n. 476  
Norme urgenti in materia di imposta sostitutiva su talune plusvalenze, nonché di termini per il condono previdenziale e per le imposte comunali sugli immobili e per l'esercizio di imprese, arti e professioni.
154. D.L. 29 novembre 1993, n. 481  
Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.

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

155. D.L. 29 novembre 1993, n. 485  
Rifinanziamento della legge 28 agosto 1989, n. 304, concernente disciplina del credito peschereccio di esercizio.
156. D.L. 29 novembre 1993, n. 486  
Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni.
157. D.L. 2 dicembre 1993, n. 488  
Attuazione dell'embargo deliberato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti della Libia.
158. D.L. 4 dicembre 1993, n. 495  
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.
159. D.L. 4 dicembre 1993, n. 497  
Misure urgenti in materia di partecipazione alla spesa sanitaria di formazione dei medici e di farmacovigilanza.
160. D.L. 4 dicembre 1993, n. 498  
Misure urgenti in materia di parcheggi e di trasporti.
161. D.L. 6 dicembre 1993, n. 503  
Semplificazione di talune disposizioni in materia tributaria.
162. D.L. 6 dicembre 1993, n. 504  
Disposizioni urgenti a favore delle zone colpite da fenomeni alluvionali nei mesi di settembre, ottobre e novembre 1993.
163. D.L. 7 dicembre 1993, n. 506  
Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività per il personale della soppressa Agenzia per la formazione dello sviluppo nel Mezzogiorno.
164. D.L. 16 dicembre 1993, n. 521  
Modificazioni delle leggi 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del giudice di pace, e 26 novembre 1990, n. 353, concernente provvedimenti urgenti per il processo civile.
165. D.L. 16 dicembre 1993, n. 522  
Istituzione di un ufficio speciale presso il Ministero di grazia e giustizia per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli.
166. D.L. 16 dicembre 1993, n. 523  
Istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.
167. D.L. 16 dicembre 1993, n. 524  
Misure urgenti in materia di dighe.
168. D.L. 16 dicembre 1993, n. 525  
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
169. D.L. 16 dicembre 1993, n. 526  
Liquidazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta.
170. D.L. 21 dicembre 1993, n. 530  
Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Università.



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

171. D.L. 28 dicembre 1993, n. 542  
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.
172. D.L. 30 dicembre 1993, n. 552  
Disposizioni urgenti in materia di farmaci.
173. D.L. 30 dicembre 1993, n. 553  
Disposizioni tributarie urgenti.
174. D.L. 30 dicembre 1993, n. 554  
Disposizioni fiscali in materia di reddito di impresa.
175. D.L. 30 dicembre 1993, n. 555  
Provvedimenti finalizzati alla razionalizzazione dell'indebitamento delle società per azioni interamente possedute dallo Stato.
176. D.L. 30 dicembre 1993, n. 558  
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.
177. D.L. 30 dicembre 1993, n. 565  
Gestione di ammasso dei prodotti agricoli e campagne di commercializzazione del grano per gli anni 1962-1963 e 1963-1964.

## ALLEGATO C

## DECRETI LEGISLATIVI EMANATI NEL 1993 E NEI PRIMI MESI DEL 1994

## A) Decreti emanati nel 1993

1. D. Lgv. 30 gennaio 1993, n. 27  
Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
2. D. Lgv. 30 gennaio 1993, n. 28  
Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
3. D. Lgv. 3 febbraio 1993, n. 29  
Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 30 del 6 febbraio 1993).
4. D. Lgv. 12 febbraio 1993, n. 35  
Riordino della normativa in materia di utilizzazione del personale della scuola, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (G.U. n. 39 del 17 febbraio 1993).
5. D. Lgv. 12 febbraio 1993, n. 39  
Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm) della legge 23 ottobre 1992 n. 421 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).
6. D. Lgv. 13 febbraio 1993, n. 40  
Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).

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

7. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 49  
Attuazione della direttiva 89/227/CEE concernente l'importazione di prodotti a base di carne proveniente da Paesi terzi (G.U. n. 53 del 5 marzo 1993).
8. D. Lgv. 9 febbraio 1993, n. 55  
Attuazione della direttiva 90/387/CEE concernente istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (G.U. n. 56 del 9 marzo 1993).
9. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 64  
Attuazione della direttiva 88/344/CEE in materia di solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
10. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 65  
Attuazione della direttiva 89/437/CEE concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotti (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
11. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 66  
Attuazione delle direttive 90/677/CEE e 92/18/CEE in materia di medicinali veterinari e disposizioni complementari per i medicinali veterinari ad azione immunologica (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
12. D. Lgv. 16 febbraio 1993, n. 77  
Attuazione della direttiva 90/496/CEE del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari (G.U. n. 69 del 24 marzo 1993).
13. D. Lgv. 12 marzo 1993, n. 85  
Norme in materia di ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, in attuazione della legge 31 gennaio 1992, n. 158 (G.U. n. 76 del 1 aprile 1993).
14. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 88  
Attuazione della direttiva 89/667/CEE in materia di diritto delle società relativa alla società a responsabilità limitata con un unico socio (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
15. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 89  
Attuazione della direttiva 90/44/CEE che modifica la direttiva 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
16. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 90  
Attuazione della direttiva 90/167/CEE con la quale sono stabilite le condizioni di preparazione, immissione sul mercato ed utilizzazione dei mangimi medicati nella Comunità (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
17. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 91  
Attuazione della direttiva 90/219/CEE concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
18. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 92  
Attuazione della direttiva 90/220/CEE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
19. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 93  
Attuazione delle direttive 90/675/CEE e 91/496/CEE relative all'organizzazione dei controlli veterinari su prodotti e animali in provenienza da Paesi terzi e introdotti nella Comunità europea (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
20. D. Lgv. 3 aprile 1993, n. 96  
Trasferimento dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488 (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).

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

21. D. Lgv. 24 marzo 1993, n. 117  
Istituzione dei ruoli normale, speciale e tecnico degli ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri (G.U. n. 93 del 22 aprile 1993).
22. D. Lgv. 29 marzo 1993, n. 119  
Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia (G.U. n. 95 del 24 aprile 1993).
23. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 123  
Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari (G.U. n. 97 del 27 aprile 1993).
24. D. Lgv. 21 aprile 1993, n. 124  
Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'articolo 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 97 del 27 aprile 1993).
25. D. Lgv. 6 marzo 1993, n. 136  
Attuazione della direttiva n. 90/435/CEE relativa al regime fiscale applicabile alle società madri e figlie di Stati membri della Comunità economica europea (G.U. n. 107 del 10 maggio 1993).
26. D. Lgv. 16 febbraio 1993, n. 161  
Attuazione delle direttive 89/284/CEE del Consiglio del 13 aprile 1989 e 89/530/CEE del Consiglio del 18 settembre 1989 concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai concimi (G.U. n. 122 del 27 maggio 1993).
27. D. Lgv. 28 giugno 1993, n. 214  
Differimento dei termini di entrata in vigore delle disposizioni contenute nei titoli III e IV, nonché di quelle relative agli archivi, all'anagrafe nazionale ed al servizio di monitoraggio contenute nel titolo VII del nuovo codice della strada (G.U. n. 151 del 30 giugno 1993).
28. D. Lgv. 19 luglio 1993, n. 247  
Disposizioni correttive dell'art. 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori (G.U. n. 171 del 3 agosto 1993).
29. D. Lgv. 30 giugno 1993, n. 266  
Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl.ord. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1993).
30. D. Lgv. 30 giugno 1993, n. 267  
Riordinamento dell'Istituto superiore di sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl.ord. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1993).
31. D. Lgv. 30 giugno 1993, n. 268  
Riordinamento dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl.ord. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1993).
32. D. Lgv. 30 giugno 1993, n. 269  
Riordinamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl.ord. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1993).

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

33. D. Lgv. 30 giugno 1993, n. 270  
Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1993).
34. D. Lgv. 12 luglio 1993, n. 275  
Riordino in materia di concessione di acque pubbliche (G.U. n. 182 del 5 agosto 1993).
35. D. Lgv. 10 settembre 1993, n. 360  
Disposizioni correttive e integrative del codice della strada, approvato con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (G.U. n. 217 del 15 settembre 1993).
36. D. Lgv. 11 agosto 1993, n. 373  
Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante calcolo delle pensioni per i nuovi assunti (G.U. n. 224 del 23 settembre 1993).
37. D. Lgv. 11 agosto 1993, n. 374  
Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera f), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante benefici per le attività usuranti (G.U. n. 224 del 23 settembre 1993).
38. D. Lgv. 11 agosto 1993, n. 375  
Attuazione dell'art. 3, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi (G.U. n. 224 del 23 settembre 1993).
39. D. Lgv. 1 settembre 1993, n. 385  
Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (G.U. n. 230 del 30 settembre 1993).
40. D. Lgv. 10 novembre 1993, n. 470  
Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego (G.U. n. 276 del 24 novembre 1993).
41. D. Lgv. 10 novembre 1993, n. 479  
Norme correttive del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, recante revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni (G.U. n. 279 del 27 novembre 1993).
42. D. Lgv. 15 novembre 1993, n. 507  
Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza pubblica (Suppl. ord. alla G.U. n. 288 del 9 dicembre 1993).
43. D. Lgv. 7 dicembre 1993, n. 517  
Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 293 del 15 dicembre 1993).
44. D. Lgv. 1 dicembre 1993, n. 518  
Disposizioni correttive del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di versamento dell'imposta comunale sugli immobili (G.U. n. 294 del 16 dicembre 1993).
45. D. Lgv. 1 dicembre 1993, n. 528  
Interventi correttivi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante modalità per la ripartizione dei contributi erariali agli enti locali (G.U. n. 298 del 21 dicembre 1993).

46. D. Lgv. 20 dicembre 1993, n. 533  
Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (Suppl. ord. alla G.U. 302 del 27 dicembre 1993).
47. D. Lgv. 20 dicembre 1993, n. 534  
Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Suppl. ord. alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1993).
48. D. Lgv. 20 dicembre 1993, n. 535  
Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica (Suppl. ord. alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1993).
49. D. Lgv. 20 dicembre 1993, n. 536  
Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati (Suppl. ord. alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1993).
50. D. Lgv. 23 dicembre 1993, n. 546  
Ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sul pubblico impiego (Suppl. ord. alla G.U. n. 304 del 29 dicembre 1993).
51. D. Lgv. 28 dicembre 1993, n. 566  
Disposizioni correttive al decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (G.U. n. 306 del 31 dicembre 1993).
52. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 502,  
Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 4 del 7 gennaio 1994).
53. D. Lgv. 30 dicembre 1993, n. 585  
Disposizioni correttive del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, recante disciplina delle forme pensionistiche complementari (G.U. n. 20 del 26 gennaio 1994).

#### B) Decreti emanati nei primi mesi del 1994

1. D. Lgv. 13 gennaio 1994, n. 62  
Norme dirette ad assicurare la razionalizzazione degli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1994).
2. D. Lgv. 26 febbraio 1994, n. 143  
Istituzione dell'Ente nazionale per le strade (G.U. n. 49 dell'1 marzo 1994).
3. D. Lgv. 24 marzo 1994, n. 211  
Norme in materia di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali (G.U. n. 73 del 29 marzo 1994).
4. D. Lgv. 18 aprile 1994, n. 280  
Attuazione della direttiva del Consiglio 5 dicembre 1985, n. 85/536/CEE e della direttiva della Commissione 29 luglio 1987, n. 87/441/CEE, relative al risparmio di greggio mediante l'impiego di componenti di carburanti di sostituzione (G. U. n. 107 del 10 maggio 1994).
5. D. Lgv. 2 maggio 1994 n. 289  
Attuazione della direttiva 92/44/CEE concernente l'applicazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (Open Network Provision - ONP) alle linee affittate (G.U. n. 112 del 16 maggio 1994).

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

## 6. D. Lgv. 16 aprile 1994, n. 297

Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (G.U. n. 115 del 19 maggio 1994).

## C) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

## 1. D. Lgv. 21 aprile 1993, n. 133

Istituzione di nuovi ruoli locali degli uffici giudiziari siti nella provincia di Bolzano e modifiche delle tabelle organiche, in attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige (G.U. n. 105 del 7 maggio 1993).

## 2. D. Lgv. 6 luglio 1993, n. 290

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti le competenze degli uffici di statistica delle province di Trento e Bolzano (G.U. n. 136 del 10 agosto 1993).

## 3. D. Lgv. 6 luglio 1993, n. 291

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche degli uffici statali siti nella provincia di Bolzano (G.U. n. 136 del 10 agosto 1993).

## 4. D. Lgv. 16 dicembre 1993, n. 592

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina della provincia di Trento (G.U. n. 38 del 16 febbraio 1994).

## ALLEGATO D

## REGOLAMENTI GOVERNATIVI E MINISTERIALI

## A) Regolamenti governativi

## 1. D.P.R. 27 novembre 1992, n. 520

Regolamento recante modificazioni ai decreti del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691, e 18 luglio 1986, n. 545, concernenti, rispettivamente, l'approvazione dei regolamenti di attuazione della rappresentanza militare e della disciplina militare (G.U. n. 1 del 2 gennaio 1993).

## 2. D.P.R. 27 ottobre 1992, n. 521

Regolamento recante modificazioni alle modalità di espletamento del servizio dei vaglia postali interni (G.U. n. 2 del 4 gennaio 1993).

## 3. D.P.R. 12 dicembre 1992, n. 551

Regolamento concernente i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione al Corpo di polizia penitenziaria (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1993).

## 4. D.P.R. 11 novembre 1992, n. 552

Regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (G.U. n. 23 del 29 gennaio 1993).

## 5. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 555

Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/67/CEE che stabilisce norme di polizia sanitaria per i prodotti di acquacoltura (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).

## 6. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 556

Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/68/CEE relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).

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

7. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 557  
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/69/CEE che modifica la direttiva 72/462/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali vivi della specie bovina e suina, di carni fresche o di prodotti a base di carne, in provenienza da Paesi terzi, integrandovi gli animali della specie ovina e caprina (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
8. D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 558  
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/494/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria intracomunitaria e le importazioni in provenienza da Paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
9. D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 559  
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/495/CEE relativa ai problemi sanitari e di polizia in materia di produzione e commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
10. D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 560  
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/670/CEE concernente l'accettazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nel settore dell'aviazione civile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
11. D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 561  
Regolamento recante modifica degli importi delle marche e dei contributi dovuti al Fondo previdenziale e assistenziale a favore degli spedizionieri doganali (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
12. D.P.R. 30 gennaio 1993, n. 50  
Regolamento concernente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio nazionale della protezione civile (G.U. n. 53 del 5 marzo 1993).
13. D.P.R. 30 gennaio 1993, n. 51  
Regolamento concernente la disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza (G.U. n. 53 del 5 marzo 1993).
14. D.P.R. 3 febbraio 1993, n. 53  
Regolamento per il recepimento della disciplina contenuta nell'ipotesi di accordo intervenuto in data 16 ottobre 1991, 16 luglio 1992 e 29 ottobre 1992 tra l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale e ASDA-QUADRI-CIDA per il rinnovo del contratto nazionale del personale aziendale dirigente per il triennio 1991-1993 (G.U. n. 55 dell'8 marzo 1993).
15. D.P.R. 16 febbraio 1993, n. 87.  
Regolamento di esecuzione degli emendamenti alla convenzione e all'accordo operativo per estendere le comunicazioni via satellite ai servizi mobili terrestri, adottati a Londra il 19 gennaio 1989 (G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
16. D.P.R. 22 marzo 1993, n. 104  
Regolamento di attuazione della legge 29 dicembre 1988 n. 554, concernente il regime pensionistico e previdenziale dei dipendenti trasferiti in seguito ai processi di mobilità (G.U. n. 83 del 9 aprile 1993).
17. D.P.R. 5 aprile 1993, n. 106  
Regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (G.U. n. 84 del 10 aprile 1993).
18. D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132  
Regolamento di attuazione della legge 28 marzo 1993, n. 81, in materia di elezioni comunali e provinciali (G.U. n. 104 del 6 maggio 1993).

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

19. D.P.R. 18 febbraio 1993, n. 135  
Regolamento recante modificazioni all'ordinamento dell'Istituto nazionale delle conserve alimentari (G.U. n. 106 dell'8 maggio 1993).
20. D.P.R. 29 marzo 1993, n. 137  
Regolamento recante la determinazione dei comandi e dei reparti territoriali della Guardia di finanza (G.U. n. 110 del 13 maggio 1993).
21. D.P.R. 26 aprile 1993, n. 147  
Regolamento recante modificazioni ed integrazioni agli articoli 26 e 28 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992 n. 495 (regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) (G.U. n. 115 del 19 maggio 1993).
22. D.P.R. 20 marzo 1993, n. 164  
Regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento del Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni di origine degli oli (G.U. n. 124 del 29 maggio 1993).
23. D.P.R. 9 marzo 1993, n. 166  
Regolamento concernente l'organizzazione della Direzione generale per l'osservatorio del mercato del lavoro (G.U. n. 125 del 31 maggio 1993).
24. D.P.R. 29 marzo 1993, n. 188  
Regolamento recante approvazione delle norme di sicurezza della navigazione per le navi passeggeri con locali da carico ro-ro e per le navi da carico ro-ro (G.U. n. 137 del 14 giugno 1993).
25. D.P.R. 14 aprile 1993, n. 190  
Regolamento recante modificazioni alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonché istituzione della delegazione di spiaggia in località Pila di Porto Tolle (G.U. n. 138 del 15 giugno 1993).
26. D.P.R. 14 aprile 1993, n. 203  
Regolamento recante estensione agli animatori dei villaggi turistici dell'obbligo di iscrizione all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (G.U. n. 146 del 24 giugno 1993).
27. D.P.R. 28 aprile 1993, n. 207  
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1988, n. 404, di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo a diporto o sportivo (G.U. n. 148 del 24 giugno 1993).
28. D.P.R. 21 aprile 1993, n. 246  
Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione (G.U. n. 170 del 22 luglio 1993).
29. D.P.R. 23 giugno 1993, n. 283  
Regolamento relativo alle denominazioni legali di alcuni prodotti da forno (G.U. n. 185 del 9 agosto 1993).
30. D.P.R. 6 luglio 1993, n. 343  
Regolamento recante modificazioni a talune disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1986, n. 429 (G.U. n. 205 del 1° settembre 1993).
31. D.P.R. 12 agosto 1993, n. 351  
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 13 agosto 1968, n. 1512, sull'ordinamento della Scuola di guerra aerea (G.U. n. 214 dell'11 settembre 1993).



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

32. D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378  
Regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali dissestati (G.U. n. 227 del 27 settembre 1993).
33. D.P.R. 21 settembre 1993, n. 384  
Modificazioni al regolamento di esecuzione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, concernente l'ordinamento della professione di giornalista, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1965, n. 115 (G.U. n. 230 del 30 settembre 1993).
34. D.P.R. 26 agosto 1993, n. 412  
Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Suppl. ord. alla G.U. n. 242 del 14 ottobre 1993).
35. D.P.R. 6 ottobre 1993, n. 418  
Regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi, ai sensi dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (G.U. n. 246 del 19 ottobre 1993).
36. D.P.R. 26 agosto 1993, n. 434  
Regolamento di attuazione dell'art. 10 del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, relativo all'imposta erariale in aggiunta ai diritti di approdo e partenza degli aeromobili (G.U. n. 260 del 5 novembre 1993).
37. D.P.R. 19 ottobre 1993, n. 435  
Regolamento per la determinazione delle caratteristiche della bandiera del Corpo di polizia penitenziaria, nonché delle modalità di custodia, spiegamento, trasporto e riparazione e rinnovazione di essa (G.U. n. 261 del 6 novembre 1993).
38. D.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569  
Regolamento di esecuzione della legge 26 novembre 1992, n. 468, concernente misure urgenti nel settore lattiero-caseario (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1993).

**B) Regolamenti ministeriali****Presidenza del Consiglio dei ministri**

39. D.P.C.M. 27 aprile 1993, n. 233  
Regolamento concernente la rimozione del limite massimo fissato in mt. 1,80 per l'ammissione ai concorsi pubblici per i vigili del fuoco nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 166 del 17 luglio 1993)

**Ministero degli affari esteri**

40. DECRETO 1° dicembre 1992, n. 580  
Regolamento recante norme sull'erogazione dei contributi ad istituzioni scolastiche ed universitarie per la creazione ed il funzionamento di cattedre di lingua italiana o per il conferimento di borse e viaggi di perfezionamento a chi abbia frequentato con profitto corsi di lingua e cultura italiana (G.U. n. 178 del 21 luglio 1993).
41. DECRETO 1° dicembre 1992, n. 581  
Regolamento recante norme sull'erogazione dei contributi ad enti ed associazioni per l'organizzazione di corsi di formazione, aggiornamento e perfezionamento per docenti di lingua italiana operanti nelle università e nelle scuole straniere o presso le istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero (G.U. n. 178 del 21 luglio 1993).
42. DECRETO 13 aprile 1993, n. 263  
Regolamento recante modalità concernenti lo svolgimento del concorso per titoli ed esami per l'accesso all'ottava qualifica funzionale dell'area della promozione culturale (G.U. n. 178 del 21 luglio 1993).

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

## 43. DECRETO 13 aprile 1993, n. 264

Regolamento recante modalità concernenti lo svolgimento del concorso per titoli ed esami per l'accesso alla settima qualifica funzionale dell'area della promozione culturale (G.U. n. 178 del 21 luglio 1993).

**Ministero dell'agricoltura e delle foreste**

## 44. DECRETO 15 dicembre 1992, n. 579

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di agevolazioni contributive in riferimento all'entità della spesa prevista sul cap. 1573 dello stato di previsione del Ministero concernente: «Contributi ad enti, istituti ed associazioni per studi ed iniziative a carattere divulgativo inerenti a problemi agricoli di interesse nazionale e per lo svolgimento di attività relative al progresso della meteorologia ed ecologia agraria» (G.U. n. 146 del 24 giugno 1993).

## 45. DECRETO 9 febbraio 1993, n. 72

Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 2 giugno 1992, n. 339, concernente disposizioni in materia di controlli di qualità dei prodotti ortofrutticoli (G.U. n. 67 del 22 marzo 1993).

## 46. DECRETO 17 giugno 1993, n. 345

Regolamento recante modificazioni al regolamento concernente disposizioni di adattamento alla realtà nazionale del regime di aiuti per il ritiro dei seminativi dalla produzione, approvato con decreto ministeriale 19 febbraio 1991, n. 63 (G.U. n. 207 del 3 settembre 1993).

**Ministero dell'ambiente**

## 47. DECRETO 26 luglio 1993, n. 393

Modificazioni ed integrazioni al regolamento recante modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti nelle varie fasi, nonché dei requisiti, dei termini, delle modalità e dei diritti di iscrizione, adottato con decreto ministeriale 21 giugno 1991 n. 324 (G.U. n. 233 del 4 ottobre 1993).

**Ministero per i beni culturali e ambientali**

## 48. DECRETO 20 maggio 1992, n. 569

Regolamento contenente norme di sicurezza antincendio per gli edifici storici e artistici destinati a musei, gallerie, esposizioni e mostre (G.U. n. 52 del 4 marzo 1993).

## 49. DECRETO 9 ottobre 1993, n. 541

Regolamento concernente le modalità di svolgimento del concorso riservato al personale dell'opificio delle pietre dure di Firenze (G.U. n. 303 del 28 dicembre 1993).

**Ministero del bilancio e della programmazione economica**

## 50. DECRETO 1° settembre 1993, n. 475

Regolamento concernente i procedimenti amministrativi di competenza del Servizio centrale degli affari generali e del personale del Ministero del bilancio e della programmazione economica in attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 278 del 26 novembre 1993).

**Ministero delle finanze**

## 51. DECRETO 11 dicembre 1992, n. 548

Regolamento recante le procedure semplificate di accertamento doganale (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1993).

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

52. DECRETO 11 dicembre 1992, n. 549  
Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1993).
53. DECRETO 11 giugno 1993, n. 217  
Regolamento attuativo dell'art. 14 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente disposizioni per la dichiarazione, l'accertamento e la riscossione del contributo per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale (G.U. n. 157 del 7 luglio 1993).
54. DECRETO 28 dicembre 1993, n. 567  
Regolamento di attuazione dell'art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l'istituzione del conto fiscale (G.U. n. 306 del 31 dicembre 1993).

**Ministero di grazia e giustizia**

55. DECRETO 28 luglio 1992, n. 570  
Regolamento concernente adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e determinazione dei compensi nelle procedure di concordato preventivo e di amministrazione controllata (G.U. n. 54 del 6 marzo 1993).
56. DECRETO 22 luglio 1993, n. 362  
Regolamento recante disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei biologi (Suppl. ord. alla G.U. n. 219 del 17 settembre 1993).
57. DECRETO 15 maggio 1993, n. 372  
Regolamento concernente la tariffa per le prestazioni professionali dei periti agrari (Suppl. ord. alla G.U. n. 221 del 20 settembre 1993).

**Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato**

58. DECRETO 3 dicembre 1992, n. 554  
Regolamento recante norme sulle modalità di collaudo, i tipi di imballaggio ed i limiti d'impiego delle mole abrasive, il sistema d'incollaggio delle parti in cartone, nonché sugli enti ed i laboratori specializzati incaricati di verifiche ed accertamenti e sulle modalità per l'assunzione del relativo onere (G.U. n. 25 dell'1 febbraio 1992).
59. DECRETO 9 settembre 1992, n. 562  
Regolamento recante modalità per l'iscrizione nel ruolo nazionale dei periti assicurativi (G.U. n. 33 del 10 febbraio 1993).
60. DECRETO 16 novembre 1992, n. 568  
Regolamento che predetermina i criteri e le modalità di erogazione agli organismi di normazione UNI e CEI di un contributo annuo forfettario in relazione alle spese documentate dagli organismi stessi (G.U. n. 44 del 23 febbraio 1993).
61. DECRETO 19 novembre 1992, n. 575  
Regolamento recante l'istituzione dell'albo delle società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo, in attuazione dell'art. 2 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (G.U. n. 82 del 8 aprile 1993).
62. DECRETO 23 dicembre 1992, n. 578  
Regolamento recante criteri di erogazione di contributi all'Ente nazionale italiano di unificazione e al Comitato elettrotecnico italiano in relazione ai versamenti INAIL di cui all'art. 8 della legge 5 marzo 1990 n. 46 (G.U. n. 134 del 10 giugno 1993).

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

63. DECRETO 4 giugno 1993, n. 248  
Regolamento di esecuzione della legge 28 marzo 1991, n. 112, concernente norme in materia di commercio su aree pubbliche (G.U. n. 171 del 23 luglio 1993).
64. DECRETO 13 febbraio 1993, n. 251  
Regolamento di attuazione dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 febbraio 1992, n. 172, recante l'istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive (G.U. n. 172 del 24 luglio 1993).
65. DECRETO 15 febbraio 1993, n. 253  
Regolamento di esecuzione della legge 13 febbraio 1990, n. 26, sulla tutela della denominazione di origine del «Prosciutto di Parma» (G.U. n. 173 del 26 luglio 1993).
66. DECRETO 26 aprile 1993, n. 297  
Regolamento per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 19, 20, 21 e 22 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese (G.U. n. 12 agosto 1993).
67. DECRETO 16 febbraio 1993, n. 298  
Regolamento di esecuzione della legge 14 febbraio 1990, n. 30, sulla tutela della denominazione di origine del «Prosciutto di San Daniele» (G.U. n. 189 del 13 agosto 1993).
68. DECRETO 26 marzo 1993, n. 329  
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione dell'industria, del commercio e dell'artigianato e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione (Suppl. ord. alla G.U. n. 202 del 28 agosto 1993).
69. DECRETO 22 giugno 1993, n. 346  
Regolamento recante norme per la gestione da parte dell'Istituto nazionale delle assicurazioni S.p.a. del Fondo di garanzia per le vittime della caccia (G.U. n. 210 del 7 settembre 1993).
70. DECRETO 8 luglio 1993, n. 361  
Regolamento di attuazione della legge 4 giugno 1991, n. 188, recante modificazioni alla legge 30 gennaio 1968, n. 46, sulla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi (G.U. n. 219 del 17 settembre 1993).
71. DECRETO 15 ottobre 1993, n. 519  
Regolamento recante autorizzazione all'Istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro ad esercitare attività omologative di primo o nuovo impianto per la messa a terra e la protezione dalle scariche atmosferiche (G.U. n. 294 del 16 dicembre 1993).
72. DECRETO 31 luglio 1993, n. 545  
Regolamento recante estensione della tutela brevettuale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1975 n. 974, a nuove varietà vegetali d'altri generi e specie (G.U. n. 304 del 29 dicembre 1993).

**Ministero dell'interno**

73. DECRETO 31 ottobre 1992 n. 553  
Regolamento recante disposizioni per l'accertamento delle condizioni reddituali e degli obblighi di comunicazione da parte dei mutilati ed invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti, nonché per l'eventuale revoca delle prestazioni e per la disciplina del diritto di opzione, in attuazione dell'art. 3, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 407 (G.U. n. 24 del 30 gennaio 1993).

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

74. DECRETO 17 dicembre 1992, n. 564  
Regolamento concernente i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande (G.U. n. 35 del 12 febbraio 1993).
75. DECRETO 18 giugno 1992, n. 565  
Regolamento recante le modalità di espletamento dei concorsi interni per l'accesso ai profili professionali del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1993).
76. DECRETO 21 dicembre 1992, n. 567  
Regolamento recante l'istituzione presso i valichi di frontiera di strutture di accoglienza per stranieri (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).
77. DECRETO 6 agosto 1992, n. 574  
Regolamento recante norme sui criteri per la classificazione degli alloggi di servizio in temporanea concessione (G.U. n. 80 del 6 aprile 1993).
78. DECRETO 9 gennaio 1993, n. 22  
Regolamento recante norme sulla prova preliminare per tests nei concorsi pubblici per la nomina ad operatore tecnico della Polizia di Stato (G.U. n. 25 dell'1 febbraio 1993).
79. DECRETO 3 maggio 1993, n. 228  
Regolamento concernente i requisiti psico-fisici ed attitudinali per l'accesso nelle qualifiche dell'area operativa tecnica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 165 del 16 luglio 1993).
80. DECRETO 15 febbraio 1993, n. 234  
Regolamento recante le modalità di svolgimento del concorso interno previsto, per la nomina alla qualifica di vice revisore tecnico, dall'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 (G.U. n. 266 del 17 luglio 1993).
81. DECRETO 2 febbraio 1993, n. 284  
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'interno (Suppl. ord. alla G.U. n. 185 del 9 agosto 1993).
82. DECRETO 24 giugno 1993, n. 321  
Regolamento recante norme sul trasferimento del personale dei ruoli della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, divenuto inidoneo all'assolvimento dei compiti d'istituto, nelle corrispondenti qualifiche dei ruoli del personale che espleta attività tecnico-scientifica e tecnica (G.U. n. 198 del 24 agosto 1993).
83. DECRETO 7 luglio 1993, n. 327  
Regolamento recante modificazioni al regolamento per la disciplina delle modalità di uso e di custodia delle matrici dei moduli di mandato di pagamento usati per la corresponsione delle pensioni, assegni ed indennità spettanti ai mutilati ed invalidi civili, ai ciechi civili e ai sordomuti, approvato con decreto ministeriale 30 giugno 1990, n. 197 (G.U. n. 202 del 28 agosto 1993).
84. DECRETO 12 luglio 1993, n. 371  
Regolamento concernente i criteri e le modalità di organizzazione e funzionamento nonché le procedure per l'attuazione degli interventi operativi del comitato tecnico centrale per l'esecuzione della demolizione delle opere e manufatti realizzati abusivamente su suolo del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici (G.U. n. 221 del 20 settembre 1993).

**Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

85. DECRETO 21 dicembre 1992, n. 573  
Regolamento per l'attuazione dell'art. 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di riforma delle procedure di avviamento al lavoro (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).

86. DECRETO 30 dicembre 1992, n. 577  
Regolamento recante norme sui trattamenti pensionistici per attività svolte all'estero e per i residenti all'estero (G.U. n. 116 del 20 maggio 1993).
87. DECRETO 17 febbraio 1993, n. 142  
Regolamento di attuazione dell'art. 7, comma 5, della legge 213 luglio 1991, n. 223, in materia di corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità (G.U. n. 112 del 15 maggio 1993).

**Ministero della marina mercantile**

88. DECRETO 19 novembre 1992, n. 556  
Regolamento recante norme per l'autorizzazione alla navigazione temporanea delle navi da diporto (G.U. n. 38 del 16 febbraio 1993).

**Ministero delle poste e delle telecomunicazioni**

89. DECRETO 21 gennaio 1993, n. 43  
Regolamento relativo ad apparecchiature radio per collegamenti ad uso privato operanti nella gamma dei 17 GHz – regola tecnica n. 704 (G.U. n. 46 del 25 febbraio 1993).
90. DECRETO 28 ottobre 1993, n. 510  
Regolamento recante istituzione del servizio facsimile da posto pubblico abilitato a destinatari muniti di terminale facsimile (G.U. n. 289 del 10 dicembre 1993).
91. DECRETO 28 ottobre 1993, n. 511  
Regolamento recante istituzione in via provvisoria PT fax (G.U. n. 289 del 10 dicembre 1993).
92. DECRETO 8 novembre 1993, n. 512  
Regolamento recante integrazione del decreto ministeriale 13 febbraio 1990, n. 33, approvativo del regolamento di servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione (G.U. n. 289 del 10 dicembre 1993).

**Ministero della pubblica istruzione**

93. DECRETO 14 ottobre 1992, n. 547  
Regolamento recante l'attribuzione di competenze in materia di accademie ed istituti musicali non statali (G.U. n. 16 del 21 gennaio 1993).
94. DECRETO 16 marzo 1993, n. 168  
Regolamento per lo svolgimento degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di perito agrario (G.U. n. 128 del 3 giugno 1993).
95. DECRETO 30 settembre 1993, n. 540  
Regolamento recante norme sui nuovi insegnamenti complementari e disciplina degli esami nelle Accademie di belle arti (G.U. n. 303 del 28 dicembre 1993).

**Ministero della sanità**

96. DECRETO 6 novembre 1992, n. 525  
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 31 marzo 1965 concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1993).

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

97. DECRETO 12 novembre 1992, n. 542  
Regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali (G.U. n. 8 del 12 gennaio 1993).
98. DECRETO 16 novembre 1992, n. 550  
Regolamento recante differimento del termine per lo smaltimento di scorte dei presidi sanitari pericolosi, in sede di commercializzazione (G.U. n. 18 del 23 gennaio 1993).
99. DECRETO 11 gennaio 1993, n. 134  
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 novembre 1987 n. 528, riguardante la «riformulazione del regolamento interno, per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto superiore di sanità» per quanto attiene al numero ed alla denominazione dei reparti del laboratorio di fisiopatologia di organo e di sistema (G.U. n. 105 del 7 maggio 1993).
100. DECRETO 26 aprile 1993, n. 220  
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari e con sostanze d'uso personale. Recepimento delle direttive 82/711/CEE, 85/572/CEE, 90/128/CEE e 92/39/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 162 del 13 luglio 1993).
101. DECRETO 15 luglio 1993, n. 322  
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, dei recipienti e degli utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari e con sostanze d'uso personale (G.U. n. 199 del 25 agosto 1993).
102. DECRETO 3 agosto 1993, n. 414  
Regolamento concernente la revoca del decreto ministeriale 30 luglio 1990, n. 426, recante disposizioni per l'attuazione dei piani di profilassi della tubercolosi e della brucellosi negli allevamenti bovini esistenti nella regione siciliana (G.U. n. 244 del 16 ottobre 1993).
103. DECRETO 25 giugno 1993, n. 459  
Regolamento recante le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla produzione, al commercio ed alla detenzione di coloranti per alimenti (G.U. n. 270 del 17 novembre 1993).
104. DECRETO 20 settembre 1993, n. 516  
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari e con sostanze d'uso personale. Attuazione della direttiva 92/15/CEE (G.U. n. 292 del 14 dicembre 1993).

**Ministero del tesoro**

105. DECRETO 8 giugno 1993, n. 299  
Regolamento recante sostituzione delle tabelle allegate al decreto ministeriale 23 marzo 1992, n. 304, che detta disposizioni di attuazione delle legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente nuove norme in materia di procedimenti amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Suppl. ord. alla G.U. n. 189 del 13 agosto 1993).

**Ministero dei trasporti**

106. DECRETO 30 dicembre 1992, n. 571  
Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 89/684/CEE del 21 dicembre 1989 riguardante la formazione professionale di taluni conducenti di veicoli che trasportano pericolose merci su strada (G.U. n. 70 del 25 marzo 1993).

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

107. DECRETO 15 dicembre 1992, n. 572  
Regolamento recante norme sui dispositivi antinquinamento dei veicoli adibiti a taxi o ad autonoleggio con conducente (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).
108. DECRETO 30 dicembre 1992, n. 576  
Regolamento di attuazione della direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 91/633/ del 10 dicembre 1991, relativa alla omologazione parziale CEE dei tipi di veicoli a motore e relativi rimorchi per quanto riguarda l'installazione di dispositivi di illuminazione e segnalazione luminosa (G.U. n. 99 del 29 aprile 1993).
109. DECRETO 8 gennaio 1993, n. 146  
Regolamento per la concessione dell'equo indennizzo al personale dipendente dall'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (G.U. n. 114 dell'8 maggio 1993).
110. DECRETO 5 agosto 1993, n. 368  
Regolamento per l'attuazione della direttiva n. 87/540/CEE del 9 novembre 1987 sull'accesso alla professione di trasportatore di merci per via navigabile (G.U. n. 220 del 18 settembre 1993).

**Ministero del turismo e dello spettacolo**

111. DECRETO 26 aprile 1993, n. 182  
Regolamento recante determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del turismo e dello spettacolo e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione (G.U. n. 132 dell'8 giugno 1993).

## C) Regolamenti governativi e ministeriali emanati nel 1992 e 1993 e pubblicati nei primi mesi del 1994

1. D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572  
Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza (G.U. n. 1 del 4 gennaio 1994).
2. D.P.R. 16 dicembre 1993, n. 575  
Modificazione all'art. 373 del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1994).
3. D.P.R. 31 dicembre 1993, n. 584  
Regolamento recante norme sugli incarichi consentiti o vietati agli avvocati e procuratori dello Stato ai sensi dell'art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (G.U. n. 19 del 25 gennaio 1994).
4. D.P.R. 3 marzo 1993, n. 587  
Regolamento recante attuazione della direttiva 90/539/CEE relativa alle norme di polizia veterinaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza dai Paesi terzi di pollame e uova da cova (G.U. n. 27 del 3 febbraio 1994).
5. D.P.R. 1° dicembre 1993, n. 595  
Regolamento recante modificazioni al testo delle disposizioni regolamentari in materia di brevetti per marchi di impresa, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1948, n. 795 (Suppl. ord. alla G.U. n. 47 del 26 febbraio 1994).
6. D.P.R. 1° dicembre 1993, n. 600  
Nuovo regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (G.U. n. 57 del 10 marzo 1994).



**Presidenza del Consiglio dei ministri**

## 7. D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593

Regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (G.U. n. 40 del 18 febbraio 1994).

## 8. D.P.C.M. 11 novembre 1993, n. 597

Regolamento recante norme sulle competenze e sull'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica (G.U. n. 49 dell'1° marzo 1994).

**Ministero del bilancio e della programmazione economica**

## 9. DECRETO 14 dicembre 1993, n. 602

Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante norme in materia di procedimento amministrativo, relativamente ai procedimenti di competenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica e dei Comitati interministeriali operanti presso il Ministero stesso (G.U. n. 104 del 6 maggio 1994).

**Ministero del commercio con l'estero**

## 10. DECRETO 18 novembre 1993, n. 599

Regolamento recante norme sul controllo successivo dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia (G.U. n. 53 del 5 marzo 1994).

**Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali (già dell'agricoltura e delle foreste)**

## 11. DECRETO 4 novembre 1993, n. 573

Regolamento recante norme di attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 169, per la disciplina del riconoscimento delle denominazioni di origine, dell'albo degli oliveti, della denuncia di produzione delle olive e dell'attività delle commissioni di degustazione degli oli a denominazione di origine controllata (Suppl. ord. alla G.U. n. 3 del 5 gennaio 1994).

## 12. DECRETO 3 maggio 1993, n. 594

Regolamento recante i criteri e le modalità per il finanziamento dei progetti di interesse nazionale ammessi al cofinanziamento comunitario ai sensi del regolamento CEE n. 866/90 (G.U. n. 444 del 23 febbraio 1994).

**Ministero della difesa**

## 13. DECRETO 2 novembre 1993, n. 571

Regolamento concernente modalità e criteri applicativi delle norme contenute negli articoli 25 e 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, riguardanti le procedure ed i punteggi per l'avanzamento a scelta degli ufficiali delle Forze armate (G.U. n. 1 del 3 gennaio 1994).

## 14. DECRETO 16 settembre 1993, n. 603

Regolamento recante disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa (Suppl. ord. alla G.U. n. 117 del 21 maggio 1994).

**Ministero delle finanze**

## 15. DECRETO 29 dicembre 1993, n. 598

Regolamento recante norme sulle modalità di comunicazione dei dati all'anagrafe tributaria da parte degli intermediari che effettuano taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori (G.U. n. 52 del 4 marzo 1994).

**Ministero di grazia e giustizia**

## 16. DECRETO 25 ottobre 1993, n. 586

Regolamento per l'iscrizione nel registro generale dei testamenti degli atti di ultima volontà redatti dal 1° gennaio 1980 al 31 dicembre 1988 (G.U. n. 24 del 31 gennaio 1994).

## 17. DECRETO 6 dicembre 1993, n. 596 Regolamento recante la tariffa per le prestazioni professionali dei geometri (G.U. n. 48 del 28 febbraio 1994).

**Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato**

## 18. DECRETO 20 settembre 1993, n. 576

Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 33 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, concernenti interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1994).

## 19. DECRETO 7 ottobre 1993, n. 589

Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione (G.U. n. 35 del 12 febbraio 1994).

## 20. DECRETO 30 novembre 1993, n. 591

Regolamento concernente la determinazione dei campioni nazionali di talune unità di misura del Sistema internazionale (SI) in attuazione dell'art. 3 della legge 11 agosto 1991, n. 273 (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 15 febbraio 1994).

## 21. DECRETO 27 ottobre 1993, n. 601

Regolamento recante norme per la concessione delle agevolazioni previste dall'art. 27 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese, alle società consortili a capitale misto pubblico e privato aventi come scopo statutario la prestazione di servizi per l'innovazione tecnologica, gestionale e organizzativa alle piccole imprese industriali, commerciali, di servizi e alle imprese artigiane di produzione di beni e servizi (G.U. n. 60 del 14 marzo 1994).

**Ministero della marina mercantile**

## 22. DECRETO 13 ottobre 1992, n. 584

Regolamento recante norme per il funzionamento degli uffici di collocamento della gente di mare (G.U. n. 67 del 22 marzo 1994).

**Ministero delle poste e delle telecomunicazioni**

## 23. DECRETO 9 dicembre 1993, n. 581

Regolamento in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico (G.U. n. del 12 gennaio 1994).

**Ministero della sanità**

24. DECRETO 2 agosto 1993, n. 582  
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 31 marzo 1965 concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari (G.U. n. 13 del 18 gennaio 1994).
25. DECRETO 21 dicembre 1993, n. 583  
Regolamento concernente la composizione e l'ordinamento del Consiglio superiore di sanità (G.U. n. 13 del 18 gennaio 1994).
26. DECRETO 2 dicembre 1993, n. 588  
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 28 giugno 1991, n. 323, con il quale è stato approvato il regolamento concernente l'attuazione della profilassi della tubercolosi, della brucellosi e della leucosi enzootica dei bovini nei centri di controllo genetico (G.U. n. 29 del 5 febbraio 1994).
27. DECRETO 8 ottobre 1993, n. 590  
Regolamento di attuazione dell'art. 19, comma 4, della legge 4 maggio 1990, n. 107, recante approvazione della tabella di equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale dipendente dei centri trasfusionali gestiti per convenzione con il Servizio sanitario dalle associazioni di volontariato o da strutture private (G.U. n. 36 del 14 febbraio 1994).

**ALLEGATO E****ATTI (CHE SI POSSONO RITENERE) A CONTENUTO NORMATIVO  
NON RIVESTITI DI FORMA REGOLAMENTARE****Presidenza del Consiglio dei ministri**

1. D.P.C.M. 23 dicembre 1992  
Determinazione dei criteri e delle modalità di esonero dall'applicazione delle disposizioni recate dal comma 1 dell'art. 11-bis del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, n. 438, concernente le modalità di determinazione del contributo diretto lavorativo per gli esercenti attività di impresa e arti o professioni (G.U. n. 2 del 4 gennaio 1993).
2. D.P.C.M. 23 dicembre 1992  
Determinazione dei coefficienti presuntivi di compensi, ricavi e corrispettivi di operazioni imponibili di cui all'art. 11, commi 1 e 2, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni ed integrazioni (G.U. n. 2 del 4 gennaio 1993).
3. CIRCOLARE 16 aprile 1993, n. 15  
Art. 47, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Aggiornamento dei dati di cui alla direttiva - circolare n. 72549/8.93.5 dell'11 marzo 1991 riguardante «Requisito della maggiore rappresentatività su base nazionale delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali» operanti nel settore pubblico, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 1991 (G.U. n. 92 del 21 aprile 1993).
4. CIRCOLARE 14 ottobre 1993, n. 5  
Modifica alla circolare ministeriale n. 4 dell'11 agosto 1989 «Promozione all'estero dello spettacolo italiano» (G.U. n. 287 del 7 dicembre 1993).
5. CIRCOLARE 14 ottobre 1993, n. 3531/TB30  
Modifiche alla circolare 27 settembre 1989, n. 4804, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 novembre 1989, concernente l'attività circense, e alla circolare 27 settembre 1989, n. 4803, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 24 novembre 1989, concernere l'attività di spettacolo viaggiante (G.U. n. 253 del 27 ottobre 1993).

**6. D.P.C.M. 9 dicembre 1993**

Istituzione nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri della Segreteria di coordinamento per i rapporti con la Commissione delle Comunità europee (G.U. n. 290 dell'11 dicembre 1993).

**Ministero degli affari sociali****7. CIRCOLARE 11 febbraio 1993, n. 85/MR.32**

Legge 19 luglio 1991, n. 216: «Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose». Piano contributi 1993 (art. 2 della legge) (G.U. n. 43 del 22 febbraio 1993).

**Ministero dell'agricoltura e delle foreste****8. CIRCOLARE 29 gennaio 1993, n. 3**

Applicazione della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante: «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» (G.U. n. 38 del 16 febbraio 1993).

**Ministero dell'ambiente****9. DECRETO 11 novembre 1993**

Norme tecniche generali in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione e di consumo in un processo di combustione (G.U. n. 273 del 20 novembre 1993).

**Ministero del commercio con l'estero****10. DECRETO 5 dicembre 1992**

Criteri e modalità per l'ammissione a contributi finanziari dei progetti di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale (G.U. n. 97 del 27 aprile 1993).

**Ministero della difesa****11. DECRETO 7 gennaio 1993**

Determinazione dei criteri per l'individuazione degli arruolati da dispensare dal servizio di leva (G.U. n. 32 del 9 febbraio 1993).

**12. DECRETO 28 gennaio 1993**

Modalità di attuazione delle norme previste dagli articoli 1 e 3 del decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 511, recante elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1993).

**13. DECRETO 29 aprile 1993**

Riordinamento della Direzione generale per gli ufficiali dell'Esercito (G.U. n. 184 del 7 agosto 1993).

**14. DECRETO 28 maggio 1993**

Modalità di attuazione delle norme previste dagli articoli 1 e 3 del decreto-legge 28 aprile 1993, n. 129, recante elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate (G.U. n. 164 del 15 luglio 1993).

**15. DECRETO 1° giugno 1993**

Riordinamento della Direzione generale per gli operai (G.U. n. 148 del 26 giugno 1993).

**16. DECRETO 30 settembre 1993**

Modalità di attuazione delle norme previste dagli articoli 1 e 3 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 325, recante elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate (G.U. n. 269 del 16 novembre 1993).

**Ministero delle finanze****17. DECRETO 17 dicembre 1992**

Modalità di versamento diretto mediante delega alle aziende di credito dell'imposta sul patrimonio netto dell'impresa (G.U. n. 55 dell'8 marzo 1993).

**18. DECRETO 23 dicembre 1992**

Competenze del segretario generale del Ministero delle finanze e dei dirigenti degli uffici del Segretariato generale (Suppl. ord. alla G.U. n. 6 del 9 gennaio 1993).

**19. DECRETO 23 dicembre 1992**

Organizzazione interna del Dipartimento delle entrate (Suppl. ord. G.U. n. 6 del 9 gennaio 1993).

**20. DECRETO 23 dicembre 1992**

Organizzazione interna del Dipartimento del territorio (Suppl. ord. alla G.U. n. 6 del 9 gennaio 1993).

**21. DECRETO 23 dicembre 1992**

Organizzazione interna della Direzione generale degli affari generali e del personale (Suppl. ord. alla G.U. n. 6 del 9 gennaio 1992).

**22. DECRETO 29 dicembre 1992**

Rappresentanza in dogana per l'espletamento delle operazioni doganali (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1993).

**23. DECRETO 10 giugno 1993**

Disciplina dell'organizzazione interna delle direzioni regionali delle entrate (G.U. n. 136 del 12 giugno 1993)

**24. DECRETO 10 giugno 1993**

Disciplina dell'organizzazione interna delle direzioni compartimentali del territorio (G.U. n. 136 del 12 giugno 1993).

**Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato****25. DECRETO 1° giugno 1993**

Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccola e media impresa e dei limiti di intervento previsti dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317 (G.U. n. 151 del 30 giugno 1993).

**Ministero dell'interno****26. DECRETO 8 giugno 1993**

Norme di sicurezza antincendi per gli impianti di distribuzione di gas naturale per autotrazione (G.U. n. 154 del 3 luglio 1993).

**Ministero del lavoro e della previdenza sociale****27. DECRETO 15 febbraio 1993**

Determinazione dei compensi spettanti ai commissari governativi nominati ai sensi dell'art. 2543 del codice civile (G.U. n. 48 del 27 febbraio 1993).

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

28. **DECRETO** 19 febbraio 1993  
Applicazione dell'art. 7 del regolamento 30 dicembre 1991, n. 443, d'attuazione dell'art. 29 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di pensionamenti anticipati nel settore siderurgico pubblico (G.U. n. 58 dell'11 marzo 1993).
29. **CIRCOLARI** 24 settembre 1993 n. 94  
Assunzioni obbligatorie presso gli enti pubblici. Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, art. 42 (G.U. n. 238 del 9 ottobre 1993).
30. **CIRCOLARE** 12 luglio 1993 n. 71  
Assunzioni obbligatorie. Compensazione territoriale di cui all'art. 12 della legge 2 aprile 1968, n. 482. Verifica dell'adempimento degli obblighi occupazionali (G.U. n. 234 del 5 ottobre 1993).

**Ministero della marina mercantile**

31. **CIRCOLARE** 4 novembre 1992  
Inchieste sui sinistri marittimi. Accesso alla relativa documentazione (G.U. n. 39 del 17 febbraio 1993).
32. **CIRCOLARE** 15 marzo 1993, n. 290  
Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300 – Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352 – Regolamento per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 83 del 9 aprile 1993).
33. **DECRETO** 21 aprile 1993  
Disciplina del rilascio delle licenze di pesca (G.U. n. 98 del 28 aprile 1993).

**Ministero della sanità**

34. **DECRETO** 22 gennaio 1993  
Modalità di attestazione del diritto alla fruizione dell'assistenza sanitaria in regime di partecipazione alla spesa (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1993).
35. **DECRETO** 17 febbraio 1993  
Integrazione al decreto ministeriale 22 gennaio 1993, recante modalità di attestazione del diritto alla fruizione dell'assistenza sanitaria in regime di partecipazione alla spesa (G.U. n. 40 del 18 febbraio 1993).
36. **DECRETO** 18 febbraio 1993  
Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del Ministero della sanità (G.U. n. 46 del 25 febbraio 1993).
37. **CIRCOLARE** 18 febbraio 1993, n. 4  
Aspetti applicativi del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300, recante il regolamento concernente le attività private richiedenti atti amministrativi della Direzione generale per l'igiene degli alimenti e la nutrizione (G.U. n. 57 del 10 marzo 1993).
38. **DECRETO** 30 aprile 1993, n. 15  
Caratteristiche minime di sicurezza dei locali adibiti al deposito ed alla vendita di presidi sanitari (G.U. n. 133 del 9 giugno 1993).

**Ministero del tesoro**

39. **DECRETO** 27 maggio 1993  
Disposizioni sulla gestione centralizzata dei titoli di Stato (G.U. n. 129 del 4 giugno 1993).

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

40. **DECRETO 16 luglio 1993**  
Modificazioni al decreto ministeriale 5 dicembre 1991 in tema di procedure per la contrazione di mutui, rimborsi oneri relativi al programma di edilizia sanitaria (G.U. n. 170 del 22 luglio 1993).
41. **DECRETO 9 agosto 1993**  
Determinazione dei criteri generali per la valutazione delle domande di apertura di succursali in Italia da parte di enti creditizi extracomunitari (G. U. n. 212 del 9 settembre 1993).
42. **DECRETO 12 ottobre 1993**  
Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccola e media impresa ai fini degli interventi previsti dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317 (G.U. n. 286 del 6 dicembre 1993).
43. **DECRETO 29 ottobre 1993**  
Integrazione al decreto ministeriale 19 dicembre 1991 relativo alle modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 2 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, recante: «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio» (G.U. n. 266 del 12 novembre 1993).
44. **DECRETO 24 novembre 1993**  
Adeguamento delle strutture organizzative e delle corrispondenti competenze nell'ambito della Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra (G.U. n. 283 del 2 dicembre 1993).

**Ministero dei trasporti**

45. **DECRETO 15 marzo 1993**  
Disposizioni riguardanti l'idoneità tecnico-professionale, fisica e morale dei direttori di esercizio dei servizi di pubblico trasporto terrestre e dei loro sostituti (G.U. n. 87 del 15 aprile 1993).
46. **DECRETO 20 aprile 1993**  
Criteri per la determinazione di una tariffa minima e massima per il servizio di noleggio con autovettura (G.U. n. 124 del 29 maggio 1993).

**Ministero del turismo e dello spettacolo**

47. **CIRCOLARE 26 gennaio 1993, n. 4**  
Interventi a favore delle attività musicali e di danza in Italia (Suppl. ord. alla G.U. n. 35 del 12 febbraio 1993).
48. **CIRCOLARE 31 marzo 1993 n. 21**  
Interventi a favore delle attività teatrali di prosa per la stagione 1993-94 (G.U. n. 88 del 16 aprile 1993).





## Capitolo VII

### ATTIVITÀ DEI COMITATI INTERMINISTERIALI

- Sommario: — 1. **Premessa e conclusioni.**  
2. **Dati d'insieme.**  
3. **Analisi istituzionale.**  
4. **Analisi settoriale.**  
5. **Analisi tipologica.**  
6. **Analisi temporale.**  
7. **Analisi morfologica.**  
8. **Controllo delle deliberazioni**

#### 1. Premessa e conclusioni

Questo capitolo analizza le delibere adottate nel 1993 dai Comitati dei ministri istituiti per legge e aventi competenze economiche, ossia: il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) e il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR). Le delibere saranno esaminate, non dal punto di vista dei contenuti, per i quali si rinvia ai pertinenti capitoli della relazione, ma sotto i profili attinenti all'organizzazione, alle procedure, alla tipologia, ai settori di intervento, ai tempi e al processo di formazione.

Si osservava, nella relazione dello scorso anno, che la figura dei Comitati di ministri, nota anche ad ordinamenti stranieri, risponde ad esigenze certamente apprezzabili, in quanto da un lato decongestionano il Consiglio dei ministri dall'altro assolvono una funzione di coordinamento dell'attività dei Ministri. Le critiche non riguardavano e non riguardano quindi il modello organizzativo in astratto, ma le concrete carenze strutturali e funzionali, quali: la loro ridondanza e l'ampia composizione, la duplicazione e sovrapposizione delle competenze, la mancanza di raccordi, la rarefazione dell'attività di indirizzo (a vantaggio di una spiccata espansione dell'attività di gestione), l'affievolimento del ruolo decisivo (limitandosi i Comitati a ratificare le decisioni ministeriali), l'elusione di regole procedurali poste a presidio del corretto esercizio delle funzioni e la mancata previsione del monitoraggio sulle decisioni.

La fondatezza di queste censure, confermata dai dati 1993, è stata suffragata dall'art. 1 del provvedimento collegato alla legge finanziaria 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537), che ha soppresso tutti i Comitati interministeriali prima citati, ad eccezione del CICR (per le considerazioni che saranno indicate nel paragrafo 3.7), demandando a un regolamento governativo la definizione delle relative funzioni (comma 24), sulla base dei seguenti criteri:

- distinzione tra atti di indirizzo e atti di gestione, da devolvere rispettivamente al CIPE ed ai Ministeri competenti;
- attribuzione alle Regioni della potestà legislativa e regolamentare nelle materie di loro competenza;
- utilizzazione della Conferenza Stato-Regioni a fini di coordinamento delle attività regionali;
- semplificazione e snellimento delle procedure, anche in funzione della prevalente natura delle attività, attraverso la razionalizzazione delle competenze e dei controlli e l'eliminazione dei concerti e delle intese non indispensabili.

A quest'operazione di riassetto funzionale ha provveduto il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, le cui disposizioni saranno illustrate nei paragrafi successivi. La stessa norma del «collegato» demanda ad un

altro regolamento governativo la fissazione dell'organizzazione e delle funzioni del CIPE (comma 25), al quale comunque dovranno essere intestate le attribuzioni di programmazione generale e di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie.

## 2. Dati d'insieme

Nel 1993 sono state adottate dai Comitati interministeriali 652 delibere. Aggiungendovi quelle emanate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo (che, come si dirà, pur avendo natura amministrativa, ha una posizione di contiguità con l'omologo Comitato interministeriale) si perviene al totale di 763, che registra una netta flessione rispetto al 1992 (993 delibere complessive, di cui 257 del Comitato direzionale). Il maggior numero di delibere è stato emesso dal CIPI, con 390 (pari al 60% di tutte le delibere dei Comitati interministeriali), il minore dal CIPES (appena 6; 4 nel 1992).

Oltre il 75% delle decisioni riguarda atti di gestione, vale a dire atti procedimentali, provvedimenti amministrativi e atti organizzativi. Il dato, anche se più favorevole rispetto a quello dello scorso anno (88%), dimostra il rilevato fenomeno di «amministrativizzazione» dei soppressi Comitati.

## 3. Analisi istituzionale

Questo paragrafo espone le caratteristiche significative dei Comitati, sotto i profili organizzativo, procedimentale e funzionale. Contiene anche osservazioni di natura settoriale, tipologica e morfologica sulle delibere adottate dai Comitati nel 1993, osservazioni che saranno riprese in forma generale ed aggregata nei successivi paragrafi.

### 3.1 Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)

Nel ricostruire schematicamente l'itinerario legislativo del CIPE, la relazione dello scorso anno ha messo in luce che la sua missione principale di centro di elaborazione della politica economica nazionale (missione affidatagli dalla legge n. 48 del 27 febbraio 1967 e consolidata dai decreti del Presidente della Repubblica n. 554 del 14 giugno 1967 e n. 626 del 30 marzo 1968), si è progressivamente erosa, in conseguenza del proliferare dei Comitati interministeriali di settore. Questa vicenda recessiva ebbe certo inizio nel 1977, con l'istituzione del Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale, del Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (poi soppresso dalla legge n. 752 dell'8 novembre 1986, approvativa del piano agricolo nazionale) e del Comitato interministeriale per la politica economica estera. Si accentuò successivamente sia per la riluttanza del CIPE ad utilizzare il suo potere di indirizzo nei confronti dei Comitati di programmazione settoriale, istituiti, secondo la formula di rito, «nel suo seno», sia per l'ulteriore compartimentazione della politica economica, determinata dalla creazione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo e, in tempi recenti, del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto. In realtà, la moltiplicazione dei Comitati di settore, più che la causa, fu l'effetto della crisi della programmazione generale, manifestatasi agli inizi degli anni '70 con la rinuncia all'adozione del secondo programma economico nazionale, dopo i non felici esiti del primo.

All'affievolimento del ruolo di comando del CIPE sul piano degli indirizzi di politica economica generale ha fatto invece riscontro l'espansione delle sue funzioni di programmazione finanziaria e soprattutto delle sue «competenze amministrative» in materia di fiscalità, sanità pubblica, agricoltura, intervento straordinario nel Mezzogiorno. Distinto rilievo va invece riconosciuto all'attività espletata dal Comitato nella politica degli investimenti pubblici, attraverso lo strumento del Fondo investimenti e occupazioni (FO), che prevedeva un duplice intervento del CIPE: a monte, di indirizzo; a valle, di amministrazione attiva (approvazione di progetti). L'esperienza, come è noto, si è conclusa con risultati deludenti, specialmente sul piano della programmazione degli interventi.

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

Gli eventi del 1993 hanno interessato tutt'e tre gli aspetti sopra considerati. Sul versante della programmazione generale, il CIPE recupera ora il ruolo di unico centro decisionario, avendo il collegato alla legge finanziaria 1994 soppresso il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale, il Comitato interministeriale per la politica economica estera, il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto, il Comitato interministeriale dei prezzi e il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo. In attuazione del comma 24 dell'art. 1 dello stesso provvedimento legislativo, è stato emanato, come si è detto, il D.P.R. n. 373/1994, che ha attribuito al CIPE le funzioni di indirizzo di cui erano titolari i Comitati soppressi. Il disegno funzionale del CIPE dovrà comunque essere completato con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 1, comma 25, della citata legge. L'analisi è quindi rinviata al prossimo anno.

La piena valorizzazione del ruolo programmatico del CIPE richiederà comunque un'accurata operazione di *nettoyage*, per depurarlo dai molteplici compiti amministrativi, che, in linea con i principi posti dal «collegato», principi già attuati con il regolamento n. 373/1994, dovranno essere attribuite ai Ministeri, secondo il criterio della competenza prevalente. Quanto infine alla politica degli investimenti, la legge n. 493 del 4 dicembre 1993 prevede nuove funzioni del CIPE in materia di iniziative per il sostegno dell'occupazione e semplificazione degli interventi nell'edilizia. Sul tema si rinvia al capitolo XI, relativo all'attività contrattuale.

Sul piano organizzativo sono intervenuti nel 1993 due provvedimenti significativi. Il primo è il regolamento emanato dal Ministro del bilancio (decreto n. 602 del 14 dicembre) concernente la fissazione del termine finale dei procedimenti amministrativi che sfociano in una decisione dei Comitati interministeriali operanti presso il Ministero del Bilancio, nonché l'individuazione delle relative unità operative responsabili (artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241). Il regolamento riguarda i procedimenti di competenza del CIPE, CIPI e CIPET. Non comprende invece i procedimenti del CIPES, che pur essendo assistito organizzativamente dal Ministero del bilancio (ma dalla Segreteria generale della programmazione, anziché dalla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica), operava in settori di pertinenza anche del Ministero degli affari esteri.

La stessa esclusione del CIPES si riscontra nella delibera CIPE del 13 luglio 1993, che contiene disposizioni organizzative e procedura dei Comitati interministeriali incardinati nel Ministero del bilancio. Anche se la fonte può apparire dimessa, il provvedimento è di estrema importanza, perché risolve finalmente problemi cruciali per la qualità di queste decisioni. Si fa riferimento all'obbligo per il Ministro competente di far pervenire con un congruo anticipo alla Segreteria dei Comitati interministeriali la documentazione relativa agli argomenti all'ordine del giorno. L'importanza della disposizione si spiega con la constatazione che spesso in passato il CIPE decideva sulla base di una sintetica e generica relazione orale del Ministro proponente, senza alcuna seria ponderazione delle questioni sulle quali era chiamato a pronunciarsi, a cagione appunto della intempestiva diramazione della documentazione. Allo stesso obiettivo di migliorare la qualità delle decisioni dei Comitati sono funzionalizzate le disposizioni della delibera che disciplinano le pre-riunioni tecniche e la partecipazione dei Sottosegretari di Stato (norma quest'ultima utile, perché evita che l'indisponibilità del Ministro impedisca all'amministrazione di essere rappresentata). L'assetto del CIPE è stato anche interessato dai regolamenti nn. 283 e 284 del 24 marzo 1994 che saranno analizzati nella prossima relazione.

Nel 1993 il CIPE ha adottato 132 delibere, di cui 24 nel settore sanitario e 20 in quello agro-alimentare. Quasi tutte le decisioni in materia di sanità hanno riguardato la ripartizione del Fondo sanitario nazionale, argomento per il quale si rinvia all'apposita analisi speciale contenuta nel capitolo XVI del volume II. Di particolare importanza la delibera del 13 luglio, con la quale è stata suddivisa tra le Regioni la somma di 35.928 miliardi. In tema di finanza sanitaria si rileva che la delibera del 21 dicembre di ripartizione della somma di 115, 7 miliardi tra le Regioni Veneto, Liguria, Friuli e la provincia di Trento è stata pubblicata due volte nella Gazzetta ufficiale (n. 108 e 115 del 1994). Di rilevante impatto finanziario pure le delibere 124 in materia di infrastrutture, 10 e 47 nel settore dell'agricoltura e 110, approvativa del programma triennale di tutela ambientale. Meritevoli di interesse altresì le decisioni CIPE di cofinanziamento di iniziative assistite da contributo dell'Unione europea o comunque connesse al diritto comunitario.

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

Si tratta, come risulta dalla tabella 4, di 42 delibere che interessano un ventaglio molto ampio di settori: agricoltura, pesca, energia, tessile, turismo, trasporti, industria, ricerca scientifica. Tra esse meritano speciale menzione quelle con cui sono stati «riprogrammati» i fondi di provenienza comunitaria non utilizzati dalle Regioni. Il tema è analizzato nel capitolo XII. Degne di nota infine le decisioni di liberalizzazione dei prezzi di alcuni beni. Se ne parlerà nel paragrafo dedicato al Comitato interministeriale dei prezzi.

Da un punto vista tipologico, oltre la metà delle delibere CIPE hanno contenuto finanziario. (la somma «impegnata» nel 1993 è di circa 68 mila miliardi). Di esse le più rilevanti interessano, come si è visto, la sanità. La seconda categoria per numero di delibere è quella degli atti di programmazione. Il più significativo riguarda il programma triennale 1994-96 per la tutela ambientale (delibera del 21 dicembre), oggetto di analisi nel capitolo IV del volume II. Vanno menzionate inoltre quelle concernenti l'approvazione del piano globale di sviluppo dell'obiettivo 1 di cui al regolamento CEE n. 2081/1993, la determinazione degli indirizzi per l'azione italiana in sede comunitaria nel comparto dei trasporti, la sospensione della proposta di aggiornamento del piano spaziale nazionale, il rifinanziamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, l'approvazione del programma dell'AMA, la programmazione dell'edilizia residenziale per il quadriennio 1992-95, le modifiche al programma di interventi per la lotta all'AIDS. Si segnala infine che le delibere del 30 settembre, di approvazione del piano di intervento della PREST SpA, e del 13 luglio, di ripartizione dei fondi destinati alla messa a dimora di un albero per ogni neonato (legge 29 gennaio 1992, n. 113) sono state rimosse. La prima è stata revocata dalla delibera del 16 marzo 1994; la seconda, annullata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 165 del 14-28 aprile 1994.

### 3.2 Il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI)

Il dato saliente dell'attività svolta nel 1993 dal CIPI è la considerevole quantità di delibere adottate: ben 390, che rappresentano il 131% di quelle emanate nel 1992 e il 60% del totale complessivo delle delibere 1993 dei Comitati interministeriali. Come mostra l'analisi tipologica (tabella 2), le delibere del CIPI interessano sostanzialmente i settori delle agevolazioni produttive e delle politiche sociali. Anche quest'anno, il rapporto delle due categorie è all'incirca di un terzo (107) e due terzi (283). Al riguardo occorre però tener conto che le delibere del CIPI sono spesso collettive, riguardano cioè più destinatari. Così, nel campo delle agevolazioni produttive, le delibere del 26 marzo, 7 giugno, 13 luglio, 30 novembre e 21 dicembre, tutte relative ai finanziamenti del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, concernono rispettivamente 98, 79, 49, 42 e 21 beneficiari. Più elevato il livello di numerosità delle delibere collettive in materia di politiche sociali. Basti citare la n. 13 del 26 marzo (105 ditte), la n. 63 del 7 giugno (90 ditte), la n. 241 del 19 ottobre (120 ditte). Si può quindi concludere che concretamente la prevalenza delle decisioni CIPI in materia di politiche sociali è più netta di quanto non appaia dal numero dei provvedimenti.

Le delibere in materia di agevolazioni produttive hanno riguardato, nell'ordine, l'ammissione di programmi di investimento di imprese produttive ai benefici previsti dal testo unico delle leggi sul Mezzogiorno (art. 74 D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218), l'attività di imprese in amministrazione controllata (legge 3 aprile 1979, n. 95), l'aggiornamento, in base alla legge n. 488 del 19 dicembre 1992, di contratti di programma stipulati tra il Ministro per il Mezzogiorno e alcuni gruppi (IRI, Barilla, Olivetti, IBM, Semea, SNIA BPD, Texas Instruments, Bull HN, Piaggio), l'ammissione di programmi industriali alle agevolazioni del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica di cui all'art. 16 della legge n. 46 del 17 febbraio 1982, l'adozione di misure di sostegno alle politiche minerarie (leggi 30 luglio 1990, n. 221; 6 ottobre 1982, n. 752) e la concessione ad imprese di aiuti finanziari previsti dall'art. 4 della legge n. 675 del 12 agosto 1977. Alcune di queste delibere contengono direttive. La più importante è stata emanata il 22 aprile e concerne la concessione delle agevolazioni produttive nelle aree depresse. In tema si rinvia al capitolo del volume II, relativo agli interventi nelle aree depresse. Altre direttive riguardano la gestione del Fondo speciale per la ricerca applicata di cui alla legge n. 46/1 1982, gli interventi nel settore aeronautico (legge 24 dicembre 1985, n. 808) e la gestione del Fondo speciale per la riconversione delle produzioni di amianto, istituito dall'art. 14 della legge n. 257 del 27 marzo 1992.

Nel campo sociale l'intervento dello Stato si riferisce prevalentemente ai provvedimenti di integrazione salariale dei lavoratori: approvazione di piani di risanamento aziendale (art. 1 legge 23 luglio 1991, n. 223); estensione del trattamento straordinario di integrazione salariale ai giornalisti (art. 35 legge 5 agosto

1981, n. 416); accertamento della situazione di crisi dell'occupazione (art. 2 legge 12 agosto 1977, n. 675; art. 11 legge n. 223/1991), accertamento della condizione di riorganizzazione aziendale (art. 35 legge 5 agosto 1981, n. 416), proroga del trattamento ordinario di integrazione salariale (art. 10 legge n. 223/1991), trattamento speciale di disoccupazione ai lavoratori edili licenziati (legge 10 giugno 1991, n. 169) e ai lavoratori del ricamo (legge 8 agosto 1972, n. 464); interventi a favore di dipendenti di aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione (legge 23 aprile 1981, n. 155). Altri provvedimenti significativi hanno riguardato iniziative per mantenere le attività produttive in perdita di gestione o per favorire i processi di ristrutturazione di comparti in crisi (legge 26 novembre 1992, n. 460), il mantenimento di attività produttive in perdita di gestione aventi preminente valore strategico o sociale (legge 30 luglio 1990, n. 221), misure di sostegno alle aree siderurgiche di Taranto (legge 15 maggio 1989, n. 181) e adozione di criteri di attuazione dell'art. 10 della legge n. 223/1991 (trattamento di disoccupazione per i lavoratori dell'edilizia) e dell'art. 2 ter della legge n. 460/1992 (assunzione dei lavoratori in esubero impegnati nella costruzione della centrale ENEL di Fiumesanto).

Dalla rassegna delle tipologie più diffuse di delibere adottate dal CIPI nel 1993 si evince chiaramente che l'attività quasi esclusiva di questo Comitato pertiene all'area della mera gestione. La conferma di questo assunto si rinviene nella tabella 2, dalla quale risulta che il 95% delle delibere del CIPI (369 su 390) sono provvedimenti amministrativi o atti procedimentali (rispettivamente 83 e 286). Molto opportunamente quindi il legislatore ha disposto la soppressione del Comitato. In conformità ai principi informativi contenuti nell'art. 1, comma 24, del collegato alla legge finanziaria 1994, il regolamento n. 373/1994 ha ripartito le relative funzioni sulla base del duplice criterio della natura dei poteri e della «materia», devolvendo al CIPE le decisioni programmatiche e di indirizzo, indipendentemente dal relativo contenuto, e ai Ministeri di settore l'attività di gestione, secondo i normali criteri della competenza.

In concreto, spettano al CIPE l'approvazione dei programmi di ricerca (art. 17 legge 14 giugno 1989, n. 234) e contratti di programma (art. 3 D. Lgs. 3 aprile 1993, n. 96), nonché l'emanazione, per citare le più importanti, delle direttive in materia di politica industriale, innovazione tecnologica, sviluppo dell'industria aeronautica, politiche minerarie e agevolazioni produttive nelle aree depresse. Mentre la ripartizione delle funzioni tra CIPE e Ministeri è di ordine verticale, basata cioè sulla distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, la suddivisione delle competenze tra questi ultimi è di ordine orizzontale: la materia delle agevolazioni produttive al Ministero dell'Industria, le politiche sociali al Ministero del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica al Ministero dell'università.

### 3.3 Il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES)

Con il 31 dicembre 1993, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 21, del collegato alla legge finanziaria 1994, si è conclusa, azzerandosi, la linea sinusoidale disegnata dall'evoluzione legislativa del CIPES. Istituito, nell'ambito del CIPE, dalla legge n. 227 del 24 maggio 1977, con la missione di «definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero», il CIPES ebbe una prima e sostenuta fase espansiva in materia di cooperazione allo sviluppo (legge 9 febbraio 1979, n. 38), ricerca mineraria all'estero (legge 6 ottobre 1982, n. 752) e interventi volti a fronteggiare situazioni di emergenza endemica o di alti tassi di mortalità (legge 8 marzo 1985, n. 73). Seguì una fase recessiva, determinata dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987, che, abrogando, con l'art. 38, le leggi n. 38/1979 e 73/1985, ha trasferito il settore della cooperazione allo sviluppo dal CIPES al Ministero degli esteri, nel cui ambito operava il CICS, anch'esso ora soppresso. Recentemente, la legge n. 212 del 26 febbraio 1992, aveva tracciato una nuova curva ascendente del CIPES, attribuendogli funzioni di indirizzo in materia di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale. La dinamica evolutiva del Comitato si è ora definitivamente esaurita con la sua soppressione.

Soppressione che non è stata certamente causata dal venir meno della ragion d'essere di una politica del commercio con l'estero, ché, anzi, proprio il 1993 è stato caratterizzato da grandi mutamenti istituzionali e importanti accordi internazionali nel settore (descritti nel capitolo del volume II, relativo al Ministero del Commercio estero), che postulano il rafforzamento degli strumenti di politica economica estera.

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

È quindi auspicabile che il disegno di riorganizzazione funzionale, delineato dal regolamento n. 373/1994 e che sarà completato con l'emanazione dell'altro regolamento previsto dal comma 25 dell'art. 1 del «collegato», sappia assicurare un'efficace funzione di sostegno all'azione delle imprese nazionali sui mercati esteri.

Il citato regolamento n. 373/1994 ripartisce le funzioni del soppresso CIPES tra CIPE e i Ministeri interessati. Al primo spetta la definizione della politica di settore, secondo le indicazioni dell'art. 1 della legge n. 227/1977, prima riportate per esteso, nonché la formulazione degli indirizzi generali della collaborazione con i Paesi dell'est, di cui alla legge n. 212/1992. Le altre competenze previste da quest'ultima legge (approvazione del programma organico e ripartizione delle disponibilità finanziarie) sono devolute al Ministero degli esteri, mentre competono al Ministero del commercio con l'estero le funzioni di indirizzo alla Sezione speciale per l'assicurazione del crealito all'esportazione-SACE (art. 2 legge n. 227/1977) ed alla Società italiana per le imprese miste all'estero SIMEST S.p.A. (legge 24 aprile 1990, n.100). È attribuita infine al Ministero dell'industria la concessione di contributi per la ricerca mineraria all'estero (art. 17 legge n. 752/1982).

Nell'arco della sua esistenza, il CIPES ha adottato 66 deliberazioni, di cui 6 nel 1993, tutte contenenti direttive in materia di assicurazione di crediti all'esportazione. I paesi interessati sono stati Marocco, Russia, Algeria e Slovenia.

#### 3.4 Il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET)

La soppressione del CIPET, disposta dal «collegato» nel contesto del riassetto dell'amministrazione, è un evento già prefigurato dall'art. 1 della legge n. 186 del 4 giugno 1991, che ha istituito il Comitato giustappunto nella «attesa della legge di riforma dei Ministeri e nel quadro delle previsioni di riordino di cui all'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 400». La morte dell'organo tuttavia non dovrebbe pregiudicare la vitalità della funzione. La programmazione del trasporto e il suo coordinamento con la programmazione generale rappresentano infatti un'esigenza primaria della politica economica che non può essere messa in discussione, anche al fine di migliorare l'accesso delle nostre Regioni periferiche e in ritardo di sviluppo al mercato unico europeo, secondo le linee strategiche prospettate dalla deliberazione del CIPE del 7 giugno in materia di grandi reti transeuropee. Ragionevolmente quindi il regolamento n. 373/1994 demanda al CIPE tutte le competenze intersettoriali: coordinamento della programmazione, semplificazione delle procedure delle amministrazioni che operano nel settore, conto nazionale trasporti, direttive per l'elaborazione dei piani Tegonai, aggiornamento del piano generale dei trasporti, criteri di utilizzazione delle disponibilità finanziarie in materia.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, il CIPE si avvale «degli uffici, del personale e dei mezzi della segreteria del soppresso CIPET». Al riguardo è il caso di rilevare che l'attività di segreteria di questo Comitato coinvolgeva tre strutture: il Segretariato, composto da 50 membri, di cui 15 esperti, 10 dirigenti e 25 funzionari e articolato in uffici, con funzioni istruttorie tecniche; la Segreteria generale della programmazione del Ministero del bilancio, che collabora con il Segretariato «per tutto ciò che concerne l'istruttoria, la formulazione e la valutazione dell'attività di programmazione» (art. 1 D.P.R. 21 febbraio 1992, n. 315); la Direzione generale per l'attuazione dello stesso Ministero, che svolge compiti di ordine amministrativo. È lecito attendersi che alla difficile opera di razionalizzazione degli organi di vertice segua coerentemente la ricalibratura funzionale ed organizzativa delle strutture di supporto. In particolare dovrà essere rivisto il rapporto tra il Segretariato dell'ex CIPET e la Segreteria generale della programmazione economica, che oggi presenta ambiguità, come risulta dalla delibera del 30 giugno relativa alla metodologia per l'aggiornamento del piano generale dei trasporti. Detta delibera, da un lato, attribuisce al Coordinatore del Segretariato funzioni di direzione e, dall'altro, gli impone di «collaborare» con il Segretario generale della programmazione economica.

Nel 1993 il CIPET ha emanato 9 delibere, contro le 12 dell'anno precedente. Le decisioni più significative concernono, a livello programmatico, l'allocazione delle risorse previste dal contratto di programma stipulato tra Ministero dei trasporti ed Ente Ferrovie dello Stato (legge 14 luglio 1993, n. 238), la metodologia per l'aggiornamento del piano generale dei trasporti e, tra le direttive, i criteri per la predisposizione dei piani urbani del traffico veicolare.

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

Sul piano mortologico è dato rilevare che i provvedimenti del CIPET di regola recepiscono integralmente le proposte del Segretariato (delibere 1, 3, 4, 5, 8, 9) o del Ministro competente (delibera 6). Si nota anzi che alcune delibere fanno espresso riferimento nel dispositivo a documenti di tale struttura. Per quanto riguarda il parere sullo schema di disegno di legge sul trasporto pubblico locale il riferimento non è esplicito, ma il dispositivo della delibera (adottata il 7 giugno), è formulato in modo così ellittico e generico (raccomandazione di effettuare «ulteriori approfondimenti in tema di...») che senza il testo del Segretariato, provvidamente allegato, ma che tuttavia non fa parte integrante del provvedimento, la delibera sarebbe da considerare priva di oggetto, per l'impossibilità di individuare il compiuto significato della decisione del Comitato.

In un solo caso si registra una dissonanza tra la proposta e la decisione. Si tratta della delibera del 30 giugno relativa alla metodologia per l'aggiornamento del piano generale dei trasporti. Essa dispone l'approvazione del documento redatto dal Segretariato con «le integrazioni e modifiche «apportate in sede di discussione». Facendo così trasparire l'idea che la discussione svoltasi durante la riunione del Comitato sia da considerarsi topograficamente e temporalmente esterna alla fase della decisione.

### 3.5 Il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP)

Il 1993 non solo registra, con la soppressione del CIP, disposta dal collegato alla legge finanziaria 1994, la scomparsa dal panorama istituzionale del Comitato interministeriale più remoto nel tempo, essendo stato costituito dal D. Lgs. n. 347 del 19 ottobre 1944, ma vede anche, per effetto di alcune importanti delibere del CIPE, il ridimensionamento della disciplina dei prezzi, che, nella sua ispirazione di fondo, è ancora più remota. La determinazione pubblica dei prezzi, affidata al CIP dal citato decreto legislativo luogotenenziale, risale infatti agli anni '30, anche se è stata rinnovata nell'immediato dopoguerra per esigenze contingenti di politica di controllo dei prezzi e dei salari e riaggiornata come misura antinflazionistica, ai primi anni '70, per contrastare gli effetti della crisi petrolifera.

L'armamentario tradizionale della disciplina dei prezzi era costituito dallo strumento dei prezzi amministrati, che consiste nella fissazione autoritativa dei prezzi di alcuni beni e servizi individuati dal CIPE; dal regime della sorveglianza di prezzi che, secondo una delibera del CIPE del 1974, doveva consistere in un'attività di monitoraggio dei prezzi (richiesta di informazioni, ispezioni, indagini, ecc.), e che invece ha assunto col tempo i connotati di un controllo, sia pure tenue; dalle casse di conguaglio, istituite con D. Lgs. C.P.S. n. 896 del 15 settembre 1947 e disciplinate con D. Lgs. n. 98 del 26 gennaio 1948. Pensate all'origine come meccanismi di perequazione, attraverso la determinazione di un unico prezzo di beni prodotti a costi diversi, si sono poi trasformate in strumenti di intervento pubblico nell'economia con finalità incentivanti.

Le attribuzioni di cui l'ordinamento ha intestato il CIP nei cinquanta anni della sua esistenza sono ora ripartite, secondo i consueti criteri, dal regolamento n. 373/1994, tra il CIPE e i Ministeri di settore. Al primo spettano i poteri di indirizzo per la determinazione dei prezzi e delle tariffe, le direttive ex art. 17 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 (che attribuiva al CIP il compito di utilizzare la manovra dei prezzi in funzione antinflazionistica) e le competenze in materia di tariffe di servizi locali (art. 12 legge 23 dicembre 1992, n. 498).

Al Ministero dell'industria sono trasferite i compiti in materia di tariffe e condizioni generali di polizza relative all'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli (art. 11 legge 26 dicembre 1969, n. 990), nonché di energia elettrica e gas. Queste ultime competenze riguardano la determinazione di alcuni prezzi e ammontari, relativi al metano (art. 19 legge 29 novembre 1984, n. 798), al rimborso all'ENEL previsto dall'art. 19 della legge n. 896 del 9 dicembre 1986 in materia di risorse geotermiche di interesse nazionale, al servizio di vettoriamento del gas naturale (art. 12, comma 3, legge 9 gennaio 1991, n. 9), ai conguagli per l'iritegrazione tariffaria di cui all'art. 7 della legge n. 9/1991 e alla cessione dell'energia elettrica prodotta da imprese (art. 20 legge n. 9 citata). Le altre competenze del CIP di rango ministeriale concernevano i prezzi delle salse vergini di oliva (art. 1 legge 21 dicembre 1962, n. 1527) e le tariffe postali e telegrafiche, che sono state devolute rispettivamente all'Amministrazione delle risorse agricole, alimentari e forestali e a quella delle poste.

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

Sul piano organizzativo il regolamento n. 373 sopprime i comitati provinciali dei prezzi, demandandone le relative funzioni residue agli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e la Commissione centrale dei prezzi, istituita dal decreto legislativo luogotenenziale n. 347/1947. Stabilisce inoltre, il regolamento, che in via provvisoria il Ministero dell'industria può avvalersi degli uffici di segreteria e di supporto del soppresso Comitato interministeriale.

Nel 1993 sono state adottate 15 delibere dalla Giunta (che costituiva un sottocomitato, abitato ad agire in caso di urgenza) e 7 dal CIP, di cui una di ratifica dei provvedimenti della Giunta. Sono stati inoltre emanati 2 provvedimenti dal Segretario generale, in ottemperanza a ordinanze del TAR Lazio in materia di prezzi di farmaci. Le decisioni più importanti riguardano la sospensione del regime dei prezzi amministrati dei concimi, del cemento, del pane e del latte (delibere nn. 4, 5, 6 e 7 del 16 marzo). Di questa svolta nella politica dei prezzi c'erano già state nel 1992 le prime manifestazioni con la completa liberalizzazione dei prezzi dei detersivi (delibera CIPE del 25 marzo) e la sospensione, disposta dal CIP in via sperimentale (delibera del 12 novembre), della sorveglianza dei prezzi nel settore delle carni bovine. Tali decisioni erano state precedute dalla costituzione, sempre nel 1992, dell'Osservatorio per i prezzi, disposto con due decreti del Ministro dell'industria, emessi nel mese di settembre (G.U. 219 e 227 del 1992), consistente in un programma di monitoraggio dei prezzi al consumo relativi ai beni e servizi di più larga diffusione, al fine di verificare la dinamica del processo di formazione dei prezzi, conformemente alle esigenze prospettate dal protocollo Governo-Parti sociali del luglio 1992 sulla politica dei redditi, e ribadite dall'accordo Governo Sindacati del luglio 1993.

Di difficile qualificazione è invece l'attuale regime dei prodotti petroliferi, che una delibera del CIPE del luglio 1991 aveva sottoposto sperimentalmente alla sorveglianza. Lo stesso Comitato con delibera del 27 aprile 1993 (seguita da conforme delibera CIP del 5 maggio), considerando che il regime di sorveglianza in questione, pur attivando elementi di concorrenza nel mercato, «non consente tuttavia di assumere decisioni in ordine al definitivo orientamento in materia di prezzi», ha prorogato la sorveglianza sui prodotti petroliferi sino alla propria successiva delibera, da adottarsi non oltre il 30 settembre dello stesso anno. Puntualmente, entro il suddetto termine, il CIPE ha disposto la cessazione delle attribuzioni del CIP sui prezzi dei citati prodotti, i quali pertanto avrebbero dovuto essere determinati liberamente dagli operatori, con l'obbligo per questi ultimi tuttavia di inviare al Ministero dell'industria, non oltre il 30 aprile 1994, i propri listini di vendita. La vicenda registra in atto una delibera CIPE del 13 aprile 1994, la quale stabilisce che, ferma restando la libera determinazione dei prezzi di tali prodotti, gli operatori che forniscono carburante ai punti di vendita dovranno indicare ai relativi gestori i «prezzi consigliati» per la vendita al pubblico e comunicare gli stessi prezzi al Ministero.

Da un punto di vista morfologico è da segnalare la singolarità della citata delibera del CIPE del 27 aprile 1993, che cita, quale unico atto procedimentale di riferimento, una remota nota del Ministero dell'industria (datata 22 aprile 1991), contenente la proposta di prorogare «il regime di sorveglianza avviato il 16 settembre 1991», ossia in una data successiva alla nota stessa. Sempre in ordine al processo di formazione delle decisioni, va rilevato che nel 1993 è entrata in crisi anche la Commissione centrale prezzi, che la precedente relazione aveva ritenuta incapace di svolgere un'attività istruttoria complessa e delicata, come quella richiesta dalla normativa, in considerazione della sua struttura collegiale (modulo che comporta un funzionamento intermittente, laddove per quel tipo di attività sembra più rispondente una struttura burocratica), della sua vastissima composizione (con conseguente inefficienza) e della sua natura corporativa, espressione degli interessi privati coinvolti dalle decisioni del Comitato interministeriale, constatazione che induceva la Corte a ritenere che detta Commissione — che, come si è detto, è stata soppressa — non dava garanzie di obiettività nella valutazione dei dati ed elaborazione delle proposte da sottoporre al CIP. Con riferimento alle tariffe elettriche, la Commissione centrale prezzi si è riunita ben quattro volte senza riuscire ad esprimere le valutazioni di competenza per la mancanza del numero legale (causata dall'assenza intenzionale dei rappresentanti di alcune associazioni). Pur in assenza del prescritto parere, la Giunta, con procedura di urgenza, ha nondimeno deciso, con delibera del 14 dicembre 1993, le nuove tariffe, i sovrapprezzi e i contributi di allacciamento da corrispondere all'ENEL.

Resta da analizzare il settore dei farmaci, interessato da 9 provvedimenti, alcuni dei quali concernenti un numero molto elevato di specialità medicinali (basti citare la delibera n. 3/1993 che concerne 221-



prodotti). Al riguardo è da rilevare preliminarmente che con delibera del 5 febbraio 1993 (attuata con decreto del Ministro dell'industria del 14 maggio) era stata ristrutturata la Commissione per la determinazione del prezzo dei farmaci, istituita con decreto del Ministro dell'industria del 25 ottobre 1990 e successivamente modificata con decreti del 25 ottobre e 10 dicembre 1991. La ristrutturazione della Commissione consultiva era consistita in una riduzione del numero dei componenti, passati da 20 a 11, nell'affidamento della presidenza ad un magistrato del Consiglio di Stato, nell'accorciamento della durata e soprattutto nella riconsiderazione delle sue funzioni. Nella precedente relazione, analizzando il relativo modello organizzativo, erano state espressi dubbi sulla idoneità della Segreteria generale, in ragione della sua debolezza operativa, allo svolgimento ottimale della delicate funzioni istruttorie di cui era titolare. Il provvedimento di costituzione della nuova Commissione, nel riservare alla Segreteria l'istruttoria dei prezzi dei farmaci, con la conseguente attribuzione alla Commissione di soli compiti consultivi sulle risultanze istruttorie della Segreteria, aveva rinforzato organizzativamente quest'ultima, attraverso la possibilità del ricorso a personale comandato e dell'avvalimento di esperti esterni. Il provvedimento aveva inoltre dettato norme di garanzia sull'esercizio delle funzioni dei componenti-esperti della Commissione, prevedendo criteri di incompatibilità e prescrivendo la tenuta di comportamenti non collusivi con le imprese farmaceutiche.

Si trattava però di misure tardive, che non potevano bonificare un milieu che le cronache giudiziarie riveleranno essere dedito a pratiche concussorie, diffuse e ricorrenti. Ed infatti la nuova Commissione, dopo qualche inutile riunione, si dissolse, in quanto alcuni suoi membri eminenti sono stati colpiti da misure restrittive. Con la conseguenza, sul piano amministrativo, che le successive decisioni del CIP in materia sono state adottate senza il parere della Commissione. Un cenno particolare va fatto alla delibera CIP n. 14/1993, con la quale è stata data esecuzione all'ordinanza del TAR Lazio n. 861 che ha disposto la sospensione della delibera n.13/1993, di proroga di una precedente delibera, che aveva, a sua volta, disposto la sospensione della riduzione dei prezzi dei farmaci, con la motivazione che detta riduzione dei prezzi «comporterebbe ulteriori aggravii al settore farmaceutico».

Dal 1° gennaio 1994 i prezzi delle specialità medicinali sono sottoposti, ai sensi dell'art. 8, comma 12, del collegato alla legge finanziaria 1994, al regime di sorveglianza, e non possono superare la media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al medesimo principio nell'ambito della Comunità europea. La stessa norma ha disposto l'abrogazione delle norme che attribuivano al CIP competenze in materia di fissazione e revisione del prezzo delle specialità medicinali.

### 3.6 Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS)

Come si è detto, la legge n. 49/1987 ha trasferito la politica di cooperazione allo sviluppo dal CIPES al Ministero degli affari esteri, demandando al CICS la determinazione degli indirizzi programmatici e delle priorità per aree geografiche, la deliberazione delle iniziative rilevanti, la verifica dello stato di attuazione e degli esiti dell'attività di cooperazione allo sviluppo e la concessione di crediti agevolati alle imprese miste nei Paesi in via di sviluppo (artt. 3 e 7). Queste stesse funzioni sono ora attribuite, a seguito della soppressione del CICS, dal regolamento n.373/1994, al CIPE, che le esercita su proposta del Ministro per gli affari esteri, al quale spetta pure la competenza della ripartizione delle disponibilità finanziarie. Ciò però, solo per il 1994 e sino all'applicazione dell'art. 4 della legge n. 559 del 23 dicembre 1993, che sopprime con decorrenza 1° gennaio 1995 la gestione fuori bilancio costituita dal Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, disponendo l'iscrizione in bilancio dei relativi mezzi finanziari.

Oltre che dall'art. 1, comma 21, del collegato alla legge finanziaria 1994, che ha soppresso il Comitato, e dall'art. 4 della legge 559/1993, che ha inciso profondamente sulla strumentazione contabile e finanziaria della competente Direzione generale, la materia della cooperazione allo sviluppo è stata interessata dal D.L. n. 543 del 28 dicembre 1993 (convertito con legge 17 febbraio 1994, n. 121), che contiene misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei Paesi in via di sviluppo. Per effetto di questa legge, il già articolato e pletorico quadro organizzativo della cooperazione (Comitato interministeriale, Ministro, Comitato direzionale, Comitato consultivo, Direzione generale, Unità tecnica centrale, Unità tecniche locali, Fondo speciale, Fondo rotativo presso il Mediocredito italiano centrale, Banca dati, istituto agronomico d'Oltremare) si arricchisce di altri due organi: la Commissione per la valutazione dello

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

stato degli interventi in corso di realizzazione nel campo della cooperazione e la Commissione per la valutazione delle qualifiche ed esperienze degli esperti assunti con contratti di diritto privato a termine.

Queste iniziative organizzative si sono rese necessarie per le gravi anomalie che caratterizzano la cooperazione allo sviluppo. Anomalie che, con riferimento alla gestione del Fondo Aiuti italiani (FAI), sono state recentemente denunciate con particolare forza dalla Corte dei conti con deliberazione della Sezione del controllo n. 35/94 del 3 maggio 1994. La Corte, sulla base di un'accurata indagine a campione, che ha messo in luce non solo diffuse e reiterate violazioni di legge, ma anche sprechi, inefficienze, mancanza di analisi di fattibilità e di analisi costi-benefici, carenze tecniche ed amministrative, sovradimensionamento degli interventi, mancata ultimazione o utilizzazione di opere, insufficienza dei controlli interni e ritardi, ha espresso un giudizio di disvalore sul complesso dell'azione amministrativa svolta dal FAI. La conferma di questa valutazione radicalmente negativa della Corte si rinviene proprio nell'art. 1 del citato D.L. n. 543/1993 che attribuisce alla Commissione di esperti il compito di: verificare lo stato di fatto e di diritto degli interventi (alcuni dei quali sospesi da oltre 12 mesi o mai iniziati), valutare i costi necessari per il completamento degli interventi, accertare la fondatezza delle varianti e proporre adeguate misure per definire il contenzioso in atto. La stessa legge contiene una delega al Governo per la riorganizzazione funzionale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, secondo criteri, tra l'altro, di distinzione delle funzioni «politiche, diplomatiche, tecniche e amministrativo-contabili» e di «individuazione della responsabilità gestionale dei singoli progetti». Va aggiunto che con legge n. 46 del 17 gennaio 1994 è stata istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

All'intenso impegno sul piano normativo (oltre alle norme citate, vanno ricordati i regolamenti, in corso di formazione, sui procedimenti amministrativi relativi alle organizzazioni non governative, previsti dall'art. 2, comma 7, del «collegato») e di riassetto organizzativo (si v. le delibere nn. 1, 2 e 3 del Comitato direzionale), che ha caratterizzato il 1993, ha fatto riscontro una limitata attività di gestione dell'Amministrazione della cooperazione. Ciò emerge chiaramente anche dai dati che riguardano il CICS, che ha adottato appena 46 delibere contro le 99 del 1992. In base alla natura degli atti (cfr. tabella 2), le delibere sono così suddivise: 4 direttive (tutte di scarso rilievo), 13 atti a contenuto finanziario (concernenti, oltre che la ripartizione di fondi, l'assunzione di impegni di spesa a carico degli esercizi successivi), 1 atto procedimentale e 28 provvedimenti amministrativi di concessione di aiuti, di cui i più rilevanti riguardano il Marocco (36,643 e 10,114 miliardi), lo Zimbabwe (27,500 miliardi), la Tunisia (20,797 miliardi), la Cina (4,052 e 10,369 miliardi).

Si registra, nei confronti dell'esercizio precedente, un'accentuata estensione dell'area di indirizzo che sfiora il 37% del complesso degli atti, e un ridimensionamento dell'area di gestione, pari al 63%, che, invece, nel 1992, aveva superato il 90%. In realtà la contrazione dell'attività di gestione è più marcata di quanto non risulti dall'analisi quantitativa delle delibere, alcune delle quali non attengono comunque a decisioni nuove, ma sono confermatrice (delibere 35, 36, 37, ecc.) o modificative di precedenti provvedimenti, in conseguenza di osservazioni mosse dalla Corte dei conti su atti di liquidazione di spese (delibere da 20 a 26, da 28 a 30, 78 e 79). Lo dimostra, in generale, il ridotto volume di spesa e in particolare la notevole riduzione dell'attività del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un organo presieduto dal Ministro o dal Sottosegretario, di cui fanno parte i rappresentanti di vertice delle Amministrazioni presenti nel CICS, nonché i direttori generali del Ministero degli esteri e del Mediocredito (art. 9 della legge n. 49/1987). La presa in considerazione in questa sede delle delibere del Comitato direzionale, aventi natura amministrativa, si spiega con la circostanza che esso definisce le direttive per l'attuazione degli indirizzi programmatici stabiliti dal CICS e delibera la programmazione annuale dell'attività. I due Comitati - interministeriale e direzionale - pur di diverso rango (politico il primo, amministrativo il secondo), sono quindi, come si è rilevato nella precedente relazione, in una posizione di contiguità, il Comitato direzionale essendo chiamato a specificare la trama programmatica ordita per grandi disegni dal Comitato interministeriale.

Nel 1993 il Comitato direzionale ha adottato 111 delibere, pari al 43% di quelle intervenute nell'esercizio precedente (257). Esse naturalmente attengono tutte all'area della gestione. La maggior parte riguarda l'attività di finanziamento di iniziative, la quale comunque, come si è detto, è stata notevolmente ridotta. Complessivamente la somma impegnata si aggira sui 215 miliardi, che rappresentano poco più di un quinto

dei finanziamenti decisi nel 1992. Le iniziative più significative hanno riguardato l'Eritrea, l'Angola e soprattutto l'Etiopia, già destinataria di aiuti l'anno scorso e inoltre risultante uno dei Paesi più beneficiati dal FAI (citata deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n.35/94, p. 131). Da notare tuttavia che una parte consistente dei 215 miliardi impegnati concerne la concessione di borse di studio (65,4 miliardi, pari al 30%).

### 3.7 Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)

Il CICR è il solo Comitato interministeriale economico che il collegato alla legge finanziaria 1994, come già l'art. 7 della legge n. 400 del 23 agosto 1988, sottrae all'estinzione. La sopravvivenza non costituisce una deroga al disposto dell'art. 1, comma 24, del citato provvedimento legislativo, che devolve in esclusiva al CIPE «le funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie». Come si è osservato l'anno scorso, commentando l'abrogazione, per effetto dell'art. 1 della legge n. 35/1992 del D.P.R. n. 626/1968, che prevedeva l'obbligo del CICR di attenersi alle direttive generali del CIPE «per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni, in conformità alle linee di sviluppo fissate dal programma economico nazionale», non esisteva e non esiste un rapporto di subordinazione del CICR al CIPE, in quanto quest'ultimo Comitato non ha una competenza specifica in materia di politica creditizia e valutaria.

Prima di passare all'esame dei provvedimenti emessi nel 1993, conviene fare due premesse, di carattere una funzionale, l'altra metodologico. La prima per ricordare che l'ordinamento del credito è governato da tre autorità. Il CICR esercita l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio, attraverso tra l'altro atti normativi (8 nel 1993). Il Ministro del tesoro è il responsabile politico del settore, presiede il Comitato, al quale può sostituirsi in caso di urgenza, ed è titolare di propri poteri in materia sanzionatoria e in situazioni di crisi. La Banca d'Italia infine ha funzioni propositive nei confronti delle altre due autorità, svolge compiti istruttori, ha competenze normative autonome ed esercita la vigilanza. Questi cenni, finalizzati ad agevolare la comprensione dei provvedimenti adottati nel 1993, sono per ora sufficienti. L'argomento sarà ripreso più ampiamente l'anno prossimo in sede di analisi della nuova legge bancaria (D. Lgs. 1° settembre 1993, n. 385), entrato in vigore il 1° gennaio 1994.

L'altra premessa riguarda la classificazione delle delibere in base alla natura giuridica degli atti. Se questa operazione presenta in generale elementi di approssimazione, preliminarmente per la difficoltà di distinguere gli atti normativi dagli atti amministrativi generali, e inoltre per l'ineliminabile margine di opinabilità insita nella classificazione di atti promiscui, di atti cioè contenenti ad un tempo norme generali ed astratte, indicazioni programmatiche e disposizioni finanziarie, dato che il criterio della prevalenza, al quale la presente analisi quantitativa intende attenersi, si espone a valutazioni soggettive, il problema è qui ulteriormente complicato dalla non corrispondenza tra le qualificazioni giuridiche e i valori sostanziali. Ci si riferisce al D.Lgs. n. 691 del 17 luglio 1947, istitutivo del Comitato interministeriale, che all'art. 6 stabilisce che i provvedimenti in materia di risparmio e credito sono emanati con decreto del Ministro del tesoro, «sentito, ove non ricorrano particolari ragioni di urgenza» il CICR. Secondo la legge al CICR spetterebbe quindi il compito di dare parere, se richiesto, al Ministro del tesoro, titolare del potere decisivo.

Questa prospettazione, ancorché sorretta da inequivocabili elementi testuali, è insostenibile per considerazioni di logica formale. Intanto è singolare che il Ministro del tesoro, quale presidente del Comitato interministeriale, «formuli e riceva ad un tempo il medesimo parere». Ciò che però è inaccettabile è l'idea che il Ministro del tesoro, che ha già il potere di surrogare il Comitato in situazioni di urgenza, situazioni che in passato sono state valutate con criteri di eccessiva ampiezza, e che inoltre dispone di proprie autonome competenze, possa disattendere un parere obbligatorio espresso da un organo da lui medesimo attivato e del quale è presidente. Una siffatta tesi infrangerebbe le regole basilari della collegialità, giacché consentirebbe ad un componente di un comitato, sia pure in posizione di rilievo, di vanificare, nell'esercizio di funzioni monocratiche, decisioni collegiali, formatesi con il suo contributo, ma rispetto alle quali è rimasto soccombente.

Se così è, allora la norma va intesa nel senso che il «parere» del CICR è vincolante, ossia che la delibera del Comitato ha valore sostanziale, residuando al Ministro del tesoro il compito di formalizzare,

esternandola, le sue decisioni. C'è poi, ad aumentare la difficoltà di lettura di questi atti, l'uso di un registro semantico non rigoroso. Mentre, di regola, la prassi, in ossequio alla lettera della legge, distingue le parole «parere» e «approvazione», riferendo il primo alla deliberazione del CICR e il secondo al decreto ministeriale, in alcuni casi (modifiche statutarie disposte nella seduta del 18 ottobre, di progetto di ristrutturazione dell'ISVEIMER, approvato il 24 novembre) la terminologia è identica in entrambi gli atti, sicché è impossibile ricostruire la natura del potere che le autorità creditizie intendono esercitare. Coerentemente con la scelta di privilegiare la natura effettiva degli atti, sono qui classificate solamente le delibere del CICR, che vengono quindi prese in considerazione nella loro valenza sostanziale (atti normativi, provvedimenti amministrativi, ecc.). I provvedimenti del Ministro del tesoro sono classificati in quanto emessi nell'esercizio delle sue funzioni sostitutive del Comitato.

Nel 1993 il CICR ha tenuto 9 riunioni. È quindi da ritenersi cessata definitivamente la prassi, criticata dalla precedente relazione, che vedeva una surrogazione sistematica ed immotivata del Comitato interministeriale da parte del Ministro del tesoro. Complessivamente sono stati adottati 45 provvedimenti (25 dal Comitato e 20 dal — Ministro del tesoro), così suddivisi per sub-settori («rubriche», secondo i criteri di classificazione del Comitato): 7 questioni di carattere generale, 5 progetti di ristrutturazione di istituti di credito (art. 1 legge 30 luglio 1990, n. 218), 19 rinnovi di cariche amministrative e sindacali, 7 autorizzazioni (relative però a più persone) a funzionari pubblici ad accettare cariche di amministratori e direttori (art. 9, comma 1, vecchia legge bancaria), 2 provvedimenti in materia di amministrazione straordinaria e 5 questioni «varie».

Di particolare rilevanza le questioni generali, che hanno riguardato la «de specializzazione» degli enti creditizi (operatività a medio-lungo termine e raccolta), le partecipazioni detenibili dagli enti e gruppi creditizi, la disciplina sul controllo dei grandi fidi (delibere adottate nelle sedute del 10 e 11 giugno); la modifica alla disciplina della riserva obbligatoria (D. M. del 5 febbraio), le partecipazioni nel capitale degli enti creditizi (delibera del 19 aprile) e lo stabilimento delle prime succursali di banche extra-comunitarie (delibera del 30 luglio). Tra gli istituti di credito interessati dai progetti di ristrutturazione vanno menzionati, oltre il citato ISVEIMER, i Mediocrediti del Friuli, della Basilicata e abruzzese-molisano. Le cariche amministrative sono state rinnovate nelle Fondazioni Banco di Napoli e Banco di Sardegna in alcuni istituti di credito speciale prima menzionati, nel Monte dei Paschi di Siena e nella Banca nazionale delle comunicazioni, infine, tra le «varie» rientrano l'autorizzazione di alcune banche ad operare con il Medio-credito centrale, la determinazione della misura dei tassi e delle condizioni di riscontro-finanziamento della Cassartigliana.

#### 4. Analisi settoriale

La tabella 1 contiene la distribuzione delle delibere dei Comitati per settori di intervento. Sono stati individuati 20 settori. Il termine designa prevalentemente ambiti di attività economica (agro-alimentare, pesca, tessile, telecomunicazioni, energia, edilizia, trasporto, ecc.). È anche utilizzato per indicare politiche (dei prezzi, del credito; sociali, ecc) o tipi di interventi (attività di ricostruzione di zone disastrose da calamità naturali).

Il settore privilegiato è quello delle politiche sociali con 288, pari al 44% di tutte le delibere dei Comitati interministeriali, contro il 28% del 1992 (210 su 736). Di queste delibere il precedente paragrafo 3.2 illustra le varie tipologie. Il secondo settore per importanza riguarda le agevolazioni produttive (114 delibere, di poco superiori a quelle del 1992), anch'esse, come le politiche sociali, di competenza pressoché esclusiva del CIPI. Seguono per numerosità di delibere il commercio estero e cooperazione allo sviluppo, più che dimezzato rispetto all'anno scorso per i motivi esposti nel relativo paragrafo, e la disciplina del credito, settore che risulta ridimensionato in misura ancora maggiore: appena 45 delibere a fronte delle 189 del 1992. Di scarsa incidenza sul piano quantitativo, ma importante per la sua rilevanza finanziaria, il settore della sanità (24 delibere CIPE; 22 nell'anno precedente).

## 5. Analisi tipologica

Le delibere vengono qui esaminate in base alla loro natura giuridica. La tabella 2 considera le seguenti categorie: atti di programmazione e pianificazione, direttive, atti a contenuto finanziario (comprendenti anche le autorizzazioni alle assunzioni di impegni a carico degli esercizi futuri), atti normativi, provvedimenti amministrativi, atti organizzativi (relativi alla costituzione o provvista di uffici) e atti procedimentali (pareri, prese d'atto, inviti, approvazioni di relazioni, accertamenti, ecc.). Per cogliere meglio il ruolo svolto dai Comitati interministeriali, conviene distinguere queste categorie in due aree: di indirizzo e di gestione, la prima risultante dall'aggregazione degli atti di programmazione, delle direttive e degli atti normativi; la seconda costituita dai provvedimenti amministrativi, dagli atti organizzativi e dagli atti procedimentali.

Come si è visto, l'area della gestione, anche se meno estesa rispetto all'anno scorso (88%), è nettamente maggioritaria, con 580 delibere su 763, pari al 75%. La componente di maggior rilievo è quella degli atti procedimentali (298), che in massima parte riguardano interventi del CIPI in materia di politica sociale. Più distribuiti i provvedimenti amministrativi, il cui marcato ridimensionamento (da 552 delibere del 1992 alle attuali 249) deriva soprattutto dalla contrazione dell'attività nella cooperazione allo sviluppo di cui si è detto.

L'area di indirizzo, che, come si evince dai dati sopra riportati, incide in misura di un quarto su tutta l'attività dei Comitati, consiste, nell'ordine, di 91 atti finanziari (di cui 77 emanati dal CIPE), 46 direttive (anch'esse di prevalente provenienza CIPE), 38 atti di programmazione e 8 atti normativi, per un totale di 183 delibere. Con riferimento agli atti di programmazione è però da dirsi che, a parte alcune decisioni di elevato spessore programmatico opportunamente segnalate (programma triennale per l'ambiente, ecc.), il nucleo più significativo, tanto sul piano quantitativo, che su quello qualitativo, dell'attività di indirizzo è costituito dagli atti di ripartizione dei fondi, con particolare riferimento alla programmazione finanziaria di fondi CEE. Assolutamente irrilevanti i pochissimi atti normativi, tutti emessi dal CICR, dato che si tratta di «disposizioni» aventi efficacia solo all'interno dell'ordinamento sezionale del credito.

## 6. Analisi temporale

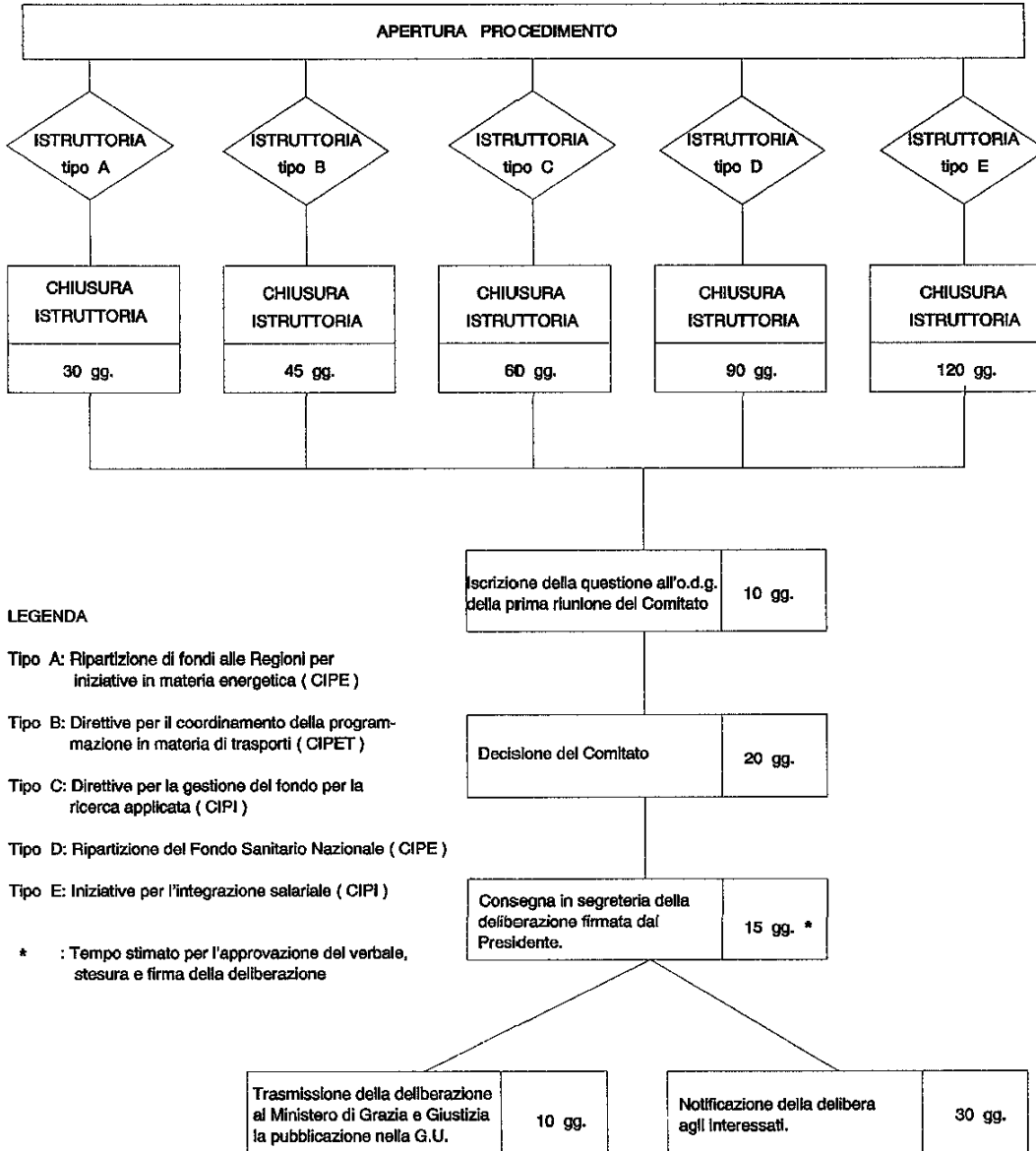
Il fattore tempo, tradizionalmente negletto dalla cultura giuspubblicistica e soprattutto dalle amministrazioni pubbliche, assume rilievo solo nella più recente legislazione, che, anche sulla base delle influenze straniere, ha finalmente scoperto la valenza assiologica della speditezza dell'agire pubblico, stabilendo (art. 1 legge n. 241 del 7 agosto 1990) che «la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (ed è davvero sintomatico che sia stato necessario vietare per legge l'aggravamento) dell'attività amministrativa». In questa analisi il tempo viene preso in considerazione sotto due profili: la distribuzione nell'anno delle delibere e la durata dei procedimenti che si concludono con una decisione dei Comitati interministeriali.

Sotto il primo profilo, le decisioni (delibere dei Comitati interministeriali e del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, nonché decreti del Ministro del tesoro emessi nell'esercizio della sua funzione surrogatoria del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) sono raggruppate dalla tabella 3 in base ai mesi nei quali sono state prese. I dati confermano nozioni di comune esperienza: l'attività è quasi del tutto assente nei primi mesi dell'anno, mentre è intensa in prossimità della chiusura dell'esercizio (81 delibere in novembre e 145 in dicembre). Sostenuta l'attività nei mesi di aprile, con 110 delibere, e di luglio con 120. Salvo il mese di maggio (nel quale non è stata emanata nessuna delibera), e con eccezione dei provvedimenti CIPI di dicembre, le delibere CIPE e CIPI sono distribuite pressoché linearmente nell'anno.

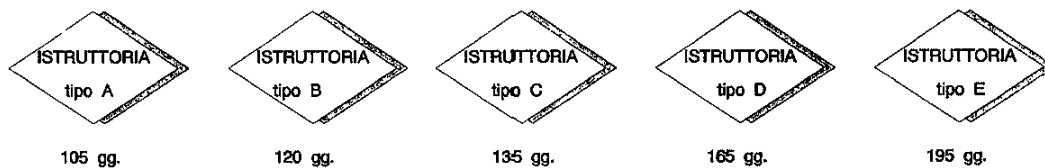
Più interessante il secondo profilo di analisi, relativo alla durata dei procedimenti, i materiali su cui è stata condotta l'indagine sono contenuti nel regolamento del Ministro del bilancio n. 602/1993, emesso in attuazione degli art. 2 e 4 della legge n. 241, che fissa, come si è detto, i termini finali entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza del CIPE, del CIPI e del CIPET. L'argomento è disciplinato dall'art. 12 del regolamento che gradua le istruttorie dei procedimenti secondo cinque soglie temporali: 30,

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Durata dei procedimenti di competenza del CIPE, CIPI e CIPET.**



**TEMPI TOTALI MASSIMI :**



45, 60, 90 e 120 giorni. A questi diversi periodi si devono poi essere aggiungere 45 giorni per la decisione del Comitato e il tempo occorrente per la fase di conoscenza (10 giorni per la trasmissione della delibera al Ministero di grazia e giustizia per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale o 30 giorni per la notifica agli interessati). Le sequenze descritte sono rappresentate graficamente nell'allegato diagramma di flusso.

Per cogliere la dimensione temporale dei diversi procedimenti è stato prima fatto il censimento dei termini relativi ai procedimenti indicati dal regolamento e poi il calcolo dei termini concernenti i provvedimenti adottati nell'anno. Il primo censimento consente di conoscere la struttura dei procedimenti in relazione alla durata teorica; il secondo calcolo offre i dati sulla frequenza dei provvedimenti emessi, in base allo stesso criterio temporale. Non è stato possibile completare l'indagine con la ricognizione dei tempi effettivi occorsi per l'emanazione dei vari provvedimenti per l'indisponibilità dei dati necessari. Per i procedimenti non previsti dal regolamento il termine è stato stimato secondo criteri di analogia. Dio offre lo spunto per auspicare che in sede di revisione del regolamento, revisione imposta dal riordino della materia, si proceda alla fissazione dei termini relativi ai procedimenti mancanti.

I dati sulla durata teorica dei 91 procedimenti CIPE, CIPI e CIPET presi in considerazione dal regolamento mostrano la seguente situazione:

- termine di 30 giorni: 5 procedimenti, pari al 5,49%
- termine di 45 giorni: 26 procedimenti, pari al 28,57%
- termine di 60 giorni: 35 procedimenti, pari al 38,46%
- termine di 90 giorni: 22 procedimenti, pari al 24,18%
- termine di 120 giorni: 3 procedimenti, pari al 3,30%

In concreto, la situazione è ben diversa. Con riferimento all'attività del CIPI, che ai fini che qui interessano offre maggior interesse, il 75% delle delibere (275 su 390) concerne procedimenti (in materia di politiche sociali) la cui durata prevista è di 120 giorni. Il termine di 45 giorni ha riguardato 70 provvedimenti, mentre scarsa frequenza hanno registrato i termini di 60 e 90 giorni: rispettivamente 34 e 11 delibere.

## 7. Analisi morfologica

In questo paragrafo si esamina il processo di formazione delle delibere per individuare i tratti essenziali della dinamica decisionale e ricostruire per tale via il ruolo effettivo svolto dai Comitati. A questo fine vengono presi in considerazione sia i vari momenti della fase istruttoria (atto di iniziativa, pareri, valutazioni tecniche, concerti, ecc.) sia i criteri di redazione delle delibere.

Sotto il primo profilo, l'analisi conferma le indicazioni emerse già l'anno scorso sulla tendenziale conformità delle decisioni dei Comitati alle proposte dei Ministri di riferimento. Nel caso del CIPET la prassi di recepire integralmente i documenti del Segretariato è molto radicata, come dimostra la delibera del 7 giugno (contenente un parere sullo schema del disegno di legge in materia di trasporto pubblico locale), che, come si è rilevato, senza la lettura del testo del Segretariato, è priva di senso compiuto. Questo elemento concorre con gli altri a corroborare l'opinione diffusa che i Comitati si limitano a formalizzare i e precedenti volizioni dei ministri, i quali, così, grazie alla ratifica della sede politica, prendono le decisioni senza essere esposti a risponderne delle conseguenze giuridiche e politiche. Quella descritta è naturalmente una regola generale. Le poche eccezioni, più che segni positivi dell'esistenza di un rapporto dialettico tra il Ministro proponente e l'istanza collegiale chiamata a decidere, si caratterizzano invece come imprecisioni o anomalie. Il primo esempio è offerto dalla citata delibera CIPET del 30 giugno, che dispone l'approvazione del documento del Segretariato con le «integrazioni e modifiche» apportate in sede di discussione, mostrando così di ritenere che la fase della discussione sia esterna e diversa dalla fase della decisione. Il secondo esempio, segnalato dal competente Ufficio di controllo della Corte, riguarda una delibera CIPI che ha disposto agevolazioni produttive in assenza delle valutazioni favorevoli del Ministro.

Per connessione d'argomento va ricordato che la Giunta del Comitato interministeriale dei prezzi ha deliberato le nuove tariffe ENEL senza il prescritto parere della Commissione centrale prezzi, ora abolita.

Sempre in tema di politica dei prezzi si richiama la delibera CIPE del 27 aprile 1993, che cita, quale unico atto procedimentale, una vecchia proposta del Ministro dell'industria, datata 22 aprile 1991, di prorogare (in materia di prodotti petroliferi) «il regime di sorveglianza avviato il 16 settembre 1991». Oltre ad essere intempestivo, il richiamo è anche errato, non potendo una nota del 22 aprile 1991 fare riferimento ad un evento verificatosi il 16 settembre 1991. Si è anche visto nel paragrafo 3.7 che in materia di disciplina del credito sia le delibere del competente Comitato interministeriale sia i decreti del Ministro del tesoro adottano lo stesso provvedimento di «approvazione», con la conseguente impossibilità di distinguere l'atto consultivo dall'atto decisorio.

A completamento del quadro, va ancora rilevato che nessuna delibera espone nelle premesse i dati economici, sociali e tecnici sui quali si fonda la decisione; che alcuni provvedimenti non menzionano le proposte (un'omissione significativa in tal senso è data dalla delibera del 13 luglio che ha disciplinato l'organizzazione dei Comitati); che la maggior parte delle deliberazioni CIPE (cfr. la tabella 4) è priva di istruttoria tecnica. Stesse considerazioni valgono per il monitoraggio dell'attuazione delle decisioni. Come si notava l'anno scorso, i Comitati decidono senza conoscere i risultati delle precedenti azioni e senza richiedere informazioni sull'attuazione delle azioni future.

Anche dal punto di vista redazionale, le delibere CIPE denunciano qualche sciatteria: mancanza delle leggi di riferimento anche finanziarie (delibere nn. 60, 97 ecc.), utilizzazione della carta intestata di altro Comitato (delibera n. 71), mancanza dei totali (delibere nn. 23, 85, 96 ecc. formulazione talmente ellittica da impedire l'individuazione del tipo di intervento (delibera del 21 dicembre relativa al programma INTERREG).

## 8. Controllo delle deliberazioni

Nonostante la maggior parte delle delibere dei Comitati interministeriali abbia, come si è visto, natura amministrativa, esse non sono mai state sottoposte al controllo della Corte dei conti. Neanche come atti presupposti dei successivi provvedimenti ministeriali che, nel dare ad esse esternazione, disponevano l'assunzione degli impegni di spesa. Le delibere sono state infatti assunte dal controllo come referenti, come atti-fonte, alla cui stregua valutare i provvedimenti finali, anziché quali atti oggetto di controllo da esaminare sulla base della normativa primaria e secondaria, dei documenti di programmazione e, in mancanza, dei principi di buon andamento ed imparzialità.

Il quadro normativo è ora mutato per effetto del decreto-legge n. 143 del 15 maggio 1993, che all'art. 7, comma 1, lettera b), ha assoggettato al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i «provvedimenti dei Comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi». Questa disposizione è stata ribadita dai successivi decreti-legge, sfociando nel vigente art. 3, comma 1, lettera d) della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, che ha però ampliato l'ambito di operatività della statuizione, estendendo il controllo anche alle delibere aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa, nonché a quelle contenenti atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali di attuazione di norme comunitarie. Lo stesso art. 3, al comma 13, sottrae al controllo i provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria.

Nel 1993, in costanza della decretazione d'urgenza, sono state inviate alla Corte 180 delibere del CIPE, CIPI, CIPES e CIPET. Non sono stati invece sottoposti a controllo i provvedimenti del CIP e del CICR. È stato infine escluso l'assoggettamento all'esame della Corte delle delibere del CICR. Dal 1° gennaio 1995 cessa comunque, come si è detto, la gestione fuori bilancio del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, sicché la materia, rientrando nel bilancio, sarà soggetta ai normali controlli.



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

Tabella 1

## DELIBERE 1993 DEI COMITATI INTERMINISTERIALI. ANALISI SETTORIALE

SETTORE	CIPE	CIP1	CIPES	CIPET	CIP	CICS*	CICR	TOTALE*
1. - Agevolazioni produttive	7	107						114
2. - Agro-alimentare	20							20
3. - Calamità naturali	5							5
4. - Commercio estero e Cooperazione PVS			6			46 (111)		52 (111)
5. - Tessile	2							2
6. - Disciplina del credito							45	45
7. - Disciplina dei prezzi	5				24			29
8. - Telecomunicazioni	2							2
9. - Energia - Politiche minerarie	9							9
10. - Infrastrutture - Edilizia	11							11
11. - Pesca	2							2
12. - Politiche sociali	5	283						288
13. - Ricerca scientifica	8							8
14. - Ristrutturazione e riconversione industriale	4							4
15. - Sanità	24							24
16. - Servizi	1							1
17. - Territorio-ambiente	7							7
18. - Trasporti	2			9				11
19. - Turismo	2							2
20. - Plurisettore	16							16
Totale	132	390	6	9	24	46 (111)	45	652 (111)

\*I dati in parentesi riguardano le deliberazioni adottate dal Comitato dirazionale per la cooperazione allo sviluppo.

Tabella 2

## DELIBERE 1993 DEI COMITATI INTERMINISTERIALI. ANALISI TIPOLOGICA

	CIPE	CIP1	CIPES	CIPET	CIP	CICS*	CICR	TOTALE <sup>1</sup>
A. - Atto di programmazione e pianificazione	24	11		3				38
B - Direttiva	21	10	6	4	1	4		46
C. - Atto a contenuto finanziario	77			1		13		91
D. - Atto normativo							8	8
E. - Provvedimento amministrativo	3	63			16	28 (101)	18	148 (101)
F. - Atto organizzativo	3				1	(10)	19	23 (10)
G. - Atto procedimentale	4	286		1	6	1		298
<b>Totale</b>	<b>132</b>	<b>390</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>46 (111)</b>	<b>45</b>	<b>652 (111)</b>

<sup>1</sup> dati in parentesi riguardano le deliberazioni adottate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo.

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

Tabella 3

## DISTRIBUZIONE TEMPORALE DELLE DELIBERE 1993

	CIPE	CIPI	CIPEs	CIPET	CIP	CICS*	CICR	TOTALE*
GENNAIO							4	4
FEBBRAIO	1				3		2	6
MARZO	13				10	(31)	4	27 (31)
APRILE	11	50		4		20 (15)	10	95 (15)
MAGGIO			4		2	(13)	6	12 (13)
GIUGNO	9	58		4	1		8	80
LUGLIO	25	50				16 (25)	4	95 (25)
AGOSTO	13	34					3	50
SETTEMBRE	9	20			1			30
OTTOBRE	9	31				10	4	54
NOVEMBRE	17	31	2	1	3	(27)		54 (27)
DICEMBRE	25	116			4			145
Totale	132	390	6	9	24	46 (111)	45	652 (111)

\*I dati in parentesi riguardano le deliberazioni adottate dal Comitato dirazionale per la cooperazione allo sviluppo.

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

## DELIBERE CIPE 1993

Tabella 4

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrut. tecnica	Parere Regioni	Ministro proponente	Condz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanziamento (in miliardi)
1	18.2.93	67/93	359/92	8	B	-	-	Bilancio	-	SI	-	-	-
2	26.3.93	87/93	183/87	20	C	SI	-	Bilancio	SI	SI	SI	-	-
3	26.3.93	87/93	183/87	17	B	-	-	-	-	SI	-	-	-
4	26.3.93	91/93	700/83	2	B	-	-	-	-	-	-	-	-
5	26.3.93	100/93	80/84	20	A	-	-	Bilancio	-	SI	-	-	-
6	26.3.93	100/93	10/91	9	C	-	-	-	-	-	-	SI	10,394
7	26.3.93	100/93	183/87	2	C	SI	-	Agricoltura	-	-	SI	-	137,000
8	26.3.93	100/93	183/87	11	C	SI	-	Marina M.	-	-	SI	-	24,652
9	26.3.93	100/93	183/87	5	C	SI	-	Industria	-	-	SI	-	2,431,000
10	26.3.93	101/93	201/91	2	C	SI	SI	Agricoltura	SI	-	SI	-	7,809
11	26.3.93	102/93	183/87	13	C	SI	-	Industria	-	-	SI	-	-
12	26.3.93	102/93	183/87	20	C	SI	-	Tesoro	-	SI	SI	-	319,592
13	26.3.93	102/93	183/87	14	C	SI	-	Industria	-	SI	SI	-	681,377
14	26.3.93	108/93	183/87	20	C	SI	-	Tesoro	SI	SI	SI	-	-
15	2.4.93	85/93	58/92	8	B	-	-	-	SI	-	SI	-	-
16	2.4.93	87/93	183/87	14	C	SI	-	Bilancio	-	SI	SI	-	100,000
17	7.4.93	117/93	784/80	9	A	-	-	Industria	-	-	SI	-	25,376
18	7.4.93	122/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	50,431
19	7.4.93	122/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	4,210
20	7.4.93	123/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	70,500
21	7.4.93	123/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	88,300
22	7.4.93	123/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	278,029
23	7.4.93	124/93	67/88	15	C	SI	-	-	SI	-	-	SI	(3) 14,630
24	7.4.93	124/93	67/88	15	C	SI	-	-	SI	-	-	SI	-
25	27.4.93	100/93	628/88	7	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
26	7.6.93	-	752/86	2	G	-	-	Agricoltura	-	-	-	-	-
27	7.6.93	152/93	183/87	18	A	SI	-	Bilancio	SI	-	SI	-	-
28	7.6.93	151/93	183/87	14	C	SI	-	-	-	SI	SI	-	-
29	7.6.93	-	183/87	1	B	-	-	Industria	-	-	SI	-	-
30	7.6.93	193/93	488/92	1	C	SI	-	Bilancio	SI	-	SI	-	900,000

(1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.

(2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.

(3) Finanziamento con mutuo a carico dello Stato.

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

segue Tabella 4

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere Regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanziamento (in miliardi)
31	7.6.93	-	9/91	9	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
32	7.6.93	145/93	257/92	12	B	-	-	Lavoro	-	-	-	-	-
33	7.6.93	194/93	32/92	3	C	SI	-	LL.PP.	-	-	-	SI	432,621
34	7.6.93	-	64/86	16	C	-	-	Bilancio	-	-	-	-	-
35	13.7.93	204/93	32/92	3	C	SI	-	LL.PP.	SI	-	-	SI	681,156
36	13.7.93	240/93	183/87	2	C	SI	-	Agricoltura	SI	-	SI	SI	156,399
37	13.7.93	248/93	183/87	13	C	SI	-	Tesoro	-	-	SI	SI	2,190
38	13.7.93	248/93	183/87	13	C	SI	-	Tesoro	-	-	SI	SI	4,500
39	13.7.93	91/94	183/87	10	C	SI	-	Tesoro	-	-	SI	SI	75,000
40	13.7.93	248/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	SI	-	2,940
41	13.7.93	-	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	SI	-	17,000
42	13.7.93	204/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	13,525
43	13.7.93	248/93	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	35,928,000
44	13.7.93	-	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	124,430
45	13.7.93	13/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	134,000
46	13.7.93	-	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	1,781,000
47	13.7.93	206/93	752/86	2	C	SI	SI	Agricoltura	SI	SI	SI	-	410,000
48	13.7.93	248/93	752/86	2	A	-	-	Agricoltura	SI	-	SI	-	-
49	13.7.93	-	752/86	2	G	SI	-	Agricoltura	-	-	-	-	-
50	13.7.93	-	113/92	17	C	-	SI	Agricoltura	-	-	-	-	5,000
51	13.7.93	175/93	41/86	1	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
52	13.7.93	204/93	67/88	10	C	SI	-	-	-	-	-	-	9,080
53	13.7.93	204/93	73/58	13	A	-	-	Università	SI	-	-	-	14,100
54	13.7.93	184/93	628/88	7	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
55	13.7.93	248/93	188/88	13	A	-	-	Università	SI	-	-	-	-
56	13.7.93	-	752/86	2	F	-	-	Bilancio	-	-	-	-	-
57	13.7.93	223/93	48/67	20	F	-	-	-	-	-	-	-	-
58	13.7.93	248/93	64/86	1	C	-	-	Mezzogiorno	-	-	-	-	-
59	13.7.93	-	268/74	20	A	-	-	-	-	-	-	-	-
60	3.8.93	-	-	13	F	-	-	Università	SI	SI	-	-	-

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

segue Tabella 4

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere Regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di Interessi	CEE	Monitoraggio	Finanziamento (in miliardi)
61	3.8.93	-	188/89	13	B	-	-	Università	SI	-	-	-	2.590,000
62	3.8.93	-	183/87	20	C	-	-	Trasporto	SI	SI	-	-	-
63	3.8.93	-	183/87	1	C	-	-	Industria	SI	-	SI	-	-
64	3.8.93	187/93	626/88	7	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
65	3.8.93	-	181/82	10	C	SI	-	Ambiente	-	-	-	-	-
66	3.8.93	204/93	67/88	17	C	-	-	Industria	SI	-	SI	SI	29,740
67	3.8.93	-	183/87	14	A	SI	-	Industria	-	-	-	-	-
68	3.8.93	-	784/80	9	B	-	-	Sanità	-	-	-	-	-
69	3.8.93	-	619/80	15	A	-	-	Bilancio	SI	-	-	-	-
70	3.8.93	-	76/90	3	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
71	3.8.93	-	221/90	9	B	-	-	-	-	-	-	-	-
72	3.8.93	202/93	67/88	15	C	-	-	LL. PP.	-	SI	-	-	-
73	21.9.93	235/93	498/92	7	B	-	-	-	-	SI	-	-	383,682
74	21.9.93	301/93	285/93	20	C	-	-	-	-	SI	-	-	2,200
75	21.9.93	-	702/75	13	C	-	-	-	-	-	-	-	-
76	21.9.93	262/93	1643/62	9	A	-	-	Industria	-	-	-	SI	-
77	21.9.93	-	908/55	1	B	-	-	-	-	-	-	-	-
78	30.9.93	-	-	20	G	-	-	-	-	SI	-	-	-
79	30.9.93	237/93	626/88	7	B	-	-	Industria	-	-	-	-	-
80	30.9.93	-	700/83	2	A	-	-	CEE	SI	-	SI	-	-
81	30.9.93	-	700/83	2	A	-	-	Agricoltura	SI	SI	-	-	-
82	19.10.93	298/93	64/86	20	C	-	SI	Bilancio	-	SI	-	-	-
83	19.10.93	43/94	183/87	20	A	-	SI	Bilancio	SI	SI	SI	-	252,000
84	19.10.93	18/94	98/93	17	A	-	-	Bilancio	-	-	-	-	137,399
85	19.10.93	17/94	10/91	9	C	-	-	Industria	-	-	-	-	-
86	19.10.93	298/93	183/87	18	B	-	-	Trasporti	SI	-	SI	-	-
87	19.10.93	298/93	183/87	2	C	SI	-	Agricoltura	-	-	SI	-	-
88	19.10.93	263/93	257/92	12	E	-	-	-	SI	-	-	-	-
89	19.10.93	-	146/80	12	C	-	-	-	-	-	-	-	-
90	19.10.93	18/94	64/86	10	C	-	SI	-	-	-	-	-	37,084

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

segue Tabella 4

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere Regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanziamento (in miliardi)
91	30.11.93	33/94	183/87	11	C	SI	-	Agricoltura	-	-	SI	-	180,000
92	30.11.93	33/94	610/82	2	A	-	-	Agricoltura	SI	-	SI	-	6,000
93	30.11.93	34/94	67/88	15	C	SI	-	-	SI	-	-	-	98,515
94	30.11.93	34/94	752/86	2	C	-	SI	Agricoltura	-	-	-	-	2,000
95	30.11.93	35/94	752/86	2	C	-	SI	Agricoltura	SI	-	-	-	987,900
96	30.11.93	45/94	67/88	15	C	-	-	Bilancio	SI	-	-	-	392,678
97	30.11.93	45/94	-	10	C	SI	-	-	SI	-	-	-	9,500
98	30.11.93	-	219/81	3	B	-	-	Bilancio	SI	-	-	-	-
99	30.11.93	55/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	25,000
100	30.11.93	-	282/91	9	A	SI	-	Industria	-	-	-	-	-
101	30.11.93	55/94	939/82	3	C	-	-	Bilancio	SI	-	-	-	73,800
102	30.11.93	55/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	12,500
103	30.11.93	-	-	10	C	SI	-	-	SI	-	-	-	-
104	30.11.93	55/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	95,000
105	30.11.93	-	-	10	C	SI	-	Bilancio	SI	-	-	-	3,313
106	30.11.93	25/94	752/86	2	G	SI	-	Agricoltura	-	-	-	-	-
107	30.11.93	91/94	833/78	15	C	SI	SI	Sanità	-	-	-	-	1,900
108	21.12.93	33/94	1843/82	9	A	-	-	Industria	-	-	-	-	-
109	21.12.93	55/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	2,000
110	21.12.93	58/94	305/89	17	A	-	SI	Ambiente	SI	-	-	SI	3.205,430
111	21.12.93	27/94	984/77	2	E	-	-	Agricoltura	-	-	-	-	-
112	21.12.93	60/94	183/87	5	C	SI	-	Industria	-	-	SI	SI	13,784
113	21.12.93	62/94	183/87	19	C	SI	-	Bilancio	-	-	SI	-	-
114	21.12.93	62/94	280/93	10	C	-	-	-	SI	-	-	-	-
115	21.12.93	87/94	64/86	17	C	-	-	Bilancio	-	-	-	-	300,000
116	21.12.93	58/94	183/87	2	C	-	-	Agricoltura	-	-	SI	-	-
117	21.12.93	58/94	183/87	12	C	SI	-	Lavoro	-	-	-	-	68,215
118	21.12.93	58/94	183/87	19	C	SI	-	Presidenza C.M	-	-	SI	SI	0,524
119	21.12.93	58/94	181/82	10	C	-	SI	-	-	-	-	-	-
120	21.12.93	58/94	64/86	12	C	-	SI	Bilancio	-	-	-	-	-

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

segue Tabella 4

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere Regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di Interessi	CEE	Monitoraggio	Finanziamento (in miliardi)
121	21.12.93	109/94	833/78	15	C	-	SI	Sanità	-	-	-	-	115,687
122	21.12.93	64/94	183/87	20	C	SI	-	Tesoro	SI	SI	SI	SI	-
123	21.12.93	111/94	135/90	15	A	-	SI	Sanità	SI	-	-	-	1.976,706
124	21.12.93	-	179/92	10	A	SI	SI	LL.PP.	SI	-	-	SI	11.672,000
125	21.12.93	-	322/89	20	E	-	-	-	SI	-	-	-	-
126	28.12.93	47/94	349/86	17	A	-	-	Ambiente	-	SI	-	-	-
127	28.12.93	60/94	64/86	1	B	-	-	Bilancio	-	-	-	-	(3) 10,000
128	28.12.93	60/94	219/81	20	A	-	SI	Bilancio	SI	SI	-	SI	-
129	28.12.93	63/94	700/83	2	A	-	-	Agricoltura	SI	-	SI	-	-
130	28.12.93	63/94	700/83	2	A	-	-	Agricoltura	SI	-	SI	-	-
131	28.12.93	63/94	488/92	10	C	-	SI	Bilancio	-	-	-	-	-
132	28.12.93	-	64/86	20	C	-	-	Tesoro	SI	-	-	-	-
											Totale		283.316,538



## Cap. VIII

### ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### – Avvertenza redazionale

#### PARTE I

- Sommario: — 1. **Premessa e notazioni introduttive.**  
2. **Considerazioni generali.** 2.1 *Interventi normativi di portata riformatrice generale (decreto legislativo n. 29/1993 e legge n. 537/1993) e riorganizzazione amministrativa.* 2.2. *Innovazioni, ulteriori o specifiche, incidenti sul quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica.*  
3. **Aspetti emergenti dell'anno 1993 e dei mesi decorsi del 1994.**  
4. **Ruolo ed attività del Dipartimento per la funzione pubblica.**  
5. **Assetti organizzativi e strumenti di governo del sistema di finanza pubblica: rapporti e connessioni.**  
6. **Produzione normativa settoriale e sue ripercussioni sull'amministrazione.**

#### PARTE II

- Sommario: — 1. **Premessa**  
2. **Profili organizzativi relativi a grandi unità di cinque ministeri.** 2.1 *La direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei Lavori Pubblici.* 2.2. *Il dipartimento del territorio del Ministero delle finanze.* 2.3 *Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia.* 2.4 *La direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* 2.5 *La direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno.*

#### Avvertenza redazionale

La trattazione dei temi inerenti all'organizzazione amministrativa viene articolata, nella presente attività referente al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, in due parti.

La prima, in conformità alle precedenti relazioni, affronta i problemi di ordine generale e si sofferma su innovazioni normative, aspetti emergenti, profili peculiari, analizzando modelli, assetti, iniziative di riordinamento e razionalizzazione: in altri termini questa parte esamina, a grandi linee, il «quadro» e lo stato complessivo dell'amministrazione statale.

La seconda attiene a profili organizzativi relativi a grandi unità di cinque ministeri (direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici, dipartimento del territorio del Ministero delle finanze, dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di grazia e giustizia, direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno).

Le analisi condotte intendono perseguire, gradualmente ed anche attraverso un affinamento «in progress», le seguenti finalità essenziali:

- accertare il grado di divario tra innovazioni normative ed effettiva situazione dei pubblici uffici;
- offrire un contributo alle valutazioni sui «risultati della gestione» le quali, per loro natura, non possono prescindere da un approfondimento su tematiche e questioni connesse al funzionamento di significative articolazioni dell'amministrazione statale;

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

– promuovere la costruzione di un «bilancio amministrativo-gestionale» che evidenzi i centri di costo dei servizi ed i risultati conseguenti.

Quanto sopra si correla, sia pure a livello del tutto sperimentale ed in un'ottica assolutamente tendenziale, ad un contenuto «forte» della legge 14 gennaio 1994 n. 20, delineato nel comma 4 dell'art. 3: l'accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dal legislatore, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

## PARTE I

## 1. Premessa e notazioni introduttive.

1.1 È intervenuta – nel periodo aprile 1993/aprile 1994 – una considerevole accelerazione delle iniziative di riforma, razionalizzazione, semplificazione e snellimento dell'amministrazione pubblica, sorretta da impulsi scaturenti dall'azione del Governo

Si è superata, così, una fase di stallo che si era protratta fino al termine degli anni ottanta.

La spinta al rinnovamento si è radicata, peraltro, su un ciclo legislativo incline a individuare modelli differenziati di organizzazione ed a ricercare, al contempo, procedure e assetti strutturali di bilancio correlabili a programmi e a centri di responsabilità gestionale; e ciò anche coltivando l'aspirazione di attivare, al meglio, un sistema di controlli di nuova concezione (capace – cioè – di verificare i costi, i risultati ed i rendimenti dell'azione amministrativa).

La validità delle scelte di fondo del menzionato ciclo legislativo (iniziato nel 1988 e a tutt'oggi ben ravvisabile) ha posto in luce, però, lo scostamento grave tra quadro normativo ed effettività organizzativa; permangono invero, al momento, diffuse condizioni di disservizio e di inefficienza nel funzionamento nei meccanismi «reali» delle amministrazioni pubbliche (quelli che incidono i cittadini utenti), troppo spesso refrattari alla trasposizione operativa dei principi che razionalizzano strutture e fasi procedurali.

Il denunciato divario è stato chiaramente avvertito, nel recente periodo, dal Dipartimento della funzione pubblica: ne sono derivate iniziative sulle quali ci si sofferma in un successivo paragrafo.

Le innovazioni già introdotte, ed altre istanze rinnovatrici ancora in fase progettuale, si sono poggiate sia su una serie di eventi ed accadimenti complessi, di segno negativo, sia su positive fasi di dibattito, proposta e concreta elaborazione maturate in ambito politico-istituzionale.

Da un lato infatti l'intreccio tra situazioni di illegalità diffusa, comportamenti illeciti ed inefficienza delle strutture pubbliche ha «spinto in alto» la questione amministrativa: si è conseguentemente rafforzata l'esigenza di demarcare nettamente direzione politica ed amministrazione, distinguendo fra momento dell'indirizzo politico con compiti di propulsione e programmazione e funzioni di gestione ed amministrazione attiva.

Si è insieme sviluppato, per altro verso, un serio dibattito politico-istituzionale finalizzato alla elaborazione di nuove norme – anche di rango costituzionale – sulla pubblica amministrazione; si è andati, cioè, oltre il mero auspicio di una migliore definizione dei ruoli del governo e dell'amministrazione.

Le nuove norme sono state ipotizzate nel contesto di validi motivi ispiratori, già posti in luce dalla Corte nel precedente referto: distinzione fra direzione politica e gestione amministrativa (sempre richiamata), necessità di dare spazio adeguato ad una classe dirigenziale indipendente e capace, definizione di regole semplici e chiare per lo svolgimento dell'attività amministrativa, urgenza di ammodernare e rendere concreto il controllo sull'amministrazione.

L'impegno della elaborazione condotta si è basato sull'assunto che le maggiori disfunzioni del sistema politico-istituzionale siano dovute anche alla debolezza strutturale della pubblica amministrazione delegittimata – altresì – da un livello di servizi resi alla collettività assai insoddisfacente.

È da ricordare poi che il discorso riformatore, ancora da sviluppare soprattutto in ordine ai ministeri, si fonda, ora, anche sulle proposte elaborate dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, che ha concluso i propri lavori l'11 gennaio 1994 con il documento «Progetto di legge costituzionale –

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

Revisione della parte II della Costituzione (art. 1 della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1)» (1); detto documento, contenente le relazioni per la forma di Stato e per la forma di Governo, va richiamato, in particolare, in questa sede poichè contiene le seguenti proposte sostitutive dell'art. 97 della Costituzione:

- i pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione;
- la legge assicura il diritto di accesso agli atti ed ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme ed i limiti.

1.2 In ambito di note introduttive va ricordata, in estrema sintesi, la specificità dell'impegno di riforma e rinnovamento maturato nell'arco temporale intercorso dal precedente referto generale della Corte.

La prima qualificazione discende da un dichiarato progetto del Governo: tendere verso un'amministrazione meno bloccata, meno centralizzata, più vicina alla collettività da servire.

Per conseguenza si è fatto ricorso, affermandone l'intrinseca valenza innovatrice, alle potenzialità di tre leggi esistenti: la legge n. 15 del 1968 sulla autocertificazione, la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, la legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Ma è soprattutto sul versante della semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi che ha proceduto, con inusitata speditezza, l'iniziativa del Governo, utilizzando una norma peculiare del provvedimento legislativo collegato alla legge finanziaria 1994 (art. 2, comma 7, della legge 24 dicembre 1993, n. 537).

In proposito, ma facendo comunque rinvio ad un successivo paragrafo, viene evidenziato sia l'alto numero dei procedimenti censiti, sia il consistente gettito di regolamenti condotti all'esame del Consiglio dei Ministri. Gli obiettivi ipotizzati si intrecciano con gli scopi sottesi ad ogni disegno di riorganizzazione amministrativa, di razionalizzazione di apparati, di miglioramento dei servizi pubblici: statuizione di regole di comportamento nel rapporto tra amministrazione e cittadino, con l'imperativo di rendere possibile, a tutti, la comprensione dell'azione amministrativa; soppressione di adempimenti contemplati dalla normativa vigente non indispensabili per la tutela di concreti interessi; cancellazione di adempimenti rinvenibili nella prassi amministrativa ma non determinati dalla legge.

Altro notevole impulso va registrato per il raggiungimento di un fine sinora ampiamente disatteso: quello di configurare una amministrazione pubblica con strutture più «leggere», ricostruite su principi di snellezza.

Gli strumenti previsti sono stati fondamentalmente due: i decreti legislativi (anche per riordinare, sopprimere e fondere i ministeri) ed i regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Al riguardo va posto in luce che taluni risultati sono stati già raggiunti: la soppressione di comitati interministeriali, l'eliminazione di altri organi collegiali, la sostituzione di collegi con conferenze di servizi, il riordinamento, appunto con decreti delegati e regolamenti, di strutture e funzioni di una parte – in verità non troppo cospicua – delle amministrazioni centrali, contraendo il numero delle prime e, per le seconde, costruendo accorpamenti settoriali.

1.3 Quanto esposto nel precedente punto dà luogo ad una considerazione che, per sua natura, travalica il contesto della organizzazione amministrativa ma pur trova ragione per un inquadramento, di tipo valutativo, degli interventi prescelti.

Su taluni profili quantitativi della manovra contenuta della già ricordata legge 24 dicembre 1993, n. 537, e sulla sua azione correttiva, la Corte ribadisce anche qui che l'ampia attenzione riservata alle norme sull'organizzazione e sul riordino della P.A. appare da condividere per lo stretto nesso tra razionalizza-

1) XI Legislatura – Atto camera dei deputati n. 3597 ed Atto Senato della Repubblica n. 1789.

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

zione di uffici e servizi pubblici e contenimento della spesa; va peraltro rilevato, in linea generale, che proprio la presenza di provvedimenti di carattere strutturale, destinati ad operare sul lungo periodo e ad incidere anche su sprechi ed inefficienze, rende problematico nel breve termine il conseguimento dei risultati attesi: tali risultati sono infatti in molti casi valutati — e non potrebbe essere altrimenti — sulla base di criteri di carattere prevalentemente induttivo, proprio perchè legati ad una serie di variabili che ne condizionano l'efficacia. Inoltre, l'esperienza sinora acquisita indica risultati inferiori alle attese per quegli effetti che dipendono da comportamenti di centri decisionali diversi — come regioni, unità sanitarie, enti locali — o che sono subordinati all'adozione di una normativa secondaria.

## 2. Considerazioni generali.

### 2.1 *Interventi normativi di portata riformatrice generale (decreto legislativo n. 29/1993 e legge n. 537/1993) e riorganizzazione amministrativa.*

L'anno 1993, ed i primi mesi del 1994, sono indubbiamente segnati dai ricordati provvedimenti (decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, con le sue disposizioni correttive ed ulteriori modifiche di cui ai decreti legislativi 19 luglio 1993, n. 247, 10 novembre 1993 n. 470 e 23 dicembre 1993 n. 546, e legge 24 dicembre 1993 n. 537), che hanno iniziato ad incidere sul tessuto complessivo della amministrazione pubblica.

La legge n. 537 è caratterizzata, peraltro, dalle potenzialità e dai limiti della delega contemplata nel suo art. 1; un precedente significativo si rinviene comunque nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle disciplina in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Come dianzi ricordato alcuni risultati, di notevole rilievo, sono già stati conseguiti e se ne farà subito cenno; in ogni caso una legge qualificata da forti possibilità di interventi ulteriori si pone, all'inizio della XII Legislatura, alla speciale attenzione di Parlamento e Governo soprattutto in relazione all'arco temporale (che si chiude a fine settembre 1994) ancora praticabile per l'adozione di altre misure di riforma e riordinamento.

Va sottolineato, in proposito, il ruolo delle Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, chiamate ad esprimere parere, «ratione materiae», sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo.

In ordine ai risultati già conseguiti dalla legge n. 537 si ricordano l'istituzione del Ministero dei trasporti e della navigazione, la ridefinizione di funzioni del Ministero dell'ambiente a seguito della soppressione del Ministero della marina mercantile, l'istituzione in ogni regione e provincia di un ufficio periferico unificato del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la soppressione di tredici comitati interministeriali (2), il riordinamento di numerosi organi collegiali, la soppressione dell'autorità dell'Adriatico.

Due, ancora, gli ulteriori obiettivi della legge n. 537.

Per primo la rivitalizzazione delle attribuzioni del CIPE, riaffermando la titolarità del comitato in materia di programmazione e di politica economica nazionale ed individuandolo come sede di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie.

E poi, ancora, l'utilizzazione ordinaria ed istituzionale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni ai fini di coordinamento delle attività regionali.

La Corte, in ragione del suo osservatorio istituzionale sulla azione amministrativa e di spesa, intende richiamare — anche in vista di future iniziative — la validità di taluni principi e criteri organizzativi posti a base del ventaglio di decretazione delegata maturati, peraltro, in un contesto definito — non a torto — «concitato»:

— il superamento di sovrapposizioni unificando le funzioni in materia di ambiente e territorio, di economia, di informazione, cultura e spettacolo e, soprattutto, in materia di governo della spesa;

2) Per la definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi, e per il riordino della relativa disciplina, è stato emanato apposito regolamento (D.P.R. 20 aprile 1994 n. 373), che sostanzialmente devolve al CIPE competenze in precedenza molto frammentate.

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

- l'attribuzione alle amministrazioni centrali di prevalenti compiti di indirizzo, programmazione, sviluppo, coordinamento e valutazione;
- la diversificazione delle funzioni di «staff» e di «line»;
- l'istituzione di strutture di primo livello anche mediante l'accorpamento degli uffici esistenti.

Conclusivamente deve osservarsi altresì che la scelta di una tecnica legislativa nuova, quale l'adozione generalizzata del decreto delegato per riordinare, sopprimere e fondere i ministeri, nonché le amministrazioni ad ordinamento autonomo, pone problemi non indifferenti che possono essere alleggeriti, nella fase del prescritto parere, dal contributo della sede parlamentare.

A riprova della esistenza di problemi depono la non adozione, a tutt'oggi, di decreti legislativi con la sola eccezione della trasformazione dell'ANAS in ente pubblico. Ed infatti l'unico accorpamento disposto con l'istituzione del ministero dei trasporti e della navigazione, nonché il trasferimento di talune funzioni al Ministero dell'ambiente, sono da riconnettere a puntuali previsioni legislative (commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge n. 537/1993).

Non può però disconoscersi che l'iniziativa governativa (scelta del provvedimento collegato alla finanziaria per l'introduzione di fondamentali misure di riorganizzazione amministrativa) si è iscritta in una logica riformatrice tesa a superare assetti e situazioni troppo a lungo cristallizzati.

Venendo ora all'altro, precedente, provvedimento - e cioè al decreto legislativo n. 29/1993 con le disposizioni correttive e le ulteriori modifiche - va confermata la sua importanza nel contesto della razionalizzazione e del riordino delle amministrazioni pubbliche; deve, però, anche constatarsi che lo stesso decreto presenta lacune e lascia non risolte alcune questioni, quali - ad esempio - la quantificazione e la copertura degli oneri da contrattazione e la demarcazione dei confini effettivi tra responsabilità politica e gestione amministrativa.

Sul primo problema la Corte richiama una osservazione di fondo del precedente referto generale (3), del quale conferma la persistente rilevanza.

Ed invero nel decreto legislativo n. 29 per l'onere a carico del bilancio dello Stato destinato alla contrattazione viene effettuato riferimento, quanto alla concreta determinazione, ad apposita norma da inserire nella legge finanziaria. Ma quanto detto postula, altresì, che la legge finanziaria - in base alla regola fondamentale di cui all'art. 11, comma 3 lett. h), della legge n. 468 del 1978 - indichi l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo di tutti i contratti del pubblico impiego; detto importo comunque può essere ripartito, ai fini dell'imputazione degli oneri, anche fra bilanci diversi, ma dev'essere reso palese in legge finanziaria proprio in funzione delle successive verifiche sul rispetto dei «tetti di spesa» fissati alla contrattazione.

L'altro problema dà contezza della centralità del principio che dovrebbe permeare con forza gli assetti organizzativi rinnovati e cioè quello - già richiamato - della distinzione tra direzione politica e gestione ed amministrazione attiva: su questo principio infatti si gioca, nel quotidiano divenire dell'amministrazione, il peso effettivo della disciplina introdotta dal decreto n. 29.

La centralità del ricordato principio presuppone, ovviamente, una forte diffusione di modelli differenziati di amministrazione sia nell'ambito della gestione sia nel terreno delle regolazioni procedurali e dei controlli interni. Il quadro conseguente, con tratti fisionomici appena percepibili, è però negativamente inciso dalla mancanza di un bilancio per programmi e per centri di decisione e di gestione (già richiamato nell'introduzione); di qui l'urgenza di sperimentare, fattualmente, talune ipotesi riformatrici di un bilancio per strutture operative saldamente correlate alle responsabilità dirigenziali e alla verifica dei risultati (art. 20 del testo aggiornato del decreto legislativo n. 29). Per conseguenza si rivela grave, la carenza, a tutt'oggi, di una più adeguata attenzione al tema della dirigenza amministrativa (sono stati soltanto predisposti due schemi di regolamenti relativi all'accesso alla dirigenza).

3) Relazione sul rendiconto generale dello Stato 1992, vol. I, capitolo 10° «Personale», pag. 321.

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

La stessa dirigenza si inserisce, così, in modo sostanzialmente debole nel nuovo disegno normativo, che invece da essa non deve prescindere.

Da ultimo, in questa sede di considerazioni sugli assetti organizzativi, due punti vengono in ulteriore evidenza.

Si pone, anzitutto, l'esigenza che le amministrazioni — proprio utilizzando correttamente le norme del decreto n. 29 — attuino misure di autorganizzazione, funzionalizzando l'impiego del personale ai fini di rilancio operativo di uffici e servizi.

Vanno sottolineati, quindi, i tratti maggiori dell'ottica sottostante agli articoli 4 e 5 del decreto delegato: potere e criteri di organizzazione sono nel dominio dell'amministrazione; valore della flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane (anche mediante processi di riconversione professionale e di mobilità del personale all'interno di ciascuna amministrazione nonché tra amministrazioni ed enti diversi).

### 2.2 *Innovazioni, ulteriori o specifiche, incidenti sul quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica.*

L'attenzione e lo spazio dedicati, anche nel dibattito politico-istituzionale oltre che nelle sedi tecniche e all'interno dell'amministrazione, alle istanze riformatrici del decreto legislativo n. 29/1993 e della legge n. 537/1993 hanno causato ripercussioni, più o meno ampie, sugli assetti organizzativi dell'amministrazione pubblica.

Dette istanze in parte sono collegate ed in parte hanno agevolato ulteriori, ovvero più specifiche, innovazioni.

2.2.1 È così proseguita nel 1993, e nei primi mesi del 1994, l'affermazione del modello dell'Autorità o dell'organismo indipendente. La stessa legge n. 537 al comma 2, lettera m), dell'art. 1 contempla genericamente — nell'ambito delle possibilità offerte dalla decretazione delegata — l'attribuzione ad organismi indipendenti di funzioni di regolazione di servizi di rilevante interesse pubblico, anche mediante il trasferimento agli stessi di funzioni attualmente esercitate da ministeri o altri enti, nonché di risoluzione dei conflitti tra soggetto erogatore del servizio e utente, fatto salvo il ricorso all'autorità giudiziaria.

Peraltro il concreto provvedimento relativo all'autorità per i servizi pubblici, pur oggetto di approfondimento e di una prima elaborazione normativa, non è stato finora emanato; e ciò, probabilmente, per le difficoltà connesse ai tanti nodi esistenti in materia di vigilanza sulle tariffe e di standard di qualità dei servizi.

Nell'anno decorso si è dispiegata, invece, l'attività dell'Autorità per l'Informatica nella pubblica amministrazione, istituita dal decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39. Detta Autorità ha intanto registrato, puntualmente, la carenza di un disegno strategico nell'organizzazione delle tecnologie dell'informazione, tranne poche — e non sufficienti — eccezioni. Il decreto n. 39 individua peraltro nel piano triennale lo strumento per superare discrasie ed inadeguatezze: le amministrazioni hanno incontrato, però, difficoltà per dar vita al piano stesso; l'Autorità ha perciò privilegiato la scelta di un piano stralcio per il 1994 per inserire almeno taluni primi elementi di razionalizzazione dei piani informatici della P.A., anche come premessa per futuri, adeguati, processi.

Le problematiche in piedi comunque, come è ovvio, sono molte e complesse: basta accennare ai contratti di grande rilievo, agli studi di fattibilità, al monitoraggio, alle clausole contrattuali ed ai capitoli (4).

Altra figura di organismo indipendente è contemplata dalla legge 11 febbraio 1994 n. 109, istitutiva dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (5).

---

4) Stante il loro notevole impatto organizzativo, si segnalano la circolare dell'Autorità del 28 ottobre 1993 (AIPA) CR 3) relativa alla prima determinazione dei contratti di grande rilievo e alla connessa attività di monitoraggio e la successiva circolare del 24 marzo 1994 (AIPA) CR 4) concernente la richiesta di parere, alla medesima Autorità, sugli schemi dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati.

5) Qui si effettua soltanto un cenno per il rilievo organizzativo della nuova figura; si fa comunque rinvio al pertinente capitolo di parte generale della presente relazione («Attività contrattuale»).

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

Il modello legislativo fa riferimento all'organo collegiale costituito di cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica; è previsto — testualmente — che l'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. A livello organizzativo è rilevante, comunque, la previsione — alle dipendenze dell'Autorità — di una segreteria tecnica, di un servizio ispettivo e dell'osservatorio dei lavori pubblici.

Molto di recente, è stata ipotizzata, altresì, una Autorità per l'accesso agli atti amministrativi, anche al fine di superare taluni ostacoli che resistono alla integrale applicazione della legge 7 agosto 1990 n. 241; ciò soprattutto in relazione alla non sufficiente incidenza della preesistente commissione governativa nel processo attuativo di un «nuovo corso», che dovrebbe essere tipico proprio della legge n. 241.

Peraltro sulla figura delle autorità, cioè di istituzioni di garanzia proprie di un potere statale ma non governativo, è da operare una ponderata riflessione. Sembra comunque da evitare una indiscriminata proliferazione di organismi, che non può concorrere a rafforzare modelli, appunto di garanzia della collettività e di tutela del cittadino: tali modelli infatti, per conservare la connaturale autorevolezza, non possono eccessivamente diffondersi.

2.2.2 Tra i nuovi modelli di organizzazione il più recente periodo pone in luce esempi, significativi, di «agenzie».

Il decreto legislativo 10 novembre 1993 n. 470 (correttivo del decreto legislativo n. 29 del 1993) ha istituito l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, che ha lo scopo di assicurare che la disciplina contrattuale e le retribuzioni dei dipendenti garantiscano il maggior rendimento dei servizi pubblici per la collettività, con il minimo onere per essa. L'Agenzia è stata già posta a livello operativo; ed infatti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° dicembre 1993 sono stati nominati i componenti del comitato direttivo dell'Agenzia medesima, mentre con DPR 25 gennaio 1994, n. 144, è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento. In proposito va posto in rilievo il ruolo del comitato di coordinamento costituito dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche comprese nei comparti di contrattazione collettiva.

Con decreto-legge 4 dicembre 1993 n. 496 convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994 n. 61 è stata istituita l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

In mancanza di elementi sulla concreta operatività del nuovo organismo, si richiama qui, lo svolgimento di amplissime attività, di interesse nazionale, tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente, peraltro specificate, nel dettaglio, dal legislatore. Quanto agli organi dell'Agenzia si segnala la snellezza del Consiglio di amministrazione (soltanto tre membri); va posto in luce, altresì, che il personale ispettivo dell'ANPA può accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle funzioni; al riguardo non può essere opposto il segreto industriale per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo.

Sul piano degli assetti organizzativi va rilevato, poi, che in sede di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente si dovrà provvedere al riordino delle commissioni e dei comitati tecnico-scientifici operanti presso il medesimo ministero, tenendo conto delle competenze ora attribuite all'ANPA.

Il decreto legislativo 30 giugno 1993 n. 266 (art. 5) ha istituito l'Agenzia per i servizi sanitari regionali con compiti — tra l'altro — di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini e di segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse e delle forniture; con decreto 22 febbraio 1994 n. 233 è stato adottato il regolamento per la organizzazione, il funzionamento e la disciplina delle attività dell'Agenzia; viene introdotto, con questo regolamento, un ausilio al direttore dell'organismo («il direttore dell'Agenzia si avvale») mediante un nucleo di valutazione con il compito di verificare la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

2.2.3 Il recente periodo registra, infine, l'emanazione di due importanti provvedimenti in materia di amministrazioni ed aziende autonome.

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

Si riafferma così, con forza, il principio della entificazione per riordinare grandi settori dell'amministrazione statale, la cui validità dovrà essere verificata, con il necessario rigore, nel medio periodo stante l'importanza degli interessi coinvolti e, soprattutto, l'esigenza di tutelare i cittadini utenti in relazione all'erogazione di servizi di notevole rilievo politico-economico e sociale.

Con decreto-legge 1° dicembre 1993 n. 487 convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994 n. 71 l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è stata trasformata in ente pubblico economico denominato ente «Poste italiane»; con lo stesso strumento normativo viene riorganizzato il ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Sul versante organizzativo va segnalata, al momento, soltanto la centralità — ai fini della sancita trasformazione — del «contratto di programma» (da stipulare tra il Ministro ed il presidente dell'ente) volto ad individuare le attività e i servizi da svolgere, ed a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi, di autonomia di negoziazione relativamente ai servizi gestiti in regime di concorrenza, i criteri di determinazione delle tariffe e, sulla base di accertate eccedenze, il piano triennale di riassetto e di eventuale riconversione del personale.

Lo schema di contratto è finalizzato al risanamento economico finanziario dell'ente, nonché al soddisfacimento delle esigenze degli utenti, tenendo conto delle prestazioni rese da enti analoghi in altri Paesi europei.

Il decreto legislativo 26 febbraio 1994 n. 143, istitutivo dell'Ente nazionale per le strade, costituisce vistoso esempio applicativo dell'ampio ventaglio di decretazione delegata di cui all'art. 7 della legge 24 dicembre 1993 n. 537: con questo provvedimento, come con quello precedente sull'ente poste, si conferisce autonomia ad interi settori dell'amministrazione pubblica. Sono punti qualificanti del decreto legislativo 143 le norme sulla programmazione dell'attività dell'Ente e la previsione di un ufficio di controllo interno (con accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi programmatici).

Sul processo di entificazione delle aziende statali, ancora rafforzato con il recente provvedimento di urgenza — decreto-legge 25 maggio 1994, n. 314 — di trasformazione dell'AIMA, sono premature considerazioni valutative che devono radicarsi, come dianzi rilevato, sull'osservazione di una esperienza maturata nel tempo.

Può comunque già rilevarsi la profonda modifica attuata nel sistema di controllo della Corte, che viene esercitato, ora, con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259; inoltre va posto in luce il profilo del rapporto di lavoro del personale dei due nuovi enti, disciplinato dalle norme di diritto privato, profilo che postula — per sua natura — un monitoraggio in termini di produttività, efficienza ed economicità complessiva.

Infine in relazione all'Ente nazionale per le strade, che pur non è qualificato formalmente — a differenza dell'Ente «Poste italiane» — ente pubblico economico, il modello organizzativo prescelto non appare del tutto congruo: non sembra infatti che si sia in presenza di un ente gestore d'impresa, ma piuttosto di un'amministrazione pubblica caratterizzata da peculiari profili tecnici e che opera, sostanzialmente, in un particolare contesto delle opere pubbliche.

2.2.4 A conclusione di questa parte sulle innovazioni ulteriori (derivanti, cioè, sostanzialmente dal nuovo disegno delineato dal decreto legislativo n. 29/1993 e sue modificazioni e dalla legge n. 537/1993) o specifiche incidenti sugli assetti organizzativi, può enuclearsi un aspetto generale del quadro complessivo che rifluisce dalla conferma di taluni modelli ed assetti organizzativi, peraltro già segnalati fin dal momento della loro prima istituzione.

Questi modelli si ricollegano, nella sostanza, alle previsioni normative degli accordi di programma (o ad intese programmatiche od ad atti di intesa solo così definiti), ovvero al diverso modello del «contratto di programma», oppure alle conferenze tra più istituzioni, organismi ed enti (quasi sempre qualificate «conferenze di servizi»).

La legge 25 gennaio 1994 n. 70 (semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica) prevede accordi di programma conclusi dai Ministeri dell'industria del commercio e dell'artigianato, dell'ambiente e della sanità con soggetti competenti per l'effettuazione di controlli a campione sulla veridicità di dichiarazioni rese; la legge 31 gennaio 1994 n. 97 (nuove disposizioni per le



zone montane) contempla sotto il titolo «collaborazione tra soggetti istituzionali» accordi di programma tra Stato, Regioni ed Enti locali per realizzare un equilibrato sviluppo territoriale dell'offerta di scuola materna e dell'obbligo nei comuni montani.

Ai sensi degli art. 3 e 6 del decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96 è stata effettuata una disciplina dei contratti di programma relativi ai centri di ricerca ed ai progetti di ricerca (deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994).

Il protocollo d'intesa del 5 novembre 1993 (stipulato tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del bilancio e della programmazione economica e Regione campana) ha poi definito gli obiettivi del riassetto territoriale dell'area di Napoli (alle cui occorrenze finanziarie ha provveduto la deliberazione del CIPE del 21 dicembre 1993).

Il decreto legislativo 26 febbraio 1994 n. 143 (dianzi citato, relativo all'Ente nazionale per le strade) prevede espressamente accordi stipulati ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 per la programmazione delle attività, con individuazione separata di finanziamenti relativi alla gestione ordinaria e agli investimenti per ammodernamenti e nuove costruzioni.

L'elencazione che precede, peraltro assolutamente esemplificativa, conferma un disegno organizzativo connesso all'insieme di nuove tipologie, e soprattutto allo sviluppo dei modelli di accordi e conferenze. In proposito si ritiene di poter reiterare precedenti osservazioni: ed infatti l'esigenza di snellimento o soltanto di «velocizzazione» degli interventi non può far premio, ovviamente, sull'altra essenziale esigenza di correttezza e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione; urgenze sociali nettamente percepite dalla collettività, come anche indifferibilità di opere pubbliche, costituiscono peraltro banco di prova decisivo: in questa sede si può mettere in evidenza, soltanto, che la convergenza verso un unico centro di composizione in grado di interagire rimane, tuttora, una scelta utile, ma sempre in presenza di misure e cautele, valide a garantire — contestualmente — rigore e proficuità nell'impiego di risorse pubbliche.

### 3. Aspetti emergenti dell'anno 1993 e dei mesi decorsi del 1994.

3.1 Un primo aspetto si riconnette all'azione intrapresa dal Dipartimento per la funzione pubblica per la semplificazione delle procedure amministrative, al prosieguo attuativo della legge n. 241/1990, alla riaffermazione delle potenzialità insite nella legge 4 gennaio 1968 n. 15, sull'autocertificazione, alle iniziative di attuazione della norma del decreto legislativo n. 29/1993 sugli uffici relazioni con il pubblico, alle altre iniziative in materia di snellimento burocratico, recupero di efficienza, superamento della iperdisciplina legislativa.

3.1.1 Sulla semplificazione dei procedimenti occorre, in ogni caso, qualche ulteriore considerazione.

In una prima fase è emerso l'impegno verso una liberalizzazione e deregolamentazione delle attività private, ampliandone il novero suscettibile della disciplina del silenzio — assenso; e ciò essendo essenziale, soprattutto, il semplice accertamento dei presupposti giuridici.

Si è realizzato, poi, un censimento dei procedimenti da parte del Dipartimento per la Funzione pubblica (circa cinquemila); è da registrare, ancora, l'approvazione, in sede preliminare, da parte del Consiglio dei Ministri di 70 regolamenti di semplificazione (a seguito della specifica norma contenuta nel settimo comma dell'art. 7 della legge 24 dicembre 1993 n. 537): risultano interessati dalla semplificazione 100 procedimenti o gruppi di procedimenti. Assumono speciale rilievo, nell'ambito descritto, i procedimenti di espropriazione, quelli di localizzazione di opere statali, i procedimenti relativi all'amministrazione e alla contabilità generale dello Stato (in ordine ai quali si sono anche espresse le Sezioni riunite di questa Corte in sede consultiva).

Di interesse per il mondo imprenditoriale si è rivelato l'approfondimento condotto sui procedimenti del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (6), con puntuali esemplificazioni nell'ambito

6) Si menziona, al riguardo, il quaderno n. 9 del Dipartimento per la funzione pubblica (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993).

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

delle competenze della direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo, della direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali, dell'Ufficio centrale brevetti, della direzione generale delle miniere, della direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base, della direzione generale della produzione industriale ed, infine, della direzione generale degli affari generali.

Ulteriori iniziative allo studio contengono proposte di valore generale per la riduzione di concerti, pareri ed intese non necessarie, l'organizzazione del lavoro per «isole» o per effettivi responsabili.

3.1.2 Quanto al prosieguo attuativo della legge n. 241/1990 va qui ricordata, perché connessa all'arco temporale del rendiconto generale oggetto della presente attività referente della Corte, l'iniziativa del Dipartimento per la funzione pubblica per il c.d. «completamento della prima fase» (aprile-dicembre 1993).

Da una parte si è dispiegata una opera di modificazione e correzione dei regolamenti governativi già emanati (7), mentre — su altro versante — si sono svolte azioni finalizzate a promuovere, da parte delle singole amministrazioni ancora inadempienti, l'attuazione dei provvedimenti attuativi di competenza (8).

Il Dipartimento ha predisposto, altresì, regolamenti-tipo, cioè atti esemplificativi di come le amministrazioni, compresi gli enti locali, dovrebbero dare attuazione alla norme della 241; modifiche di qualche significato della legge 7 agosto 1990 n. 241 (art. 14 e art. 19) sono state introdotte con l'art. 2 della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

3.1.3 Si è già detto della legge 4 gennaio 1968 n. 15 che ha avuto un effettivo, pur se tardivo, rilancio nel lasso di tempo intercorso dal 1993 inoltrato ai primi mesi del 1994; ed infatti con D.P.R. 25 gennaio 1994 n. 130 è stato emanato il regolamento recante norme attuative della stessa legge n. 15, con particolare riferimento all'art. 3 e ad altre disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive; al D.P.R. predetto ha fatto seguito una circostanziata circolare del Ministero dell'interno (n. 3 dell'8 marzo 1994) indirizzata ai Prefetti per dare la massima diffusione del regolamento a livello di amministrazioni pubbliche.

3.1.4 Infine nel novero di iniziative, attività ed interventi per migliorare il rapporto amministrazione/cittadini utenti si richiama qui l'importanza dell'art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio n. 93 n. 29 e successive modifiche ed integrazioni. Ed invero alla specifica previsione di «uffici di relazioni per il pubblico» deve far seguito l'istituzione, o meglio, l'individuazione degli uffici; quel che conta comunque è l'effettiva operatività degli uffici stessi: in altri termini occorre introdurre nella prassi quell'"atteggiamento di servizio» spesso ignorato nell'ambito della pubblica amministrazione.

In ordine all'art. 12, citato, va poi posta in luce la lata ed onnicomprensiva accezione del fine contemplato dalla norma: «garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241»: tale locuzione consente perciò una ampia, ed utile, flessibilità di compiti ed attribuzioni.

Per conseguenza potrebbe non essere circoscritto, essenzialmente e soltanto, al capo III della legge n. 241 (diritto di partecipazione) l'arco delle competenze dei nuovi uffici relazioni con il pubblico, i quali comunque si distinguono, profondamente, da precedenti uffici o servizi destinati ad una generica attività di informazione all'utenza (con risultati assolutamente insoddisfacenti). Può pertanto ipotizzarsi, nel con-

---

7) Al riguardo si richiama il testo del quaderno n. 12 curato dal Dipartimento (pag. 18): «con riferimento alle iniziative che riguardano i regolamenti governativi, il Dipartimento della funzione pubblica ha, in primo luogo, predisposto uno schema di regolamento integrativo del precedente D.P.R. n. 300/1992. Lo schema di regolamento, integra la precedente disciplina sia dal punto di vista quantitativo, che dal punto di vista qualitativo. Da un lato, infatti, esso introduce, nelle tabelle allegate al D.P.R. n. 300/1992, 160 nuove attività private, che vengono, così, ad essere assoggettate al regime previsto dagli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990. Dall'altro lato, una porzione ragguardevole delle nuove attività inserite nelle tabelle sono di competenza degli enti locali, ciò che costituisce, rispetto al precedente regolamento, una assoluta innovazione».

Va anche ricordato che una nuova commissione di studio ha elaborato uno schema di regolamento relativo alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi a fini integrativi, od anche sostitutivi, del D.P.R. 352/1992.

8) In proposito appare opportuno, per ragioni di sintesi, fare preciso riferimento al documento predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica che individua le iniziative svolte lungo le seguenti due direttrici: «per un verso, si è resa necessaria una azione di monitoraggio, che permettesse in un primo tempo, di individuare le amministrazioni maggiormente in ritardo nel processo di attuazione e le disposizioni della legge maggiormente inattuata e, quindi, di registrare le variazioni ed i progressi rispetto al quadro ottenuto. Per altro verso, è stata svolta una azione di carattere propulsivo, volta a sensibilizzare le amministrazioni sul tema dell'attuazione della legge n. 241/1990 e ad offrire ad esse la collaborazione e l'appoggio necessari».

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

creto atteggiarsi degli assetti organizzativi, una collocazione di questi uffici (da ben strutturare nel contesto della ridefinizione di cui all'art. 31 del decreto legislativo n. 29) anche in relazione al Capo V della legge n. 241.

Va altresì fatto presente che gli uffici relazioni con il pubblico dovrebbero configurarsi come l'interfaccia organizzativo del diritto di accesso senza pregiudicare, sul piano sostanziale, il diritto stesso: potrebbe darsi vita così ad utili fasi di filtro, ma solo al fine di rendere più compiuto l'esercizio del diritto di accesso informale e di snellire il procedimento di accesso formale.

Uffici relazioni con il pubblico che concorrano, proficuamente, anche a realizzare il diritto di accesso postulano, peraltro, una professionalità degli addetti. In prospettiva, quindi, dovrà essere affrontato — anche a livello di assetti organizzativi — il tema del nesso tra relazioni con il pubblico e «comunicazione pubblica»; sperimentalmente potrebbe per intanto addiversarsi a modalità di selezione interna di soggetti specificamente motivati utilizzando poi, sul campo, piccoli contingenti di personale, soprattutto giovane, in grado di restaurare il rapporto tra utenza ed amministrazione.

3.2 Un altro aspetto emergente, ma soprattutto «in sofferenza», va ricercato nell'intreccio che si instaura tra risorse umane e razionalizzazione della pubblica amministrazione.

La Corte ormai da più anni ha posto in luce, nella sua attività referente connessa alla parificazione dei rendiconti generali, la tendenza, confusamente avvertita da oltre un decennio, a far leva sulla componente «personale» — comprendendo in esso anche la dirigenza — per affrontare problematiche di riassetto organizzativo; ed infatti fin troppo spesso sugli addetti al lavoro pubblico, anche ai fini di individuare filoni di efficienza, si è catalizzata l'attenzione di forze politiche e sociali.

Può dirsi, peraltro, che il punto di attacco «risorse umane», pur essenziale per immettere nelle pubbliche amministrazioni un linfa nuova di economicità ed efficienza, si è, a tutt'oggi, dimostrato perdente in quanto non collegato — saldamente — ad una revisione dei modelli organizzativi e procedurali.

L'anno 1993 è trascorso, peraltro, senza apprezzabili conseguenze derivanti dall'aver sancito, con decreto legislativo n. 29/1993, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali definiti dal decreto di riordino.

L'aspetto «in sofferenza», d'anzì richiamato, è confermato dalle vicende che stanno caratterizzando la contrattazione collettiva (in ordine alla quale si fa comunque specifico, e puntuale, rinvio al capitolo «Personale» della presente relazione al Parlamento), vicenda che ha anche scontato le fasi, dapprima istituzionali e poi organizzative, della Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso va registrata l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993 n. 593, del regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva.

In materia di personale dovrebbero refluire conseguenze, anche di carattere organizzativo, dalla recente elaborazione del regolamento (non ancora perfezionato) che disciplina le procedure per le dichiarazioni di eccedenza e le procedure ed i criteri per il collocamento in disponibilità.

Ma lo strumento che — nel recente periodo — segna, con maggior forza, l'ambito del personale può individuarsi nella circolare — direttiva del Ministro della funzione pubblica 23 marzo 1994 n. 6, relativa ai carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche (9).

9) L'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 dispone che le amministrazioni pubbliche, così come definite dall'art. 1 comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, devono provvedere entro il 31.12.1994 alla verifica dei carichi di lavoro, che sarà poi ripetuta con cadenza biennale.

Tale operazione è finalizzata alla rideterminazione delle dotazioni organiche, provvisoriamente stabilite ai sensi del comma 6 e delle deroghe previste dai commi 7 (Avvocatura dello Stato, MURST, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali) e 16 (amministrazione della giustizia, università ed enti di ricerca, sanità) dell'art. 3 della citata legge n. 537.

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

Al riguardo va tenuto presente che al Dipartimento per la funzione pubblica è assegnato il compito di verificare la congruità delle metodologie utilizzate dalle diverse amministrazioni pubbliche per la rilevazione dei carichi di lavoro, precisando che solo dopo che le amministrazioni hanno provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche a seguito della rilevazione degli stessi carichi, esse possono coprire i posti resisi disponibili per cessazione, pur nei limiti previsti dalla legge (10).

La circolare, ai fini della richiesta di attestazione di congruità, ha specificato alcuni «requisiti metodologici minimi» che le amministrazioni sono tenute a rispettare.

Premesso quanto sopra il provvedimento del Ministro per la funzione pubblica definisce il carico di lavoro come la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento. Esamina — poi — i casi che vengono sottoposti ad un'unità organizzativa in dipendenza: a) delle esigenze espresse da utenti finali; b) delle attività di altre unità organizzative dello stesso ente; c) degli obiettivi di produzione assegnati.

Per misurare i carichi di lavoro si deve — perciò — fare riferimento alle condizioni della domanda e alle condizioni di produzione dei servizi.

La circolare contiene esemplificazioni delle metodologie applicabili che rivelano approfondimenti assolutamente nuovi, sicuramente inusitati per amministrazioni del tutto impermeabili, finora, al confronto con tematiche di tale, sofisticato, livello.

Ritiene peraltro la Corte che il confronto con le metodologie suggerite, seppur complesse, dovrà comunque avvenire in tempi ragionevoli; la concreta risposta dell'amministrazione non è però, al momento, prevedibile perché richiede una completa riconsiderazione di assetti strutturali vetusti e di fenomeni organizzativi e procedurali ad un tempo consolidati ed obsoleti.

Quanto alla dirigenza amministrativa deve mettersi in chiara evidenza, criticamente, l'insufficiente attenzione ad essa dedicata, pur esistendo uno straordinario fervore di iniziative ed attività in altri ambiti; i due schemi di regolamento finora elaborati (norme sullo svolgimento dei concorsi e dei corsi-concorso, nonché sui requisiti per la nomina di esperti esterni a dirigente generale) sono infatti una risposta essenzialmente debole a problemi urgenti per il quale la procrastinazione crea, sicuramente, guasti e negative ripercussioni operative.

Il tema della dirigenza comunque, per sua natura, richiede sì soluzioni effettive, ma anche tempi non indifferenti: esso, infatti, è legato, inscindibilmente, al problema della formazione (di una dirigenza «nuova»).

E qui il discorso si riconnette all'attività della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, in ordine alla quale si fa rinvio, specifico, al capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In questa sede va soltanto sottolineato il rilievo della disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente recata dal decreto legislativo n. 29/1993 e sue modificazioni; occorre però ribadire, in proposito, che nel previsto biennio di formazione teorico-pratica deve essere decisamente accentuato il valore ponderale delle discipline e delle tecniche manageriali, mentre nel semestre di «stage» deve realizzarsi, al meglio, la base di assestamento prodromica all'ingresso operativo nelle singole amministrazioni.

Da ultimo la Corte, ricollegandosi a precedenti osservazioni formulate nell'ultimo biennio, si sofferma sulla centralità delle risorse umane e delle azioni formative con riguardo alle tecnologie innovative nelle istituzioni, in generale, e — più da vicino — alla situazione fattuale dei sistemi informativi automatizzati nelle amministrazioni statali (correlata all'impegno e all'attività degli addetti «interni»).

È incontestabile, infatti, che lo sviluppo del processo di informatizzazione è legato alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità: è quindi sempre più da intensificare la linea che tende a riconvertire l'Amministrazione adeguandola alle esigenze di diffusione della tecnologia informatica.

---

10) Debbono però essere distinte le amministrazioni soggette sia alla verifica della congruità della metodologia di rilevazione che alla approvazione della dotazione organica con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo), dalle amministrazioni soggette solo alla verifica della congruità della metodologia (le restanti amministrazioni).

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

In ordine alle azioni formative va ribadito che i piani di formazione sono essenziali per superare gli ostacoli di una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per valorizzare gli impulsi partecipativi ed i profili di decentralizzazione tipici dell'evoluzione esistente nel settore informatico. È anche necessario, al riguardo, il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione che devono, per contro, essere responsabilmente supportati sul piano organizzativo.

In ogni caso l'azione formativa va sostenuta in maggior grado da interventi in materia di organizzazione e di personale, da affidare anche allo strumento normativo (ruoli tecnici, reclutamento, percorsi professionali, incentivazione, flessibilizzazione dell'orario e turni nell'arco delle ventiquattro ore, ecc.).

In ordine alle risorse umane sono, infine, da sottolineare, due punti del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39.

Il primo attiene alla previsione che le amministrazioni dovrebbero provvedere, di norma, con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo e alla gestione dei propri sistemi informativi automatizzati; nell'art. 11, comma 2, del decreto n. 39 viene precisato, poi, che i dirigenti si avvalgono del personale dipendente specificamente adibito allo sviluppo, gestione e manutenzione dei sistemi informativi automatizzati.

Il secondo punto si riconnette alla lettera e) dell'art. 7 del decreto che demanda all'Autorità per l'informatica la definizione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e di programmi per il reclutamento di specialisti, nonché per l'orientamento dei progetti generali di formazione del personale della pubblica amministrazione verso l'utilizzo di tecnologie informatiche, d'intesa con la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

3.3 Altro aspetto emergente dell'anno 1993 e dei mesi decorsi dell'anno corrente è, senza dubbio, quello del percorso intrapreso sia verso un nuovo sistema di controllo, che riscopre e valorizza anche i controlli interni, sia verso la costruzione, conseguenziale, di esperienze di valutazione dell'azione amministrativa.

Su questo aspetto la Corte, proprio in ragione della sua collocazione istituzionale, deve contribuire ad ogni utile riflessione; sul tema comunque è soprattutto nella premessa di questa relazione al Parlamento che sono contenute le osservazioni di fondo.

Un tratto qualificante accomuna peraltro il nuovo sistema che dovrà essere costruito, gradualmente, ma senza troppe dilazioni temporali: il netto spostamento dell'asse verso i risultati, con possibilità, concreta, di valutare i «prodotti» dell'azione amministrativa. Depongono nettamente in tal senso sia le recenti norme sui controlli interni che le scelte operate con la legge 14 gennaio 1994 n. 20 (nuova disciplina del controllo neutrale ed esterno affidato dalla Costituzione alla Corte dei conti).

I controlli interni, la cui pregressa inadeguatezza ha causato gravi guasti nell'amministrazione, vengono fortemente rivitalizzati, ora, dall'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e sue modifiche ed integrazioni. Compito essenziale dei servizi di controllo interno e dei contigui nuclei di valutazione è di verificare, appunto mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi; è così infatti che i «prodotti» dell'azione amministrativa possono divenire percettibili.

Può poi rilevarsi, riprendendo assunti già richiamati e sottolineando l'estensione generalizzata degli organi di controllo interno a tutte le amministrazioni pubbliche, che la materia dei controlli interni deve riconnettersi ad un tessuto radicato sulla distinzione fra poteri politici e responsabilità decisionali e gestionali dei dirigenti, sulla elaborazione di bilanci per centri di decisione e programmi, sulla puntuale costruzione di parametri sui costi del lavoro e sugli altri costi generali di funzionamento.

Nell'immediato comunque tutte le amministrazioni pubbliche dovrebbero mobilitarsi per una ricerca, anche largamente approssimativa ma concreta, di strumenti, modelli, moduli parametrici, indicatori finalizzati alla qualità dei prodotti amministrativi ed alla risposta alle istanze degli utenti; il tutto senza preoccupazione per l'individuazione di misure riflettenti la funzionalità dei controlli interni che perciò, al momento, devono soprattutto essere effettuati: l'inquadramento sistematico di strumenti e tecniche potrà infatti anche seguire nel tempo.

Il rafforzamento dei controlli interni, in un percorso tendenziale verso il controllo sulla gestione, riguarda comunque un ambito più esteso di quello delle amministrazioni centrali, di cui alle norme generali

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

del decreto legislativo n. 29. Le innovazioni di maggior rilievo sono quelle già introdotte dalla legge n. 142/90 sulle autonomie locali; quelle contenute nei decreti legislativi n. 502/1992 e n. 517/1993 in materia di sanità; quelle — infine — che disciplinano la gestione delle università (legge n. 168/1989; art. 5, commi 21 e 22, legge n. 537/1993).

Da ultimo va posto in luce che, nel 1993, si registra un notevole impulso dei corsi di formazione su «costi e rendimenti delle pubbliche amministrazioni»; ciò è stato reso possibile per l'impegno congiunto del Ministro per la funzione pubblica (11), della scuola superiore della pubblica amministrazione, della scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno e del FORMEZ.

Quanto alla legge n. 20/1994 si individua fin d'ora, chiaramente, la necessità di un autentico intreccio sinergico tra controlli esterni ed interni; al riguardo sono illuminanti talune enunciazioni della stessa legge: «verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione» (art. 3, comma 4); «le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni» (art. 3, comma 7).

In connessione con quanto precede qui si osserva soltanto, sotto l'angolo visuale degli assetti organizzativi, che il controllo sulla gestione affidato alla Corte può anche avvalersi — di fronte ad un quadro inciso da guasti e da eventi negativi — di una trama di strumenti e moduli già esistenti: osservatori, organismi di vigilanza, nuclei di accertamento e valutativi, servizi ispettivi, sedi diversificate di scrutinio dell'azione amministrativa; solo così potranno attivarsi, al meglio correlazioni e circuiti istituzionali capaci di produrre azioni correttive, razionalizzazioni e — se occorre — anche processi di azzeramento e rifondazione.

Un controllo esterno che dà vita ad un «sistema di impulsi», come confermato dalle esperienze degli altri ordinamenti, raggiunge in tal modo — attraverso l'esito referente — la finalità di rialimentazione del procedimento decisionale, che si poggia sempre su una completa informazione al Parlamento e su una incalzante sollecitazione al Governo.

### 3.4 Un ultimo aspetto emergente, chiaramente ravvisabile da circa un biennio, è collegato all'informatica (12).

Già lo scorso anno la Corte aveva osservato che la materia della informatizzazione nelle amministrazioni, e la tematica più generale delle innovazioni tecnologiche negli uffici pubblici, si inquadrava nel «momento di chiusura» delle tendenze evolutive percepibili — sia pure in modo non univoco — nei modelli organizzativi delle istituzioni e nel concreto funzionamento dei pubblici servizi.

Nella stessa sede si era anche rilevato che l'osservatorio più recente (anni 1991 e 1992) deponesse per un graduale abbandono di un rapporto «amministrazione — informatica» sbilanciato verso l'acquisto dell'hardware, con conseguente riorientamento di una domanda pubblica carica di problematiche sempre più complesse. Rimane comunque a tutt'oggi assolutamente essenziale l'esigenza che a monte di ogni acquisizione ci sia una specifica progettualità dell'amministrazione statale.

Dopo più di un anno, e sulla scorta delle prime iniziative realizzate e di talune attività intraprese, può, poi, dirsi che il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 ha sicuramente concluso, in positivo, una fase troppo lunga della informatica pubblica caratterizzata sia da un eccessivo tasso di spontaneismo che da

---

11) Si precisa, al riguardo, che il Ministro per la funzione pubblica ha invitato, con lettere del 26 e del 27 maggio 1993, i direttori del personale dei ministeri e degli enti pubblici, nonché i prefetti, per le amministrazioni periferiche e territoriali, a comunicare i nominativi dei funzionari da far partecipare ai corsi di formazione su costi e rendimenti.

Le richieste di partecipazione così raccolte per la prima fase di corsi sono state complessivamente 3184 (a parte le adesioni raccolte direttamente dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione).

Oltre il 70% di coloro che hanno dato la loro adesione ai corsi sono laureati e provengono da tutte le aree del paese. La regione maggiormente rappresentata è il Lazio, seguita dalla Lombardia e dalla Toscana. Oltre i due terzi delle adesioni (81,3%) provengono dalle amministrazioni periferiche dello Stato e meno del 10% dagli enti locali.

Ai primi cinque corsi, svolti nei mesi di giugno e luglio, hanno preso parte 702 funzionari pubblici, provenienti da tutte le regioni del paese.

12) Sui risultati del controllo in ordine ai contratti, e relativi atti di esecuzione, in materia di sistemi informativi automatizzati l'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 prevede una specifica attività referente della Corte dei conti al Parlamento. Al riguardo si segnala che il predetto referto sarà predisposto entro il mese di dicembre 1994.

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

una fragilità strutturale ed organizzativa delle amministrazioni. Ora può farsi riferimento a regole — le quali per loro natura esigono verifiche a fronte di esperienze applicative — con contestuale individuazione di compiti e responsabilità.

Le regole si rivelano di per sé significative perchè formulate in contestualità al decreto legislativo n. 29 di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

A livello concreto vanno registrati due risultati:

- la designazione dei dirigenti responsabili per i sistemi informativi automatizzati;
- la definizione di un piano stralcio 1994.

Detti risultati si riconnettono, ovviamente, all'opera di impulso, indirizzo e coordinamento svolta, con ritmi alquanto sostenuti, dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

L'Autorità, sul piano operativo, ha poi svolto iniziative di carattere istituzionale che così si sintetizzano: assistenza specialistica ai ministeri; un accordo di collaborazione con l'Enea; l'avvio di una indagine sui sistemi informativi già esistenti; definizione dei contratti di grande rilievo; individuazione di alcune società che possono eseguire il «monitoraggio»; studio delle reali possibilità di utilizzare il patrimonio informativo della cessata Agensud; rilevazione delle reti di trasmissione dati esistenti.

Ulteriore impegno ha riguardato i modelli, le strutture e le tecnologie per realizzare l'interconnessione dei sistemi e lo scambio di informazioni.

A livello progettuale, ed in una fase ancora di avvio, si è iniziato ad operare per una rete unitaria della P.A. che contempra la possibilità di mettere in collegamento tutte le amministrazioni pubbliche: e ciò a fronte di situazioni del tutto eterogenee caratterizzate dalla esistenza di sistemi informativi e di reti di trasmissione dati incompatibili o che presentano notevoli problemi per la interconnessione.

Su un piano sperimentale poi l'Autorità, partendo dalla opportunità offerta dall'esigenza di sviluppo delle reti del Ministero delle finanze, INPS e INAIL, ha interessato — anche al fine di verificare la capacità di superare ostacoli di natura amministrativa ed organizzativa — queste tre Amministrazioni in un progetto mirato alla realizzazione di una prima rete comune che potesse rappresentare una realizzazione in qualche modo «esemplare» delle potenzialità proprie di una grande rete per l'intera P.A.

Una iniziativa molto recente (5° FORUM P.A., Roma 9-13 aprile 1994) ha sottolineato il rilievo dei progetti e lo spessore delle soluzioni, di carattere informatico, per l'efficienza, la trasparenza e l'economicità delle amministrazioni pubbliche; l'iniziativa si è voluta qualificare come esempio di continuità nel cambiamento: continuità nello sforzo di modernizzazione da tempo intrapreso; cambiamento in presenza di modifiche strutturali nella P.A. e nel merito delle tecnologie dell'informazione ad essa indirizzate.

Conclusivamente si effettuano due ulteriori osservazioni:

- l'eccessiva dipendenza dal mercato delle tecnologie non è positiva per la modernizzazione delle amministrazioni; il problema decisivo resta, comunque, quello della produttività della spesa, per cui occorre comparare risorse profuse e risultati conseguiti (13)
- per l'informatica pubblica è necessaria una mobilitazione della dirigenza intesa a vagliare, con continuità, i risultati conseguiti (in termini di quantità e qualità del prodotto amministrativo) e le ricadute operative, possibilmente permanenti, sul tessuto organizzativo.

#### 4. Ruolo ed attività del Dipartimento per la funzione pubblica.

Più volte, nel corso del presente capitolo, sono stati effettuati riferimenti all'azione propulsiva, di indirizzo e coordinamento svolta dal Ministro per la funzione pubblica, nonché alle iniziative assunte ed

---

13) Nel «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni» curato nel 1993 dal Dipartimento per la funzione pubblica, nell'Appendice n. 10 — pag. 424 — è precisato quanto segue:

«è modesto il livello di produttività della spesa come rapporto fra risorse impiegate e risultati ottenuti, perdurando una eccessiva utilizzazione delle tecnologie informatiche per automatizzare procedure ripetitive, soprattutto di natura amministrativo-contabile, con scarso interesse per le applicazioni di supporto alle decisioni di governo ed amministrative, miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini ed imprese ed accrescimento dell'efficacia gestionale delle strutture».

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

alle attività svolte dal Dipartimento omonimo; e ciò soprattutto in relazione alle impostazioni di fondo del decreto legislativo n. 29/1993 e della legge n. 537/1993, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla riforma del sistema dei controlli.

Permangono, peraltro, ulteriori azioni generali e singole iniziative che sono suscettibili di illustrazione valutativa, stante la stretta connessione con le tematiche della riorganizzazione amministrativa e del riassetto complessivo delle amministrazioni pubbliche.

4.1 Di rilievo generale si rivela l'azione del Ministro, collocata nell'ambito del quadro organizzativo ed istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri come disciplinato dalla legge 23 agosto 1988 n. 400.

Si segnala, dapprima, un sostanziale superamento del disinteresse per la questione amministrativa; appare perciò da perseguire ancora una linea emersa: porre la riforma dell'amministrazione pubblica come problema reale del dibattito politico-istituzionale e dell'impegno, conseguenziale, di Parlamento e Governo.

Al riguardo ha dispiegato una sua utilità la presentazione, curata dal Dipartimento per la funzione pubblica, del «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni» (14).

Un analogo documento di completamento del rapporto dianzi citato (denominato «Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche») contiene indicazioni generali e principi di fondo; esso stesso, però, non si qualifica «indirizzo di governo» ma «documento di studio, diretto a raccogliere opinioni, commenti e critiche» (15).

Nella lunga serie di rimedi ed interventi correttivi elencati nello stesso documento taluni hanno rilievo ai fini della riorganizzazione amministrativa: il trasferimento delle decisioni in periferia, il completamento del disegno autonomistico, la ristrutturazione della rete dei pubblici poteri in quanto nella costituzione materiale gli stessi poteri sono già ordinati in forme policentriche (16).

Per concludere le notazioni di carattere generale sull'attività del Dipartimento per la Funzione pubblica possono enuclearsi quattro distinti filoni di attività ed iniziative:

- predisposizione di atti normativi (decreti legislativi, regolamenti, schemi di regolamenti, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri); ed al riguardo richiami e riferimenti sono contenuti nell'arco di tutta la presente relazione;
- regolamentazione del procedimento amministrativo a fini di semplificazione e snellimento; su questo filone di attività si rimanda al precedente sottoparagrafo 3.1.
- promozione di progetti pilota;
- preparazione di «quaderni», inserita nel quadro complessivo delle iniziative tendenti a favorire un rapporto migliore tra cittadini e pubblica amministrazione; al riguardo si distinguono le iniziative per migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e le proposte per dar vita a «codici» etici, deontologici o anche soltanto di stile. I primi due esempi sono costituiti dal codice di condotta dei dipendenti pubblici e dal «codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche».

14) Si richiamano, qui, due punti delle considerazioni introduttive:  
- scopo del rapporto è «presentare un inventario dei principali problemi delle pubbliche amministrazioni, per riportarle al centro della «questione costituzionale»;  
- constatazione della esistenza di «numerosi principi costituzionali che si misurano solo in termini amministrativi: la separazione tra politica e amministrazione, il decentramento, l'imparzialità, pur garantiti dalla Costituzione, divengono vuote promesse, se non seguite da precise regole amministrative».

15) Dal documento discende un richiamo alla opinione pubblica sui temi della modernizzazione dell'amministrazione; in particolare si sottolinea il seguente assunto: «la questione amministrativa è fondamentale per il buon funzionamento del sistema politico e per la ricostruzione di quel rapporto di fiducia fra cittadini e pubblici poteri che presenta, ormai, vistose incrinature; per ristabilirlo, è bene, innanzitutto, interrogarsi ed interrogare l'opinione pubblica, per raccoglierne suggerimenti circa i rimedi, prima di trasformarli in precise proposte e di adottarli».

16) Al riguardo, si afferma nel documento del dipartimento, andrà perseguito il proposito di «rendere autonome quelle parti che possono camminare da sole: istituti scolastici, Università, istituti di ricerca, corpi professionali. A questa necessaria frammentazione dei corpi occorrerà stabilire contrappesi; se, infatti, molti e diversi saranno i centri amministrativi, unico dovrà essere l'amministrare; a questo fine, i rimedi sono due. In primo luogo, «standards» minimi uniformi, consistenti in livelli di prestazione, «targets», indicatori di «performance»: In secondo luogo, diritti a prestazioni minime fissati in modo uniforme, in tutto il territorio».



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

4.2 Con il ricorso ai progetti-pilota, e soprattutto con le connesse iniziative relative ai centri multiservizio e agli sportelli polifunzionali, si intende modificare in meglio la qualità dell'azione amministrativa (che dà luogo ad un «prodotto»), nonché facilitare l'accesso dei cittadini alle informazioni.

La installazione di sportelli, «self-service» o gestiti da un operatore, per svolgere in un solo luogo operazioni che comportano spostamenti tra diversi uffici pubblici, è già in corso di sperimentazione nei Comuni di Roma, Milano e Chieti, presso l'Università dell'Aquila e nella regione Valle d'Aosta. Nei comuni di Arezzo, Pistoia, Bologna, Reggio Emilia, Lecce, Catania e Campobasso, nella provincia di Perugia e nell'area metropolitana di Roma, si stanno progettando di servizi di accesso polifunzionale alle amministrazioni pubbliche.

Questi stessi servizi, inoltre, rendono praticabile, per il cittadino, l'osservazione della sequenza di avanzamento delle pratiche, e costituiranno, in prosieguo di tempo, anche luogo sia per il dialogo diretto con gli operatori, sia per esprimere apprezzamenti attraverso questionari e altri sistemi di rilevazione.

Sono stati promossi, altresì, 100 progetti di miglioramento degli uffici a diretto contatto con il pubblico, in relazione al disagio più evidente sopportato dai cittadini (lunghezza delle file, condizioni di attesa, scarsa chiarezza delle indicazioni, rinvii, ecc.): questi progetti sono esemplificazione di altre iniziative concrete, attuabili in tempi brevi ad opera di singoli dirigenti.

Le iniziative intraprese finora hanno interessato 1825 uffici periferici (di amministrazioni statali ed enti pubblici), 407 comuni, 9 province, 10 regioni, 10 unità sanitarie locali, 3 comunità montane, con coinvolgimento di circa 1000 funzionari.

Vanno menzionati, per il ruolo dispiegato nel rapporto con il cittadino utente, le prefetture, gli uffici provinciali della motorizzazione civile, le sedi provinciali dell'INPS.

Gli obiettivi dei progetti così si riassumono, in estrema sintesi: migliorare l'informazione sugli uffici pubblici e i procedimenti, ridurre la necessità di recarsi presso gli uffici pubblici, semplificare i procedimenti, razionalizzare le strutture e ridefinire le competenze, introdurre metodi di gestione del personale orientati al risultato, introdurre nuovi strumenti di valutazione e controllo.

L'effettivo spessore delle iniziative scaturite dai progetti finalizzati e dai progetti-pilota ha reso necessario uno specifico intervento legislativo (che privilegia il successivo ricorso allo strumento regolamentare) attuato con l'art. 2, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

4.3 L'erogazione dei servizi pubblici è stata oggetto, negli ultimi mesi, di speciale considerazione a livello governativo. Dapprima è stata elaborata una proposta e sono stati raccolti materiali di studio in sede di Dipartimento per la funzione pubblica; quindi si è pervenuti alla stesura di una vera e propria «carta dei servizi pubblici» (17).

Una considerazione introduttiva del documento (18) si sofferma sull'ispirazione complessiva della iniziativa e sulla sua ricaduta organizzativa su organismi ed enti erogatori.

Sul piano delle conseguenze operative assume rilievo, poi, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, emanata ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettere b), c) ed f) sulla legge 23 agosto 1988 n. 400; la direttiva fissa principi ai quali deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolta in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini e rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità.

17) Secondo quanto rappresentato dal Dipartimento va ricordato che una versione provvisoria del documento è stata sottoposta al giudizio dei soggetti impegnati nell'erogazione dei servizi e a quello delle organizzazioni sindacali. L'Alitalia, le Ferrovie dello Stato, la SIP, l'ENEL, la Conferenza permanente dei Rettori delle Università italiane, il Ministero della sanità, il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, la CGIL, la CISL, la UIL hanno fatto pervenire puntuali osservazioni, sulla base delle quali è stata elaborata la versione definitiva.

18) Il testo della considerazione è il seguente: «occorre ripensare la configurazione e i modi di esercizio dei servizi pubblici, riorientando la loro attività verso quella che è la ragione stessa della loro esistenza. È indispensabile, infatti, assicurare sia l'efficienza dei servizi, sia la certezza dei rapporti fra enti erogatori, pubblici e privati, ed utenti, sia, infine, la prevedibilità, dati determinati presupposti, dei risultati; in altre parole, non basta la qualità del servizio prestato, ma servono anche procedure rapide e semplici, la disponibilità delle informazioni e l'accessibilità degli uffici destinati ai rapporti con il pubblico».

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

Dei principi enunciati appaiono da richiamare, nel quadro degli assetti organizzativi, i quattro che seguono (continuità, partecipazione, adozione di standard e semplificazioni di procedure).

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore (in tali casi, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile).

Quanto alla partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico essa deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori.

I soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi: i primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese; i secondi si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto.

I soggetti erogatori sono tenuti a ridurre, per quanto possibile, gli adempimenti richiesti agli utenti e devono fornire gli opportuni chiarimenti su di essi. Inoltre, adottano, ove possibile, formulari uniformi e provvedono alla semplificazione e all'informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni.

4.4. La formulazione di un «codice di condotta dei dipendenti pubblici» si riconnette ad uno dei punti programmatici (illustrati il 6 maggio 1993 in Parlamento) elencati dal Presidente del Consiglio dei ministri relativo appunto, all'adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera».

Al riguardo sono da menzionare sia l'impianto generale che le singole scansioni (principi generali di condotta, indipendenza e imparzialità del pubblico dipendente, tutela della pubblica amministrazione). Nel contesto dell'organizzazione rilevano poi, in particolare, le indicazioni sul comportamento in servizio, l'uso delle informazioni conosciute per ragioni di ufficio, la conclusione di contratti, la tutela dell'immagine della P.A., i rapporti con il pubblico.

In ordine ai problemi connessi con il principio di legalità e di regolamentazione della responsabilità disciplinare, che pure esistono, deve sottolinearsi una argomentazione contenuta nelle note introduttive del documento, che assume un suo significato: la funzione del «codice» è «di individuare i comportamenti corretti e quelli scorretti, non di premiare gli uni e reprimere gli altri; rimane l'intento di stimolare la riflessione sul comportamento dei pubblici dipendenti, in vista di un cambiamento culturale nel quale si inquadra il superamento della troppo stretta correlazione tra precetto e sanzione, che non rende giustizia all'idea dell'amministratore pubblico come soggetto responsabile».

In relazione al «codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche» (19) va soltanto ricordato che esso detta principi generali di strutturazione dei testi, analizzando, poi, stile, sintassi e lessico per la redazione dei testi stessi. Si ricorda, comunque, che il documento, è articolato in tre parti: una parte introduttiva di ricognizione e riflessione sull'esistente, il codice propriamente detto, e un'ultima parte contenente alcuni esempi di documenti pubblici e di moduli di uso comune (richieste di

---

19) In ordine a quest'ultimo «codice» l'obiezione di fondo è sollevata dallo stesso Ministro per la funzione pubblica nella prefazione al documento: perché il Dipartimento «si interessa di questo problema, quando ve ne sono altri ben più urgenti, un'organizzazione pubblica obsoleta, procedure amministrative labirintiche, sedi di uffici pubblici cadenti, servizi pubblici scadenti, controlli vecchi ed improduttivi?» La risposta fornita al riguardo si rivela — peraltro — adeguata: «provi il lettore a scorrere gli esercizi di stile contenuti in questo volume, consistenti nella riscrittura di vari tipi di testi, moduli, bandi, provvedimenti amministrativi; scoprirà sigle incomprensibili, forme antiquate, espressioni rompicapo, che sembrano fatte apposta per allontanare il cittadino dalla casa comune, quale dovrebbe essere lo Stato».

certificati, bollettini di conto corrente postale, ecc.) riscritti secondo le regole del codice (questa parte riveste, in particolare, un cospicuo interesse) (20).

#### 5. Assetti organizzativi e strumenti di governo del sistema di finanza pubblica: rapporti e connessioni.

Ormai da alcuni anni la Corte si sofferma, sia sulle relazioni annuali al Parlamento che in referti specifici e in occasione di audizioni, sull'urgenza di una riqualificazione organizzativa anche sui versanti della attività gestoria in senso proprio e dei compiti amministrativi contraddistinti da tipicità economico-finanziaria.

In proposito si sottolinea l'importanza, per l'organizzazione dei servizi, di un principio-guida: il governo della spesa richiede, innanzitutto, l'esistenza di strumenti deputati al controllo delle decisioni lungo tutto l'arco temporale di gestione, durante il quale va svolto, con costante intensificazione, il monitoraggio degli andamenti delle entrate e delle spese, al fine di verificare la coerenza degli andamenti contingenti con gli obiettivi prefissati.

In questa sede va ribadito altresì, in termini generali, che ogni innovazione in materia di programmazione e struttura del bilancio, di cui si farà cenno più avanti, postula una serie di correlazioni con le fasi procedurali ed organizzative dell'«iter» di entrata e di spesa.

Correzioni e riordinamenti devono evitare infatti il mero ambito delle rappresentazioni contabili per saldarsi al mondo della realtà operativa delle amministrazioni che gestiscono risorse costantemente — appunto — da governare ed organizzare.

Comunque sul tema della governabilità del sistema di finanza pubblica è soprattutto in altre parti della presente relazione che sono contenute notazioni critiche ed osservazioni metodologiche. Qui è da rilevare soltanto, quanto agli assetti organizzativi, che il sistema non può prescindere da presenze istituzionali e in tale contesto si iscrivono, anche per il periodo 1993/1994, gli interventi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, soprattutto, del Ministero del tesoro.

5.1 La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha diffuso la direttiva del 7 giugno 1993 (relativa al bilancio 1994) che si segnala per l'enucleazione di «obiettivi qualitativi»; viene così posto in luce che il processo di ristrutturazione del bilancio, teso a soddisfare il vincolo finanziario dell'invarianza della spesa in termini nominali, dovrà accompagnarsi a un'operazione di riqualificazione della spesa, volta ad eliminare aree di spreco e di irrazionalità. A tal fine, ogni Ministero avanza proposte di modifica delle procedure e della distribuzione delle responsabilità di spesa, sulla base di taluni criteri.

I criteri più significativi sono i seguenti:

- introduzione di procedure di standardizzazione dei costi di produzione dei servizi distribuiti nel territorio, per un riequilibrio della distribuzione della spesa che penalizzi le aree meno efficienti;
- decentramento delle scelte gestionali ai centri direttamente responsabili dell'intervento pubblico, con il vincolo del rispetto di obiettivi e di un «budget» predeterminati;
- attribuzione delle responsabilità di decisione di spesa a un solo centro nei casi in cui esistono sovrapposizioni di competenze, anche prevedendo l'eliminazione di particolari organi.

5.2 Gli interventi del Ministero del tesoro e segnatamente della Ragioneria Generale dello Stato continuano a fornire validi contributi, anno dopo anno, per un riassetto organizzativo delle amministrazioni statali.

---

20) Il documento, a pag. 12, specifica — in dettaglio — che «la parte introduttiva, articolata in cinque punti, mette in relazione il problema della semplificazione del linguaggio con il diritto all'informazione, anche in rapporto ai livelli di alfabetizzazione della popolazione italiana; quindi indica le strette connessioni tra il linguaggio delle pubbliche amministrazioni e il linguaggio delle leggi evidenziando i caratteri peculiari e gli aspetti problematici comuni a entrambi. Infine, illustra gli studi e le esperienze precedenti in merito alla semplificazione del linguaggio amministrativo; indica i criteri che hanno guidato la formulazione delle regole di semplificazione tratteggiandone le linee essenziali; si sofferma sulla necessità di migliorare il rapporto informativo tra utenti e pubbliche amministrazioni sfruttando nel modo migliore tutti i possibili canali di comunicazione e fornisce, da ultimo, le ragioni e gli obiettivi del codice».

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

Con circolare n. 30 del 7 marzo 1994 sono state definite procedure ed adempimenti per la presentazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1993, anche in relazione alle difficoltà derivanti dalla definizione dei conti consuntivi 1993 dei ministeri soppressi.

Dapprima sono richiamate le previsioni dei manuali di pianificazione delle operazioni di chiusura delle scritture contabili; sono dettate, poi, diffuse istruzioni — con indicazione di scansioni temporali — sia per il conto del bilancio (con diversificazioni per l'entrata e la spesa) che per il conto del patrimonio.

Anche la circolare sull'assestamento 1994 — n. 34 del 10 marzo 1994 — ha un suo rilievo organizzativo; essa invoca un «comportamento propositivo di ciascuna amministrazione» e sconsiglia di formulare proposte «non vagliate con estrema severità e selettività ovvero rispondenti a logiche puramente incrementali».

Di notevole significato si rivela, anche, la circolare n. 35, sempre del 10 marzo 1994, relativa alle previsioni di bilancio per l'anno 1995 e per il triennio 1995-1997.

In proposito le seguenti considerazioni (contenute nella «Nota tecnica») sono suscettibili di impatto sugli assetti organizzativi delle amministrazioni: una prima indicazione attiene alle eliminazioni o riduzioni da proporre per i capitoli concernenti contribuzioni di carattere discrezionale ad enti, associazioni, comunità, tenuto anche conto del disposto dell'art. 9, comma 1, della legge n. 537/93; al contenimento delle spese per missioni all'interno ed all'estero del personale; alla riduzione delle dotazioni per la partecipazione a convegni, congressi, mostre, conferenze; all'eliminazione o almeno ad un significativo ridimensionamento delle spese per speciali incarichi, studi, indagini, rilevazioni, nonché degli oneri per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni; alle spese per l'acquisto di riviste e giornali; alle spese per manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; alle spese telefoniche; ad ogni altra spesa suscettibile di essere eliminata o ridotta.

Un ulteriore suggerimento fa riferimento all'opera di riconsiderazione delle dotazioni per l'acquisto di beni e servizi che, in particolare, potrà tener conto della possibilità di effettuare in corso d'anno variazioni compensative con atto amministrativo, anche tra diversi Ministeri, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge di bilancio 1994 n. 539 del 1993 (norma che viene riproposta).

5.3 Da più anni la Corte richiama l'attenzione di Governo e Parlamento sul rilievo essenziale che ha, anche per la riorganizzazione amministrativa, la revisione in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese di bilancio. A tutt'oggi peraltro non esiste un nesso tra bilancio (come strutturato e gestito) e sua trasposizione per programmi, centri responsabili della gestione, leggi di spesa.

Occorre allora un pieno coinvolgimento delle amministrazioni per risolvere i problemi connessi alla riforma al bilancio, riconoscendo ai titolari degli uffici amministrativi una effettiva, e non teorica, facoltà di enucleare esigenze ed unità funzionali da riconnettere, poi, a stanziamenti raggruppati e non frammentati. Questa necessità, comunque, è da correlare alle norme del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche, che impongono un confronto con l'esercizio, reale, dell'attività di gestione da parte dei dirigenti.

Al prosieguo del dibattito, ed alla elaborazione delle ipotesi riformatrici, fornisce finora un utile contributo la redazione, curata con tempestività dalla Ragioneria generale dello Stato, del bilancio sperimentale.

Nell'ambito della Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante presso il Ministero del tesoro, si è provveduto a rielaborare il bilancio per centri di costo (21), alla luce della legislazione vigente 1994, integrata con disegni di legge finanziaria e collegato.

---

21) Il documento, predisposto nell'ottobre 1993, presenta, come testualmente specificato, «il bilancio dello Stato riorganizzato per programmi di spesa e «centri di costo». L'operazione si pone la finalità di individuare ed evidenziare, per quanto possibile, gli obiettivi e il contenuto settoriale dei principali progetti di spesa e il relativo centro responsabile della loro gestione e attuazione. Il processo di riagggregazione dei singoli capitoli di spesa di ciascun bilancio fornisce una sorta di incrocio tra una classificazione funzionale e una amministrativo-ministeriale; le risorse stanziare sui bilanci vengono ripartite in base al fabbisogno proprio dell'amministrazione e secondo le spese per interventi e trasferimenti per principali programmi e voci omogenee che identificano le missioni di ciascun centro di spesa».

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

I vantaggi di razionalizzazione e riorganizzazione del bilancio, secondo l'impostazione prescelta, sono stati così identificati dai redattori della proposta:

- un contributo alla chiarezza e alla trasparenza dei documenti di bilancio, eccessivamente dettagliati nella ripartizione per capitoli di spesa (circa 5 mila) e troppo rigidi nelle classificazioni tradizionali (economica e funzionale), per mostrare le specificità di ciascun centro di spesa;
- una riclassificazione che consenta l'applicazione di una più efficace politica di controllo settoriale delle risorse, nel corso del processo di formazione del bilancio, rispetto a quanto non avvenga con la struttura attuale del bilancio dello Stato; con il meccanismo di scorpori ed attribuzioni è possibile, infatti, assegnare a ciascun ministero/centro di spesa un determinato budget iniziale in base, ad esempio, ad un incremento percentuale rispetto all'anno precedente;
- la possibilità di individuare e riunificare spezzoni di spesa dispersi sui vari ministeri, contribuendo ad identificare con più precisione i programmi di spesa e la loro allocazione sul bilancio di un centro responsabile; tale struttura di bilancio appare perciò più idonea alla formazione delle decisioni in tema di finanza pubblica e di programmazione finanziaria.

5.4 Una ulteriore considerazione attiene al nuovo sistema di controllo del costo del lavoro nel pubblico impiego (art. 65 decreto legislativo n. 29 del 23 febbraio 1993 e successivi decreti correttivi).

Al centro del sistema vi sono le attribuzioni della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato gravitanti sul «conto annuale delle spese sostenute per il personale».

Appaiono comunque significative, qui, le seguenti considerazioni della Ragioneria generale: «in questi mesi di attivazione delle nuove procedure si è, in particolare, accertato, soprattutto nelle amministrazioni «statali», l'assenza di coordinamento tra le unità operative che gestiscono il personale e le strutture contabili; da ciò conseguono in sostanza i segnalati ostacoli per l'impostazione di una politica funzionale alla valutazione dei costi e dei risultati. Occorre, quindi, una generale ristrutturazione che renda possibile l'analisi del fatto gestionale, qualificando l'atto amministrativo come interfaccia del dato contabile. Tale necessità, del resto, è primariamente avvertita dalla Ragioneria Generale dello Stato, nel cui ambito il convincimento della improrogabilità di nuove e più efficaci metodologie di controllo di gestione, ha determinato l'avvio di un mirato processo di revisione funzionale» (22).

5.5 Altra notazione, in ordine all'intreccio tra assetti organizzativi e strumenti di governo del sistema di finanza pubblica, attiene alle relazioni tecniche sulle quantificazioni degli oneri e sulle relative coperture, previste dalla legge n. 362 del 1988, che sono da oltre un quadriennio «compito a regime» di tutte le amministrazioni statali.

Ed invero la norma che prescrive che nelle relazioni siano indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, richiede confronti con l'efficienza del sistema amministrativo. Urgono, quindi, incisivi adeguamenti organizzativi ed, anche, interventi strutturali negli uffici.

Al riguardo è da constatare, ormai da qualche tempo, il progressivo affinamento delle tecniche di quantificazione seguite. Spesso — peraltro — per quanto attiene alla quantificazione degli oneri le stesse relazioni sono solo parzialmente utilizzabili perché molte norme sono state modificate o introdotte «ex novo» nel corso dell'esame parlamentare: si deve quindi ribadire l'opportunità del superamento delle attuali norme limitative, con conseguente compilazione della relazione tecnica anche per le leggi di iniziativa parlamentare e per tutti gli emendamenti connessi.

22) Si fa riferimento al volume «Il conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale. I.», curato dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994).

5.6 Conseguenze di carattere organizzativo derivano, infine, anche dalla legge 23 dicembre 1993 n. 559, relativa alla disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato. Soprattutto la modifica dell'art. 5 della legge 5 agosto 1978 n. 468 refluiscie, operativamente, sul tessuto dell'organizzazione amministrativa dei «centri di gestione» comunque denominati: riforme e riordinamenti – settoriali o complessivi – devono infatti conformarsi ai criteri dell'integrità, dell'universalità, e dell'unità del bilancio che costituiscono «profili attuativi» dell'art. 81 della Costituzione.

#### 6. Produzione normativa settoriale e sue ripercussioni sull'amministrazione.

Si fa riferimento, in questa sede, a taluni interventi normativi che si inscrivono, per lo più, nella segmentazione dell'amministrazione statale; di questi interventi taluni incidono, in modo significativo, sul tessuto istituzionale e sul quadro organizzativo, mentre altri provvedimenti – che peraltro qui non vengono ricordati – si limitano, quasi sempre, ad operare rimodulazioni ed assestamenti nella organizzazione amministrativa tradizionale.

In ogni caso i provvedimenti legislativi o regolamentari di maggior peso si rinvengono, proprio in ragione della loro natura di interventi strutturali, in più parti del presente capitolo.

Si osserva, infine, che il quadro che viene appreso delineato assume a riferimento, a meri fini esemplificativi, soltanto taluni atti normativi e senza pretesa alcuna di completezza; per ulteriori considerazioni su altri moduli o figure di rilievo organizzativo si fa rinvio ai capitoli della presente relazione riguardante i diversi ministeri.

6.1 Un primo gruppo di atti attiene al settore della sanità. E così con decreto legislativo 30 giugno 1993 n. 266 e 30 giugno 1993 n. 267 si è provveduto a riordinare, rispettivamente, il Ministero della sanità e l'Istituto superiore di sanità (entrambi i decreti legislativi discendono dall'art. 1, lettera h) della legge 23 ottobre 1992 n. 421).

Quanto al Ministero l'organizzazione prevede una articolazione in dipartimenti in relazione delle funzioni ed una articolazione in servizi con compiti strumentali di studio, documentazione, vigilanza sugli enti, amministrazione del personale e contabilità.

Con decreto 24 dicembre 1993 n. 583 è stato adottato il regolamento concernente la composizione e l'ordinamento del Consiglio superiore di sanità, mentre con D.P.R. 2 febbraio 1994 n. 196 è stato emanato il regolamento concernente il riordinamento del ministero della sanità, con specifica individuazione di dipartimenti e dei servizi; i primi sono soltanto quattro (dipartimento della programmazione, dipartimento delle professioni sanitarie, delle risorse umane e tecnologiche in sanità e dell'assistenza sanitaria di competenza statale, dipartimento della prevenzione e dei farmaci, dipartimento degli alimenti e nutrizione e della sanità pubblica veterinaria).

6.2 Già nella precedente relazione la Corte si era soffermata sul ministero dell'agricoltura e delle foreste, oggetto di pronuncia abrogatrice in sede di referendum popolare. Venivano evidenziate, in particolare, le difficoltà esistenti nell'individuare, al riguardo, un sistema di responsabilità e di modelli organizzativi per l'intreccio con la politica comunitaria e gli interessi generali del Paese, nel loro nesso con la competenza primaria delle Regioni; si poneva, cioè, il problema della ricerca di un modello che disciplinasse coordinamento e presenza istituzionale in relazione alla elaborazione delle normative e delle politiche comunitarie.

Nel settore, in ordine al quale la Corte aveva sottolineato la necessità di non reintrodurre strutture statali sovradimensionate, è intervenuta la legge 4 dicembre 1993 n. 491 (riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale ed istituzione del ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali); con D.P.R. 15 marzo 1994 n. 197 è stato poi emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione degli uffici del ministero, con articolazione in ben cinque partizioni primarie (direzioni generali); fanno poi parte del ministero, con organizzazione ed organici distinti, il corpo forestale dello Stato e l'ispettorato centrale repressione frodi.

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

6.3 Due decreti del ministro delle finanze del 10 giugno 1993 hanno dettato la disciplina dell'organizzazione interna delle direzioni regionali delle entrate e delle direzioni compartimentali del territorio. Entrambi i provvedimenti contemplano, in modo specifico, il funzionamento di un servizio ispettivo alle dirette dipendenze del direttore regionale o del direttore compartimentale.

6.4 La legge 13 luglio 1993 n. 221 ha dettato misure urgenti per assicurare il funzionamento del Ministero dell'ambiente. In effetti la legge definisce la materia dell'inquadramento o del trasferimento nei ruoli organici, anche con ricorso alla conferenza di servizi, disciplina la copertura di posti disponibili mediante ricorso alla mobilità volontaria o d'ufficio, prolunga il trattamento in servizio del personale non appartenente ai ruoli ministeriali fino al 31 dicembre 1994.

6.5 Con deliberazione del CIPE, in data 13 luglio 1993, sono state assunte disposizioni organizzative riguardanti l'attività dei Comitati interministeriali di programmazione economica.

È al riguardo da sottolineare, soltanto, che per l'esame della documentazione e la predisposizione delle bozze di delibera i competenti uffici del Ministero del bilancio e della programmazione economica, ove necessario, provvedono alla sollecita convocazione di una o più riunioni cui partecipano i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. Le risultanze di tali riunioni sono tempestivamente trasmesse alle amministrazioni interessate.

6.6 Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 novembre 1993 n. 597 è stato adottato il regolamento recante norme sulle competenze e sull'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Il Dipartimento ha i compiti indicati dall'art. 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche e integrazioni nonché da altre disposizioni di legge o regolamento.

Anche con diretto riferimento all'attività referente della Corte va poi ricordato, in particolare, che il Dipartimento promuove iniziative del Governo per il miglioramento dei servizi delle pubbliche amministrazioni. A tal fine, richiede alle Amministrazioni, comunque tenute a riferire al Parlamento in ordine all'attuazione di leggi, programmi o progetti, la trasmissione di copia delle prescritte relazioni; acquisisce altresì, tramite la Presidenza del Consiglio dei ministri, le relazioni rese al Parlamento della Corte dei conti e le risposte al riguardo fornite dalle amministrazioni interessate.

6.7 Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri si è provveduto, con decreto del Presidente del Consiglio 10 marzo 1994, a riorganizzare dipartimenti ed uffici del segretariato generale. Facendo rinvio, in proposito, al Capitolo I del Volume II, tomo I, della presente relazione (sull'attività delle singole amministrazioni dello Stato) si segnala, qui, l'istituzione del Servizio per il controllo interno.

Se ne riassumono, in sintesi, compiti e funzioni:

- accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa alle prescrizioni e agli obiettivi stabiliti in disposizioni normative e nelle direttive emanate e verifica mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa;
- stabilire, almeno annualmente, i parametri e gli indici di riferimento del controllo sull'attività amministrativa;
- svolgere il controllo di gestione sull'attività amministrativa dei dipartimenti e delle altre unità organizzative evidenziando le cause dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati e proponendo i possibili rimedi, segnalando, altresì, le irregolarità eventualmente riscontrate.

6.8 Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 1994 n. 276 è stato adottato il regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Osservatorio delle politiche regionali, in attuazione dell'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96.

L'Osservatorio attende ai propri compiti istituzionali nel rispetto del principio di autonomia funzionale, tecnica ed organizzativa.

Per talune specifiche attività è utilizzato il modulo della riunione tra più soggetti. È infatti previsto nel regolamento che le attività relative alla verifica dell'andamento e dell'efficacia degli interventi nelle aree depresse, richiedenti l'acquisizione e valutazione di elementi comunque attinenti alla sfera di autonoma determinazione di soggetti pubblici e privati e la verifica dello svolgimento delle relative azioni e degli effetti diretti ed indiretti, sono svolte in contatto con gli organi ed i soggetti interessati. A tal fine, secondo le procedure deliberate dall'Osservatorio, possono essere indette apposite riunioni presiedute dal presidente dell'Osservatorio o da uno dei componenti delegato.

6.9 *Significativo rilievo assume, nella disamina della produzione normativa settoriale, il D.P.R. 24 marzo 1994 n. 283, con il quale è stato emanato il regolamento sulla riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Ed infatti tra i servizi generali «con funzioni finali» spiccano, costituendo novità istituzionale di assetti organizzativi ministeriali, il «servizio per la contrattazione programmata» ed il «servizio per le politiche di coesione».*

Il primo, confermando la persistente validità di moduli e modelli ricordati nel precedente sottoparagrafo 2.2, elabora, stipula e verifica l'esecuzione dei contratti di programma, dei contratti di impresa, degli accordi e delle intese di programma. Il servizio per le politiche di coesione coordina, invece, gli interventi di riequilibrio territoriale, valuta gli oggetti degli interventi nelle aree depresse, svantaggiate, in declino o in crisi industriale, coordina gli interventi cofinanziati dalla Comunità economica europea nell'ambito, appunto, delle politiche di coesione.

## PARTE II

### 1. Premessa.

Si effettuano, qui, talune notazioni introduttive su cinque grandi unità organizzative prescelte, sottolineando la significatività istituzionale – per l'assetto complessivo della organizzazione amministrativa statale – dei ministeri nei quali le unità stesse sono incardinate (lavori pubblici, finanze, grazia e giustizia, industria commercio e artigianato, interno).

1.1 Nel processo di organizzazione e profonda ristrutturazione introdotto dalla legge n. 183 del 1989 importanza primaria è assegnata alla direzione generale della difesa del suolo per il ruolo di indirizzo e coordinamento attribuito alla stessa. È anche da segnalare l'esigenza di rideterminare l'assetto organizzativo della direzione generale al fine di garantire un adeguato supporto al Comitato nazionale della difesa del suolo.

L'organizzazione della direzione generale è stata definita con decreto 6 ottobre 1990 che ne ha regolamentata la struttura organizzativa dotandola degli strumenti, degli istituti e delle risorse necessarie e provvedendo a redistribuire, od accorpate, le varie funzioni in modo da istituire un sistema di coordinamento e di monitoraggio dei processi attuativi della richiamata legge n. 183.

1.2 La riforma del Ministero delle finanze, avviata con la legge n. 358 del 1991, ha inteso migliorare l'efficienza dei numerosi e delicati servizi gestiti dall'amministrazione mediante il riassetto dell'organizzazione degli uffici. La riforma, in particolare, ha riunito in grandi aggregati amministrativi (dipartimenti) i servizi caratterizzati da «funzioni omogenee o connesse fra loro». Nel dipartimento del territorio sono confluiti alcuni servizi sulla cui efficienza la Corte si è soffermata nelle precedenti relazioni per segnalare sia le inadeguatezze funzionali riscontrate, sia le situazioni di crisi particolarmente gravi.



L'analisi sul grado di attuazione della riforma, nella parte che riguarda il dipartimento del territorio, è stata effettuata per verificare l'idoneità delle iniziative finora adottate a migliorare efficienza dei ricordati servizi. La specifica istruttoria della Corte ha permesso di verificare che il riordinamento organizzativo ha formato, e forma tuttora, oggetto di studi approfonditi, che segnalano la consapevolezza dell'amministrazione di dover superare con la possibile urgenza le carenze funzionali.

La parte finora realizzata del nuovo assetto organizzativo pone in evidenza il numero elevato delle funzioni dirigenziali istituite, che dovrà essere riaccordato alle esigenze di snellimento dell'azione amministrativa. Un ulteriore aspetto emerso dall'istruttoria riguarda i limiti, nel nuovo assetto, della funzione ispettiva, che dovrà costituire lo strumento essenziale del controllo interno nell'ambito del dipartimento.

Uno speciale profilo relativo alla gestione dell'entrata, anche con riferimento alle competenze confluite nel Dipartimento, è sviluppata in una analisi speciale denominata «Recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna della Corte dei conti» (Cfr. cap. III della presente relazione).

1.3 Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è stato istituito con la legge 15.12.1990, n. 395 che ha così soppresso la Direzione generale preesistente.

Si tratta quindi non di una mera articolazione del Ministero, ma di una entità organizzativa caratterizzata da autonomia funzionale, da un decentramento esteso a tutto il territorio nazionale (19 Provveditorati regionali) e dalla presenza di un vasto organico, articolato tra personale amministrativo e personale del nuovo corpo di polizia penitenziaria, civile e non più militare.

L'importanza di questa nuova entità organizzativa ha legittimato un'analisi peculiare da parte della Corte, finalizzata — come le altre che nella Relazione sul '93 si è ritenuto di operare — a fornire gli esiti di controllo gestionale. Il Dipartimento — sia per le sue articolazioni, sia per la pluralità delle attività demandategli al centro e in periferia (attività che toccano snodi delicatissimi, vigilanza, sanità, istruzione, prevenzione della tossicodipendenza, lavoro, manutenzione degli edifici, acquisti dei più vari generi) rappresenta infatti un vero e proprio microcosmo organizzativo, sul quale possono essere di estrema utilità anche ai fini che lo trascendono, notazioni complessive ed autonome di controllo sulla gestione.

1.4 Le attività e la gestione delle risorse affidate alla direzione generale della produzione industriale presentano aspetti di particolare interesse nel momento attuale di flessione dei valori produttivi e degli indici occupazionali: tra l'altro in un quadro normativo in profonda trasformazione anche per la pressante esigenza di una maggiore armonizzazione alle regole ed alle politiche comunitarie degli aiuti al comparto imprenditoriale. Appare opportuna dunque una riflessione sull'organizzazione della Direzione generale e sull'utilizzazione degli strumenti operativi e delle procedure seguite nell'applicazione della nuova disciplina.

L'analisi, che segue, si sofferma in particolare:

- sulle misure adottate per favorire l'adattamento delle industrie alle trasformazioni in atto nel sistema economico nelle prospettive del libero mercato, e per incentivare la cooperazione tra imprese al fine dell'attuazione di programmi di ricerca su nuove tecnologie nel quadro degli ultimi obiettivi comunitari;
- sulle modifiche organizzative apportate per espletare i dovuti controlli sulla corretta gestione delle risorse a carico del bilancio statale destinate alle imprese, quando la gestione sia affidata ad organismi decentrati e ad intermediari della spesa.

1.5 In ordine all'ultima unità organizzativa, va ricordato che la legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, ha reso di particolare interesse la disamina della omologa direzione generale del Ministero dell'interno al fine di valutarne gli aspetti di complementarità e di individuarne eventuali sovrapposizioni e discrasie normative ed organizzative con conseguenti ripercussioni sulla gestione delle pubbliche risorse.

A questa specifica motivazione si aggiungono, a rendere di speciale rilievo il monitoraggio di questa articolazione ministeriale, la peculiarità dei compiti, l'articolarsi sul territorio nazionale a livello provinciale attraverso i comandi dei vigili del fuoco, la consistenza delle risorse finanziarie gestite.

Da segnalare, infine, la specifica indagine sul settore dei servizi a pagamento svolti dai vigili del fuoco che comprendono principalmente l'esame dei progetti ed i sopralluoghi ai fini del rilascio del certificato di prevenzione incendi, nonché dei servizi di vigilanza antincendi nei luoghi di pubblico spettacolo e negli ambiti portuali, settore questo in cui emerge con particolare rilievo la configurazione aziendale della struttura e l'esperibilità di alcune valutazioni in termini di costi, ricavi e risultati conseguiti.

## 2. Profili organizzativi relativi a grandi unità di cinque ministeri.

### 2.1 *La direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei Lavori Pubblici*

L'analisi va condotta facendo perno sugli aspetti organizzativi, di sicuro rilievo, connessi al quadro normativo (leggi n. 183/1989 e n. 253/1990) della difesa del suolo.

Ed invero le cause della difficoltà di attuazione della richiamata disciplina sono da ascrivere, in parte, alla pletorica struttura organizzativa che ha dato vita ad un sistema di organi di difficile funzionamento e coordinamento ed, in parte, alle complesse modalità procedurali che costituiscono presupposto degli interventi previsti dalle leggi.

2.1.1. La complessa e articolata architettura degli organi e delle strutture implicati nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo, la pluralità di soggetti pubblici centrali e regionali chiamati a svolgere un ruolo, l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione hanno dato vita ad un sistema organizzativo di tipo consociativo di difficile gestione che ha richiesto una vasta opera di mediazione istituzionale e di coordinamento tra i vari organi in un momento in cui il sistema di relazioni tra Stato e Regioni, dopo il completamento dell'ordinamento regionale del 1977, appare, nuovamente alla ricerca di un punto di equilibrio.

Anche a livello centrale non mancano difficoltà originate da una non precisa definizione dei ruoli, a livello decisionale, del Ministero dei lavori pubblici e di quello dell'ambiente che ha finito per istituzionalizzare un sostanziale regime di diarchia.

A ciò si aggiungano i problemi organizzativi, strutturali e di personale che la istituzione delle Autorità di bacino hanno incontrato in fase di prima applicazione della legge e che ne hanno ritardato la operatività.

Hanno, peraltro, contribuito a peggiorare la situazione di attuazione della legge in esame un non adeguato e costante flusso di risorse finanziarie e le annuali rimodulazioni degli stanziamenti operate dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo; ciò ha negativamente influito sui meccanismi di ripartizione e di erogazione dei fondi e ha rallentato le procedure attuative degli interventi rendendo necessaria la ridefinizione dei programmi.

Altri fattori che sono stati causa degli indicati ritardi vanno ricercati nei modelli procedurali complessi che debbono essere esperiti per la realizzazione dei vari programmi di intervento e nelle misure restrittive in materia di impegni di spesa introdotte dal Governo con i decreti-legge n. 333 del 1993, convertito nella legge n. 359 del 1993, decreto-legge convertito nella legge n. 243.

### 2.1.2 Ministero dei lavori pubblici (artt. 5 e 24)

Un progetto di riforma e di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici è stato elaborato a cura di apposita commissione di studio, costituita nel 1990.

Sulla base di una indagine concernente la definizione dei modelli organizzativi e funzionali del Ministero va analizzata la rideterminazione delle dotazioni organiche dell'Amministrazione.

Il nuovo progetto organizzativo del Ministero prevede la suddivisione della direzione AA.GG. e personale in tre distinte Direzioni generali e la costituzione della Direzione Generale per il coordinamento amministrativo e contabile con funzioni di raccordo della attività degli organismi centrali e periferici. È stato, anche, previsto il potenziamento delle strutture periferiche.

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

Riguardo il personale è stata prevista una riduzione del 16,4% della dotazione organica che passa, così, da 7.163 unità a 5.989 unità; tenuto conto del numero dei dipendenti in servizio (4.108 unità) si realizzerebbe un aumento di 1.881 unità (45,8%) (23).

84 unità di personale, assunte a tempo determinato, risultano poste alle dipendenze delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, 111 unità, ugualmente assunte a tempo determinato, sono state ripartite tra la Direzione Generale della difesa del suolo, il Provveditorato alle OO.PP. per la Toscana e il Magistrato alle acque di Venezia e 119 unità sono state acquisite dall'Amministrazione tramite gli uffici di collocamento.

### 2.1.3 Comitato Nazionale per la difesa del suolo (art. 6).

Il Comitato è stato istituito con DPCM 15 dicembre 1989 sulla base delle designazioni effettuate dalle Amministrazioni interessate (24), ha subito successive modificazioni ed integrazioni, si è insediato nel gennaio del 1990 e con D.M. n. 451 del 2 luglio 1991 è stato adottato il relativo Regolamento.

Il cennato Regolamento ha previsto la costituzione di quattro sottocommissioni permanenti, specializzate per materia, con funzioni istruttorie (25).

Le pronunce del Comitato hanno riguardato gli schemi previsionali e programmatici (art. 31 della legge n. 183 del 1989), lo schema di decreto relativo all'atto di indirizzo e coordinamento per la definizione dei criteri di integrazione tra le attività conoscitive dello Stato, delle Autorità di Bacino e delle Regioni, lo schema di DPR concernente procedure e criteri, modalità e termini per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica e il documento relativo ai criteri per la redazione dei piani di bacino.

La pletorica composizione del Comitato (51 membri) e la complessa struttura hanno reso difficoltosa non solo la costituzione del Comitato stesso, ma anche il funzionamento, sia per l'impossibilità di raggiungimento del numero legale, sia per la ridotta qualificazione tecnico-scientifica di alcuni dei suoi componenti.

2.1.4 Quanto alla unità organizzativa centrale di maggior rilievo, va precisato che l'organizzazione della Direzione Generale è stata definita, come accennato nella premessa della parte II, con decreto 6 ottobre 1990 che ne ha disciplinato la struttura organizzativa dotandola degli strumenti e delle risorse e modellando le varie funzioni in modo da istituire un sistema di coordinamento e di monitoraggio dei processi attuativi della legge n. 183/1989.

Sono stati istituiti cinque uffici territoriali accorpanti bacini idrografici omogenei e due uffici con funzioni decisionali, informative ed operative a livello orizzontale (26).

Completano l'organizzazione della Direzione Generale un ufficio piani e programmi, un servizio di Ragioneria, l'archivio centrale e la Segreteria generale.

Da ultimo va menzionato l'Ufficio di Segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo che svolge attività di supporto organizzativo e funzionale del Comitato, sia sotto il profilo della predisposizione dei materiali di studio per i suoi lavori, sia sotto quello della gestione dei capitoli di spesa attinenti al funzionamento dello stesso Comitato e della verbalizzazione delle sedute.

I servizi tecnici già esistenti presso il Ministero dei lavori pubblici sono stati riorganizzati attraverso l'istituzione dei servizi tecnici nazionali inquadrati nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (27).

I Consorzi idraulici di terza categoria sono stati definitivamente soppressi dalla legge 16 dicembre 1993 alla data di chiusura dell'esercizio finanziario in corso al momento della sua entrata in vigore (31 dicembre 1994).

23) L'aumento è così ripartito:

- dipendenti centrali + 10%  
- personale decentrato + 86,6%.

24) Allo stato risulta mancante la designazione del rappresentante della Regione Puglia.

25) Le Sottocommissioni sono le seguenti: «Tecnico-scientifica», «Pianificazione», «Programmazione» e «Normativa ed Organizzazione».

Ogni sottocommissione dispone di un Presidente e di un Vice Presidente.

26) Trattasi dell'Ufficio Studi, AA.GG. e Coordinamento legislativo e dell'Ufficio piani e programmi aventi competenza generale, giuridica il primo e tecnica il secondo.

27) DPR 24 gennaio 1991, n. 85.

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

Il personale della Direzione Generale, previsto in 170 unità dal Regolamento di organizzazione della Direzione Generale stessa (28), alla data del 31 dicembre 1993 risultava costituito da 60 unità (1 Dirigente Generale; 1 Dirigente Superiore; 8 Primi dirigenti; 5 unità di personale non dirigenziale).

Detto personale è così ripartito secondo gli uffici e i servizi: Segreteria 8; Ufficio territoriale A 4; Ufficio territoriale B 6; Ufficio territoriale C 7; Ufficio territoriale D 6; Ufficio territoriale E 5; Ufficio Studi AA.GG. e Coord.to leg.vo 6; Ufficio Piani e Programmi 3; CNDS-Serv. Ragioneria 8; Gestione economica BIM 3; Ufficio Archivio 3.

Oltre il personale in servizio, dal luglio 1992 presso la Direzione Generale operano 51 unità, assunte con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi della legge n. 554 del 1988 per progetti obiettivi la cui scadenza è prevista per il mese di giugno 1994.

Nessuna unità di personale fuori ruolo ex art. 10 della legge n. 253 del 1990 e in servizio presso la Direzione Generale della difesa del suolo.

Il lavoro straordinario, pari a 80 ore mensili, è stato svolto nei limiti delle esigenze e delle disponibilità economiche all'uopo destinate dalla Direzione Generale.

Nel corso del 1993 non sono stati svolti corsi di formazione professionale.

## 2.2 Il dipartimento del territorio del Ministero delle finanze

### 2.2.1. Considerazioni preliminari

La riforma del Ministero delle finanze (legge n. 358 del 29 ottobre 1991) ha articolato l'Amministrazione, com'è noto, in grandi strutture organizzative da costituire «sulla base di criteri di unificazione e di coordinamento delle funzioni omogenee o connesse tra loro». Nel Dipartimento del territorio sono confluiti conseguentemente i servizi concernenti il catasto, gli uffici tecnici erariali, l'amministrazione dei beni immobili dello Stato e la conservazione dei registri immobiliari nonché i servizi di riscossione delle entrate relative ai settori gestiti.

Fra gli obiettivi essenziali della riforma, che attribuisce ai Dipartimenti il «massimo grado di autonomia funzionale», si ricordano, ai fini della presente analisi, quelli che tendono, «sulla base di criteri di economicità e di imparzialità», ad assicurare l'efficienza dei servizi nonché ad attivare metodi e procedure di lavoro intesi, tra l'altro, a semplificare gli adempimenti a carico degli utenti ed a consentire «l'informazione e l'assistenza ai cittadini».

Numerosi uffici sono stati già costituiti sebbene non risulti completata la difficile fase di riflessione sul riassetto organizzativo globale del Dipartimento. Tale ultimo risultato presuppone il completamento degli studi in corso, incentrati, tra l'altro, su temi essenziali quali sono quello che riguarda la «formazione del personale» e quello concernente la esatta individuazione dei compiti da assegnare agli uffici periferici. Appaiono pertanto probabili ritardi per l'entrata a regime del nuovo assetto organizzativo e ritardi più accentuati per i primi risultati concreti in termini di recepimento degli obiettivi della riforma, che l'Amministrazione lega anche alla disponibilità di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziata dalla legge n. 358.

Ciò posto, deve considerarsi che gli obiettivi della riforma potranno essere realizzati se il riassetto organizzativo sarà contemporaneo all'aggiornamento radicale della cultura operativa e del sistema di norme che hanno finora causato, in alcuni servizi confluiti nel Dipartimento, disfunzioni talmente gravi da poter compromettere l'efficienza complessiva della nuova struttura.

Si ricordano in proposito le disfunzioni manifestatesi anche di recente sia quando, in dipendenza di norme dirette ad alimentare l'entrata mediante la fiscalità immobiliare, i contribuenti hanno subito disagi (a causa dell'incompletezza delle scritture immobiliari e delle difficoltà di accesso alle medesime) per l'adempimento dell'obbligo fiscale, sia quando si è ritenuto di poter far fronte all'emergenza finanziaria mediante la vendita di beni del patrimonio immobiliare dello Stato. La relativa norma (art. 2 della legge n. 35 del 1992) è rimasta di fatto inattuata. Si deve anzi far presente, sull'argomento, che da documenti esibiti

28) D. M. 6 ottobre 1990.

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

alla Corte lo scorso aprile emerge espressamente come i dati elaborati dalla SOGEI e dall'Amministrazione, in ordine alla consistenza numerica e fisica dei beni patrimoniali dello Stato, siano tuttora incompleti e non attendibili specie nelle parti che riguardano i valori. Non risulta pertanto migliorata significativamente la grave situazione illustrata dalla Corte anche nella precedente relazione annuale e ciò crea perplessità in ordine alla attuale idoneità del Dipartimento ad effettuare operazioni dirette ad alienare od a conferire i beni in strutture societarie costituite per comporre la strumentazione giuridica idonea a realizzare le vendite. Il Ministero, del resto, precisa che le attività in corso hanno «carattere prettamente preliminare» e che non è stata stipulata «alcuna convenzione attuativa della legge n. 35/92». L'Amministrazione comunica correttamente, altresì, in ordine ai tempi di revisione dell'assetto organizzativo, che è in fase di attuazione la procedura di collegamento automatico «dell'archivio dei beni patrimoniali dello Stato ai dati catastali di identificazione, classificazione e rendita» ed ha inoltre fatto presente che gruppi di lavoro misti (Demanio, Catasto, Conservatorie) stanno procedendo a verifiche «intese ad identificare tutte le proprietà immobiliari dello Stato». Quest'ultima serie di operazioni è considerata dall'Amministrazione «il primo passo» per attuare la riforma con particolare riferimento alla costituzione dell'ufficio unico del territorio.

### 2.2.2. Profili essenziali del processo di attuazione

La riforma articola il Dipartimento in tre livelli organizzativi: centrale, interregionale e provinciale. La struttura centrale è stata costituita con d.m. 23 dicembre 1992 e le Direzioni compartimentali, che opereranno su base interregionale, sono state avviate con d.m. 10 giugno 1993 per svolgere, come stabilito dal regolamento di attuazione della legge n. 358 (DPR n. 287 del 27 marzo 1992), funzioni di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di controllo degli uffici periferici del territorio, attualmente non costituiti. Questi ultimi comporranno il terzo livello organizzativo; opereranno su base di regola provinciale e assorbiranno le funzioni svolte dagli Uffici tecnici erariali, dalle Conservatorie dei registri immobiliari e dalle Intendenze di finanza (in materia di amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio immobiliare dello Stato).

La struttura centrale è operativa dal 2 maggio 1993 (d.m. 19 aprile 1993) e l'assegnazione della titolarità degli uffici risulta disposta il successivo 18 giugno. A decorrere dal 1° gennaio 1994 sono state attivate le Direzioni compartimentali del territorio.

I pareri resi dal Consiglio di amministrazione del Ministero in ordine alla costituzione della struttura centrale (in data 22 dicembre 1992) e delle Direzioni compartimentali (il 10 giugno 1993) nonché sul tema della determinazione dei contingenti di personale da assegnare alle diverse strutture ministeriali (il 7 ottobre 1993) attestano che è sostanzialmente aperta la dialettica tra vecchio e nuovo sui modi di realizzare la riforma generale del Ministero nonché quella del Dipartimento del territorio. Il rinnovo dell'assetto organizzativo è pertanto in corso ma, qualora fosse ritardata la cancellazione del retaggio passivo degli uffici confluiti nel Dipartimento, la riforma potrebbe perdere la significatività auspicata e risolversi in un cambiamento soltanto nominalistico. Deve tuttavia notarsi che l'intento di procedere verso obiettivi sostanziali e non solo formali appare confermato dalla Amministrazione quando sottolinea che «la realizzazione della riforma organizzativa presuppone l'integrazione e non l'aggregazione delle strutture confluite» nel Dipartimento.

### 2.2.3. L'organizzazione centrale

La struttura centrale, coordinata dal direttore generale del Dipartimento (dirigente generale di livello B), è articolata in quattro Direzioni centrali (vi sono preposti dirigenti generali di livello C), alle quali sono attribuite funzioni in parte già di competenza della Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali (i relativi compiti sono ora ripartiti fra due direzioni centrali) nonché della Direzione generale del demanio (ora direzione centrale). Al quarto ufficio centrale è attribuita la gestione del personale e l'organizzazione dei servizi comuni del Dipartimento.

Un sostanziale equilibrio numerico delle funzioni dirigenziali è realizzato presso le Direzioni centrali sia per le 20 funzioni a livello di «servizi» (5 funzioni per ciascuna direzione), sia per le 51 funzioni a livello di «divisioni». Alla struttura centrale del Dipartimento sono pertanto attribuiti 76 posti di dirigente.

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

La dotazione organica del personale non dirigente degli uffici centrali risulta determinata in 460 unità (404 presenze); è quindi previsto, per l'esercizio di ciascuna funzione dirigenziale, un supporto pari, in media, a 6 unità. Peraltro, poiché la detta dotazione è costituita da 296 impiegati appartenenti a qualifiche funzionali inferiori alla settima e da 164 unità appartenenti alle rimanenti qualifiche (91 dipendenti alla VII, 36 all'VIII e 37 alla IX), ciascuna funzione dirigenziale potrà disporre, in media, di circa 2 dipendenti idonei ai compiti di diretta collaborazione.

L'Amministrazione, a richiesta della Corte, ha chiarito che «trentacinque uffici dirigenziali sono affidati a reggenti (trentadue funzionari di nona qualifica funzionale e tre funzionari appartenenti ai ruoli ad esaurimento)» e che «tredici sono i casi in cui il medesimo funzionario esercita la reggenza di due strutture». Da tali chiarimenti e dall'organigramma degli uffici centrali si trae che le funzioni dirigenziali sono di fatto esercitate da 28 dirigenti e da 32 impiegati della IX qualifica funzionale.

L'analisi del detto organigramma comunicato dall'Amministrazione lo scorso marzo chiarisce, inoltre, che soltanto 22 funzioni dirigenziali sono attribuite a dirigenti titolari di una sola funzione. In particolare, le funzioni coperte a tempo pieno sono pari a 5 su complessive 18 presso i servizi tecnici erariali, a 4 su 18 per il catasto, i servizi geotopocartografici e la conservazione dei registri immobiliari, a 4 su 19 per il demanio ed a 8 su 20 per i servizi generali, il personale e l'organizzazione.

La funzionalità complessiva della struttura centrale del Dipartimento, è fondata su criteri di segmentazione delle funzioni dirigenziali e appare attualmente compressa da carenze numeriche di personale dirigente. La situazione di fatto impone pertanto di affidare la gestione dei servizi centrali ad un numero di dirigenti che copre meno della metà delle funzioni dirigenziali previste dal modello organizzativo prescelto.

I problemi potrebbero non porsi ove fosse ricalibrata la consistenza alquanto elevata della managerialità media e medio-alta prevista per funzioni dirigenziali che potrebbero apparire idonee ad essere esercitate ai livelli impiegatizi. Ciò implicherebbe la distinzione fra i compiti che implicano scelte effettive (ad esempio: per alcune funzioni concernenti la gestione degli osservatori immobiliari, dei servizi di sicurezza, ecc.) da quelli che possono dar luogo a prevalenti operazioni routinarie.

L'eventuale acquisizione delle ulteriori risorse umane che saranno ritenute necessarie andrebbe comunque effettuata evitando attentamente il ricorso a procedure di selezione tali da lasciare invariato l'apporto qualitativo esistente (ove ritenuto inadeguato rispetto alle esigenze) e tali da creare rischi di trasferimento nel nuovo assetto organizzativo dei limiti di professionalità e di conseguente funzionalità che la riforma intende superare.

Un indirizzo sulle necessità quantitative di managerialità media, medio-alta e alta presso il Dipartimento potrà essere dato dai principi contenuti nell'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che riprende il principio espresso dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e dispone la rilevazione, entro il 31 dicembre 1994, dei carichi di lavoro degli uffici. Va peraltro ricordato che la legge di riforma del Ministero ha istituito, presso il Segretariato generale, un ufficio «per l'elaborazione degli indicatori di produttività» inteso a razionalizzare la politica del personale mediante formule simili a quelle da ultimo prospettate dalla legge n. 537. L'ordinamento del Segretariato generale è stato però definito a fine ottobre 1992 e integrato il 23 dicembre 1992, ossia in epoca coincidente con il varo del ricordato atto ministeriale di attuazione della riforma.

Una oculata politica del personale potrà ottimizzare i criteri distributivi del capitale umano nell'ambito dell'intera Amministrazione sulla base di un equilibrato rapporto costi/benefici presso ciascun Dipartimento e presso le strutture che li compongono. Nel Dipartimento del territorio, in particolare, ove risultano allo studio importanti iniziative per definire i contenuti delle funzioni (numerosi gruppi di lavoro sono impegnati, tra l'altro, nella identificazione dei nuovi compiti da svolgere), si rivelerebbe utile un criterio idoneo a cadenzare il costo aggiuntivo delle risorse umane da acquisire sulle esigenze dei servizi i cui compiti siano già definiti. Va d'altro canto tenuta presente la variabilità del fabbisogno di personale in settori che, se attualmente operano per reagire alla «emergenza», come sottolineato dalla Direzione centrale per il Demanio, dovrebbero a regime essere gestiti con tecniche rinnovate, nonché con l'apporto delle istituende banche-dati, e richiedere l'impiego di professionalità specifiche da formare in tempi adeguati.

#### 2.2.4. Le direzioni compartimentali del territorio

Le Direzioni compartimentali sono state costituite nelle dieci sedi (29) individuate dal regolamento di attuazione (art. 38 del DPR n. 287/92). L'assetto organizzativo è comune a tutte le unità costituite e prescinde pertanto dalle dimensioni degli uffici. La facoltà attribuita dal regolamento al Ministro delle finanze in ordine alla variazione del numero delle direzioni (fino ad un massimo di 12) e delle relative circoscrizioni non è stata esercitata.

L'assetto previsto dalla legge n. 358 è stato modificato di recente con l'art. 68, comma 1, della legge n. 427/93 (di conversione del D.L. n. 331/93), che ha realizzato un modello simile a quello definito dalla stessa legge n. 358 per il Dipartimento delle entrate ed ha istituito ulteriori funzioni dirigenziali (2 funzioni a livello di servizi da assegnare a dirigenti superiori). Le Direzioni compartimentali, pertanto, alle quali è preposto un dirigente superiore, sono articolate in 2 servizi e in 4 reparti, ai quali sono preposti dirigenti con funzioni, rispettivamente, di dirigente superiore e di primo dirigente. La modifica legislativa non ha variato la dotazione complessiva delle funzioni dirigenziali stabilite dalla riforma per l'intera Amministrazione né la distribuzione iniziale, realizzata dalla legge n. 358, delle funzioni presso i vari comparti del Ministero. La legge del 1993 ha soltanto integrato la tabella illustrativa delle funzioni dirigenziali effettuando un rinvio espresso al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Appare superata quindi, con tale rinvio, una perplessità che risulta emersa nella fase iniziale di attuazione della riforma in ordine all'applicabilità nei confronti dell'amministrazione finanziaria della legge n. 421/92 e del ricordato decreto legislativo di attuazione. Non risulta invece chiarito se i nuovi venti posti di dirigente superiore assegnati dalla legge n. 427/93 alle Direzioni compartimentali siano stati reperiti, nell'invarianza della dotazione globale dei dirigenti presso il Ministero, utilizzando i posti di funzione da assegnare agli uffici ancora da costituire oppure la dotazione eccedentaria delle funzioni dirigenziali precostituita prudenzialmente dalla legge n. 358.

L'articolazione in «servizi» distingue le aggregazioni funzionali di natura tecnica (catasto, servizi tecnici erariali e servizi geotopocartografici) da quelle di natura amministrativa (personale, demanio e conservatorie). Presso le Direzioni sono pertanto attivate, nel complesso, 70 funzioni dirigenziali (7 dirigenti per ciascuna direzione). La dotazione globale del restante personale è definita in 279 unità (106 dipendenti appartengono alle qualifiche funzionali VII, VIII e IX) e la dotazione per ciascun ufficio è compresa fra le 20 e le 31 unità.

Allo stato, pertanto, l'ufficio-tipo delle Direzioni compartimentali è composto da un dirigente, da un funzionario e da personale addetto ad altre mansioni. Poiché tale modello organizzativo non si discosta sostanzialmente da quello scelto per gli uffici centrali devono riproporsi le considerazioni avanti formulate in tema di frammentazione delle funzioni dirigenziali e di ricalibratura dell'assetto complessivo degli uffici.

Risultano emerse incertezze sull'idoneità delle norme che disciplinano la distribuzione dei compiti fra le diverse articolazioni del Dipartimento a consentire «la migliore funzionalità» delle Direzioni compartimentali. I dubbi vertono su aspetti essenziali per l'assetto complessivo del Dipartimento e, mentre manifestano la persistenza di opinioni non univoche sui criteri ottimali di gestione e quindi di organizzazione, rafforzano l'ipotesi dei tempi lunghi per i primi risultati concreti. Risultati che, peraltro, potrebbero essere conseguiti con ritardi più accentuati qualora si rendesse necessario modificare aspetti significativi della riforma solo dopo il fallimento di assetti organizzativi già funzionanti. Vanno comunque evitate soluzioni intermedie propense alla sostanziale duplicazione di funzioni, che producono inefficienze e un sicuro spreco di risorse. L'avverarsi di tali ipotesi inoltre continuerebbe a privare l'utenza di riferimenti concreti per le responsabilità di gestione in palese contrasto con gli indirizzi ribaditi dalla legge n. 421/1992. Va in proposito sottolineato che la mancanza di responsabili delle attività di gestione ha contribuito in misura determinante, per alcuni servizi confluiti nel Dipartimento, al grave degrado che la riforma intende superare.

### 2.2.5. Gli uffici del territorio

Gli uffici periferici a livello provinciale non sono stati costituiti, ma appare utile riferire su alcune problematiche emerse tenendo presente che gli uffici unificati del territorio rappresenteranno l'immagine dell'amministrazione nei confronti dell'utenza e svolgeranno un ruolo di primo piano per connotare il Dipartimento quale «amministrazione di servizi».

Gli elementi acquisiti confermano la complessità dei temi concernenti la formazione delle strutture periferiche elementari. Sono in fase di «studio e risoluzione» i temi relativi alla fissazione delle dotazioni organiche nonchè, tra gli altri, alla attivazione di «uffici sperimentali». Gli orientamenti comunicati alla Corte circa la priorità attribuita, da un lato, alla snellezza, compiutezza ed attualità delle iscrizioni catastali ed ipotecarie e, dall'altro, al decentramento dei servizi demaniali in vista di «una capillare azione di controllo e di lotta al fenomeno dell'abusivismo» riguardano obiettivi, minimali ma di principio, per il cui perseguimento non sono indicati i tempi ritenuti necessari.

La prudenza nelle decisioni attinenti ad ipotesi organizzative definitive appare tra l'altro motivata dalla complessità di unificare, presso strutture che dovranno necessariamente operare con livelli omogenei di efficienza in tutti i settori, sia i servizi per i quali potrà risultare necessario soltanto un aggiornamento dei modelli attuali, sia i servizi per i quali potranno manifestarsi difficoltà nell'abbandono dei criteri di gestione che hanno dimostrato esigenze di revisione radicale.

A distanza di quattro anni dall'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 sono fornite soltanto generiche assicurazioni in ordine alla «definizione del regolamento di attuazione» della legge sulla trasparenza amministrativa e mancano indicazioni sui tempi ritenuti necessari ad attuare una legge che, specie nei settori concernenti le scritture immobiliari, costituisce un'esigenza non dilazionabile, avvertita dall'utenza con giustificata intensità.

Non si accenna, tra l'altro, alla necessità di attivare forme di pubblicità adeguate ad una informazione capillare sulla gestione dei beni demaniali e degli immobili di proprietà pubblica nonchè sul reddito prodotto dalle unità immobiliari in relazione alle varie tipologie di uso.

L'ipotesi di attivare strumenti che si rivelerebbero particolarmente utili nella lotta al fenomeno dell'abusivismo non è nemmeno considerata.

L'intento di migliorare il servizio inerente alla gestione dei beni pubblici è collegato dall'Amministrazione alla acquisizione di «risorse adeguate all'eccezionalità degli impegni». Ciò fa ritenere che gli oneri per la riforma del Ministero siano stati sottostimati dalla legge n. 358 del 1991. Risultano fondate le perplessità espresse dalla Corte nella relazione sulle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1991 (doc. LXXXVIII, n. 12/1992) in ordine ai criteri adottati per quantificare le risorse finanziarie necessarie e realizzare la riforma. Le eventuali iniziative, anche di origine parlamentare, dirette ad integrare i mezzi finanziari da destinare alla riforma, dovranno essere corredate di relazioni tecniche che indichino (non solo orientativamente) gli obiettivi da conseguire, i risultati attesi, i tempi effettivi occorrenti per la realizzazione dei progetti nonchè gli oneri temporanei e/o permanenti che i progetti dovranno comportare.

Presso gli uffici del territorio sarà utilizzata la maggior parte del personale assegnato al Dipartimento. Accanto ai direttori degli uffici (dirigenti superiori o primi dirigenti; il DPR n. 287/1992 prevede la possibilità di assegnare dirigenti anche ai reparti) opereranno 12.406 dipendenti, dei quali oltre 3.300 appartenenti alle qualifiche funzionali VII, VIII e IX. Il personale non dirigente assegnato al Dipartimento è pari a circa il 20% della dotazione organica complessiva dei dipendenti civili dell'amministrazione finanziaria (63.136 unità), al netto dei dipendenti del Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette.

La dotazione comunicata dall'amministrazione risulta rideterminata in via sperimentale sulla base della consistenza complessiva del personale in servizio e di quello in via di reclutamento mediante concorsi già banditi. Il ridimensionamento della dotazione massima definita dalla legge n. 358 (82.200 unità) dovrebbe ripercuotersi sul costo complessivo della riforma. Le considerazioni in ordine al ridimensionamento organico sono effettuate nel capitolo dedicato alla gestione del Ministero.

### 2.2.6. Il servizio ispettivo

La legge n. 358 ha istituito, nell'ambito di ciascun Dipartimento, un Servizio ispettivo «con articolazione a livello centrale e a livello regionale o compartimentale... che assicura il corretto andamento e



l'efficienza degli uffici», al quale è espressamente vietato lo svolgimento di «funzioni direttive o sostitutive nell'organizzazione interna e nell'attività degli uffici». Indicazioni meno generiche sull'assetto organizzativo del Servizio sono contenute nel ricordato regolamento del 1992, che ha individuato a grandi linee i contenuti della funzione ispettiva centrale e periferica e rinviato la fissazione dei criteri e delle modalità di esercizio dei compiti ispettivi ad un provvedimento specifico del Ministro, che non risulta adottato.

La funzione ispettiva è considerata negli atti che hanno costituito la struttura centrale del Dipartimento e le Direzioni compartimentali, ma i compiti sono individuati soltanto mediante rinvio al regolamento di attuazione della riforma e gli aspetti organizzativi mediante indicazioni di massima che riguardano le qualifiche dei dirigenti da utilizzare per i Servizi ispettivi. È infatti prevista l'assegnazione al Servizio centrale di «dirigenti superiori e primi dirigenti dei ruoli amministrativo e tecnico»; mancano invece indicazioni sulla consistenza organica del personale ispettivo e su quella del personale di supporto. La medesima tecnica è applicata per l'attivazione della funzione ispettiva presso le Direzioni compartimentali, alle quali sono assegnati «dirigenti con le funzioni di capo di servizio ispettivo nelle direzioni compartimentali, di ispettore generale compartimentale e di ispettore capo compartimentale previste dalla tabella allegata alla legge n. 358 del 1991». Anche qui non si accenna al supporto impiegatizio.

Per la struttura centrale la consistenza provvisoria («in sede di prima attuazione») del personale ispettivo è costituita da sette dirigenti superiori; manca invece una analoga indicazione sul personale da utilizzare provvisoriamente per l'esercizio della funzione ispettiva da parte delle Direzioni compartimentali.

L'Amministrazione ha posto in evidenza che nel 1993 le ispezioni effettuate presso gli uffici periferici (in particolare presso gli Uffici tecnici erariali) sono state svolte, in base a prevalenti criteri di «continuità dei compiti già affidati dalla ex Direzione generale del Catasto e del SS.TT.EE.». Risultano applicati criteri di organizzazione del lavoro (agli ispettori è stato attribuito un ambito territoriale di operatività «rinnovabile annualmente con rotazione») che potrebbero essere coerenti con gli indirizzi che saranno adottati in futuro. Risultano poi adottati criteri di emergenza organizzativa («utilizzo in appoggio agli ispettori... di personale esperto nelle varie articolazioni istituzionali... provenienti da uffici diversi da quelli sottoposti a verifica»), che appaiono imposti dalle attuali carenze normative in materia di organici dei servizi ispettivi. Deve sottolinearsi che una scelta propensa a limitare il contingente del personale da impiegare stabilmente, quale esperto, presso i servizi ispettivi potrebbe penalizzare la funzione conferendole precarietà e riducendone l'efficacia.

Gli strumenti del controllo interno non risultano pertanto adeguati alle esigenze del Dipartimento e confermano le scelte del passato che hanno concorso al grave degrado di alcuni servizi. La debolezza del Servizio non consente poi il raccordo con le esigenze del controllo che la legge n. 20/1994 tende a soddisfare, specie presso i settori di attività ai quali sono affidati compiti istituzionali difficili.

### 2.3 Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia

Il 1992 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore dei sette decreti legislativi con cui si è data attuazione alla legge di riforma n. 395 del 15 dicembre 1990, che ha completamente ridisegnato l'amministrazione penitenziaria (30).

I detenuti presenti negli istituti al 31 dicembre 1993 erano 49.983. Al 20 aprile 1994 erano 53.673. La capienza ottimale degli istituti è di circa 30.000 unità.

Alla stessa data erano in servizio, nella Polizia penitenziaria, 36.022 unità, compresi 760 ausiliari, su un organico previsto, per il 1993, (Tab. A allegata alla legge 26 luglio 1993, n. 254) in 39.842 unità (41.462 per il 1994, 43.020 per il 1995).

30) Come già riferito nella relazione sul '92, la direzione generale dell'Amministrazione penitenziaria è stata soppressa e sostituita da un Dipartimento dotato di autonomia funzionale; si è previsto poi un decentramento amministrativo da realizzarsi attraverso l'istituzione di sedici Provveditorati generali, nonché l'istituzione di un Corpo di polizia penitenziaria, civile, in sostituzione del Corpo degli agenti di custodia militare. I sette decreti legislativi di attuazione della riforma hanno toccato i vari aspetti di essa e, tutti del 30 ottobre 1992, portano i numeri 443, 444, 445, 446, 447, 448 e 449.

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

Nel 1993 è in parte proseguita e in parte è stata avviata la complessiva riforma, attività della quale, per quanto concerne l'organizzazione, vanno segnalati i seguenti aspetti:

a) Nel nuovo modello organizzativo «decentrato» disegnato dal decreto legislativo 444/92 (in attuazione dell'art. 30, comma 4, della l. 395/90) gli organi centrali fissano gli obiettivi strategici, coordinano gli interventi, verificano i risultati raggiunti; i Provveditorati regionali svolgono un ruolo più direttamente incisivo nei riguardi degli istituti e servizi e sui flussi finanziari della gestione (31).

Il decentramento ha ovviamente comportato difficoltà determinante dalla concretezza delle soluzioni da dare a problemi presentatisi con il segno dell'assoluta novità. In particolare per quanto concerne la materia contabile.

La gestione dell'esercizio 1993, a quanto ha riferito il Dipartimento (in risposta alla richiesta di informazioni e documenti avanzata da questo Servizio ai sensi dell'art. 16 T.U. leggi sulla Corte dei conti), si è sviluppata infatti in modo «promiscuo»: per il primo semestre del 1993, l'amministrazione centrale ha operato «mediante emissione di apertura di credito in favore dei funzionari delegati degli istituti in ragione di circa il 50% degli stanziamenti, autorizzandone le relative spese». Ciò avrebbe evitato che nella transizione dal vecchio modello centralizzato al nuovo, gli istituti e i servizi si venissero a trovare privi delle normali risorse. Occorreva infatti mettere a punto le nuove procedure per l'avvio del sistema decentrato, il che è stato fatto, per la prima volta con una circolare del 23 marzo 1993, sulla cui base si è cominciato ad emettere decreti di assegnazione di fondi a favore dei Provveditorati regionali (32).

Solo con una successiva circolare, del 13 novembre 1993, si è dato vita a una regolamentazione complessiva e tendenzialmente definitiva della funzione dei Provveditorati regionali quali ordinatori di spesa, l'attribuzione ad essi del compito di approvare i programmi di spesa, relativi al funzionamento dei servizi, dei funzionari delegati, direttori di istituto; all'amministrazione centrale è stata lasciata invece la competenza per l'autorizzazione di ogni altra spesa.

b) L'amministrazione «non ha notizia» di come si siano sviluppati i rapporti fra Provveditorati da una parte e Regioni ed enti locali dall'altra in tema di pianificazione e attuazione dei piani di intervento nei campi della formazione professionale, del lavoro, delle attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive (come previsto sempre dal Decreto legislativo 444/92, che peraltro ricalca, in questo, le previsioni su attribuzioni analoghe degli ispettorati distrettuali, contenute nella legge 354/78).

c) Per la sostituzione del Corpo, militare, degli agenti di custodia con il Corpo, civile, di polizia penitenziaria sono stati emessi (sulla base di quanto previsto dalla legge 395/90 e del decreto legislativo 443/92), ai fini degli inquadramenti giuridici ed economici con decorrenza 11 gennaio 1991 (data di entrata in vigore della legge 395/90), nove decreti del direttore generale del dipartimento (tutti in data 3 gennaio 1994) per la immissione nei corrispondenti ruoli e qualifiche della polizia penitenziaria degli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia (vedi in proposito tab. in Allegato 1) (33).

---

31) Le competenze attribuite ai Provveditorati sono ispettive e istruttorie, cioè quelle già in parte svolte dai preesistenti ispettorati distrettuali. Riguardano però anche la disciplina del personale di polizia penitenziaria, i congedi ordinari e straordinari nonché le aspettative del personale, la selezione degli esperti ex art. 80, comma 4, legge 354/75, l'istruttoria per la nomina del personale aggregato e incaricato e degli assistenti volontari. Per tali materie sono state emanate, dal Dipartimento-ufficio centrale del personale, tre circolari esplicative, l'11 giugno, il 3 luglio e il 27 agosto 1993. Per altre materie il trasferimento delle relative competenze non è ancora compiuto.

32) In questa prima fase ai Provveditorati sono state riservate due funzioni: quella di semplice «canale» di distribuzione delle risorse finanziarie sulla base delle autorizzazioni di spesa già concesse dall'Amministrazione centrale, attraverso l'approvazione dei programmi di spesa dei direttori; quella di ordinatori primari di spesa, solo per gli affari urgenti e indifferibili e «nei limiti, invero modestissimi, delle disponibilità loro assegnate per l'adempimento di tale compito residuale».

33) Non sono previsti in questa tabella gli appuntati scelti risultati idonei ai concorsi per vice brigadiere prima dell'entrata in vigore della legge 395/90 e gli appuntati scelti che, alla data dell'11.1.91, abbiano conseguito la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, i quali sono stati inquadrati nel ruolo dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria con la qualifica di sovrintendente.

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

Il Dipartimento ha inoltre approntato, in attuazione degli artt. 2 e 3 della legge 216/92, uno schema di decreto legislativo relativo agli assetti organizzativi del Corpo.

d) Per la formazione e l'aggiornamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria sono state curate dall'apposito ufficio centrale diverse iniziative. Le tabelle in Allegato 2 riassumono tutti i dati sui corsi di formazione e aggiornamento svolti nel corso del 1993 (34).

e) Per quanto concerne la situazione dei contingenti di personale tecnico previsti per le esigenze dell'edilizia penitenziaria dall'art. 35 della legge 395/90, si premette che, dei concorsi banditi con D.M. 20 agosto 1992: quelli a 4 posti di architetto e a 16 posti di ingegnere sono andati deserti; quello a 40 posti di assistente tecnico edile ha avuto 10 vincitori; quello a 2 posti di assistente tecnico elettronico, 2 vincitori; quello a 2 posti di assistente tecnico elettronico industriale, 1 vincitore; quello a 6 posti di disegnatore specializzato, 13 vincitori.

Con provvedimenti 6 agosto 1993 sono stati poi banditi 4 nuovi concorsi (2 posti di ingegnere direttore, 2 di architetto, 12 di ingegnere, 14 di assistente tecnico edile), attualmente in corso di espletamento.

L'Amministrazione si è nel frattempo avvalsa di personale tecnico con contratti di diritto privato di durata non superiore a 1 anno rinnovabile non più di due volte: hanno così assunto servizio il 15 settembre 1993, 6 ingegneri, 4 architetti e 5 disegnatori (2 ingegneri, 4 architetti e i disegnatori sono stati assegnati al centro, mentre gli altri sono stati assegnati ai Provveditorati regionali, che svolgono una più intensa attività tecnico edilizia) (35).

f) Per l'attività di formazione del personale finalizzata al recupero e il reinserimento nella vita sociale dei detenuti tossicodipendenti o dediti all'alcool - prevista dall'art. 36 della legge 162/90 - sono state, nel 1993, individuate 23 «sedi formative» decentrate, presso cui si sono svolti 78 corsi per 4.231 operatori (36).

I referenti organizzativi per ogni sede formativa sono stati individuati in un direttore di istituto e un direttore di Servizio sociale, coordinati dai Provveditorati regionali. La durata dei corsi, a quanto riferisce l'amministrazione, è stata molto breve (3 giorni) e ridotta rispetto al 1992, per la difficoltà fatte presenti da tutti gli istituti di distogliere gli operatori dai compiti istituzionali.

Un'altra iniziativa - sempre in applicazione della legge 162/90 - è in fase di avvio: si tratta della formazione del personale operante nelle sezioni e istituti «a custodia attenuata». A tale progetto hanno aderito gli istituti di Rebibbia III Casa circondariale, Sollicciano II Casa circondariale, Gragnano e Pontedecimo; si sono tenuti così 10 corsi rivolti a 200 operatori di polizia penitenziaria.

g) L'organizzazione e lo svolgimento delle attività cd. trattamentali dei detenuti (istruzione, ricreazione, sport, cultura) non sembrano presentare caratteri di particolare novità. L'amministrazione riferisce in modo generico riguardo alle attività ricreativo-culturali e sportive (convegni, laboratori teatrali, cineforum, manifestazioni sportive etc.): il loro svolgimento è stato «favorito e incentivato» (anche se condizionato, oltre che dalla scarsa entità delle risorse specifiche, dalla «inadeguatezza delle strutture edilizie e dalla necessità di una loro innovazione»). Si sofferma in termini già specifici sull'istruzione dei detenuti e in particolare sui corsi scolastici, i cui dati non sembrano però confortanti se si tien conto del numero

34) Per il 1994 l'amministrazione riferisce che è in fase di programmazione un progetto riguardante, sempre per l'aggiornamento e la formazione del personale, tutti i ruoli e le categorie, che toccherà temi sia di interesse generale, sia di interesse peculiare (operatività dei direttori degli istituti penitenziari, degli educatori, dei ragionieri etc.), sia di carattere specifico (servizio di matricola, contrattazione decentrata etc.).

35) I tecnici assegnati all'amministrazione centrale si sono dedicati principalmente alle pratiche relative all'affidamento dei lavori per Pianosa e l'Asinara (L. 442/92), assumendone la direzione. Quelli destinati in periferia (P.R. di Milano, Padova, Firenze, Napoli, Roma, Palermo), oltre a svolgere l'attività propria di consulenza tecnica (riordinamento e ristrutturazione di edifici penitenziari), hanno operato anche da raccordo con i Provveditorati alle opere pubbliche.

36) Nel 1992 erano stati svolti 216 corsi per 16.434 destinatari.

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

complessivo dei detenuti presenti (37). La situazione dovrebbe avere «sviluppi ulteriori» (sempre secondo l'amministrazione) quando sarà interamente applicata la circolare n. 255 del 6 agosto 1993 (a firma del Ministro della pubblica istruzione e concordata con il Ministro di Grazia e Giustizia): essa è stata emanata sulla base delle conclusioni di una commissione interministeriale incaricata di «rendere mirati all'utenza (i detenuti) i programmi della scuola dell'obbligo», e fornire suggerimenti circa la formazione e l'aggiornamento del personale insegnante.

Di notevole utilità, per lo svolgimento delle attività trattamentali in genere, sono ancora stati i contributi delle forze del volontariato e delle intese realizzate con altre amministrazioni dello Stato, con le regioni, gli enti locali, altri enti pubblici etc (38).

Contributi peraltro «spesso indispensabili» — precisa ancora l'amministrazione — per la concreta realizzazione delle iniziative «in quanto l'intero costo economico di esse» difficilmente potrebbe essere sostenuto con l'esigua disponibilità finanziaria del cap. 2105 (spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti delle attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive e di ogni altra attività inerente l'azione rieducativa). Da molti anni infatti lo stanziamento concesso su questo capitolo, così come quello sul cap. 2205 (assistenza ed attività di servizio sociale per adulti — Spese per attività di accertamento della personalità dei detenuti, degli internati e degli affidati al servizio sociale — Premi di rendimento scolastico e sussidi scolastici etc.), è rimasto sostanzialmente invariato. E ciò, quantunque il numero dei detenuti sia progressivamente aumentato e le esigenze di adeguamento delle strutture finalizzate agli scopi in questione siano ormai non più eludibili (39).

h) Il settore del lavoro penitenziario è in piena crisi, per cui ben poche notizie di particolare interesse il Dipartimento è stato in grado di fornire sugli aspetti organizzativi. Dall'Allegato 3 (contenente tre tabelle, la prima con la serie storica semestrale dal 30 giugno '90 al 31 dicembre '93 dei detenuti presenti e di quelli lavoratori, la seconda il riepilogo generale al 31 dicembre '93 dei detenuti lavoratori con la suddivisione regione per regione, e la terza, aggiornata al 31 ottobre '93, le attività in cui sono stati impegnati e le mercedi ricevute) si ricava in effetti un quadro non positivo, soprattutto se si tien conto di quanto l'attività lavorativa potrebbe contribuire alla rieducazione e quindi al recupero sociale. Così, ad es., se al 30 giugno 1990 i presenti erano 29.334 e i lavoratori rappresentavano il 43,54%, al 31 dicembre 1993 i presenti sono quasi raddoppiati, 49.983, e di essi sono impegnati in attività lavorative solo il 21,53%. E questo in soli tre anni.

37) I dati dell'anno scolastico 92-93 sono i seguenti:

- 145 corsi di scuola elementare con 3.042 iscritti;
- 119 corsi di scuola media inferiore con 2.249 iscritti;
- 10 corsi di scuola media superiore con 310 iscritti;
- 84 studenti privatisti di scuola media di secondo grado;
- 26 studenti universitari.

In fase di sperimentazione e attuazione è poi il protocollo d'intesa, siglato dal Dipartimento e dalla Direzione generale per l'istruzione professionale della pubblica istruzione, «mirante a integrare momenti istruttivi e produttivi in un quadro progettuale organico e finalizzato».

38) Non sono stati ancora completi, per il 1993, i rilevamenti della «collaborazione», anche economica, delle istituzioni pubbliche e dei privati. L'amministrazione comunque non ritiene che i dati relativi differiscano molto da quelli degli ultimi due anni (7.495 soggetti, impegnati in più di 3.000 attività, dei quali 6.827 autorizzati ai sensi dell'art. 17 e 668 autorizzati ai sensi dell'art. 78 dell'Ordinamento penitenziario).

L'unico dato disponibile per il 1993 è quello riguardante il numero, 812, dei volontari autorizzati ai sensi dell'art. 78 dell'ordinamento penitenziario.

39) Questi i dati forniti dal Dipartimento per l'esercizio 1993:

a) quanto al cap. 2105, le programmazioni delle spese per l'esercizio 1993, presentate dagli istituti penitenziari, sono state ridotte del 61% in relazione alle disponibilità di bilancio concesse (complessivamente 11 miliardi). Dal momento che il capitolo è cogestito con l'ufficio del personale (per gli onorari agli esperti ex art. 80 Ordinamento penitenziario), alle attività trattamentali in senso proprio è stata assegnata la somma di 5 miliardi e 700 milioni. L'assestamento di bilancio concesso sul capitolo, per 1 miliardo e 392 milioni (1.392.656.000 per l'esattezza), è stato utilizzato per fronteggiare la formazione di residui, riferentisi a spese autorizzate ai funzionari delegati e rimaste da pagare;

b) quanto al cap. 2205, lo stanziamento è stato di 2 miliardi e 200 milioni a fronte di una richiesta dell'ufficio competente del Dipartimento di 4 miliardi e 500 milioni. L'assestamento di bilancio, concesso il 9 novembre 1993, è stato di 166 milioni in conto cassa, ed anche qui è occorso per far fronte ai pagamenti in conto residui, per spese autorizzate ai funzionari delegati e non pagati. I programmi di spesa hanno di conseguenza subito un riduzione del 40% circa e, a causa di ciò, non si è potuto nemmeno corrispondere a tutti i detenuti aventi diritto i sussidi e i premi scolastici previsti dalla normativa vigente e finalizzati a incentivare l'istruzione all'interno degli istituti.

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

Le cause della crisi nel settore sarebbero molteplici, e fra di esse collegate. La riforma del 1975 ha equiparato quasi completamente la mercede dei detenuti alle retribuzioni dei cittadini liberi: riforma giusta e coerente, ma che ha fatto venir meno l'interesse degli imprenditori verso una mano d'opera fino allora a buon mercato. Lo stanziamento concesso sul cap. 2091 — capitolo relativo appunto al pagamento delle mercedi, dei contributi — per i detenuti che frequentano corsi professionali, l'acquisto di nuovi macchinari e il rimborso delle spese sostenute dall'INAIL per gli infortuni sul lavoro — è stato, nel 1993 di 18 miliardi di lire, a fronte di una richiesta di 31 miliardi e 640 milioni. Ed è ovviamente risultato insufficiente a sostenere i costi di gestione e di organizzazione del settore, considerando in più che la popolazione carceraria è aumentata e si sono aperti nuovi istituti. Così oggi, riferisce sempre l'amministrazione, perdura, e si è anzi aggravata, la sproporzione tra lavoro produttivo e lavoro cd. «domestico»: in pratica la maggior parte dei detenuti è adibita ai lavori di manutenzione e funzionamento dei servizi, mentre numerose direzioni sono state costrette a chiudere le lavorazioni produttive per l'impossibilità appunto di liquidare le mercedi.

Nè considerazioni più ottimistiche possono farsi sulla formazione professionale dei detenuti. Nel 1993 sono stati organizzati 289 corsi professionali presso 116 istituti penitenziari, con la partecipazione di 3.131 detenuti. Nessuno sviluppo è segnalato rispetto agli anni precedenti. Le cause: la inadeguatezza dei fondi sempre sul cap. 2091, l'esigenza di contenimento delle spese che ha condizionato la partecipazione degli enti locali, cui è demandato l'onere di organizzare la formazione professionale stessa (40).

Notizie ancora più negative riguardano il lavoro nelle colonie agricole, alle cui esigenze si fa fronte con lo stanziamento concesso sul cap. 2092 (per il '93, 12 miliardi a fronte dei 15 richiesti).

Il settore, riferisce il Dipartimento, ha funzionato «al minimo»; l'esiguità dei fondi «ha mortificato ogni tentativo volto a realizzare una efficiente gestione dei tenimenti agricoli».

i) L'organizzazione sanitaria negli istituti penitenziari è disciplinata dalla legge 740/70 ed è così articolata: 1) medici incaricati assunti per prestare un servizio analogo a quello prestato dai medici di medicina di base delle UU.SS.LL. (dopo il 30° giorno di carcerazione i detenuti sono cancellati dagli elenchi degli assistibili presso le UU.SS.LL. di appartenenza); 2) servizio di guardia medica istituito mediante convenzioni con le UU.SS.LL. o con liberi professionisti; 3) servizio di medicina specialistica, per il quale sono stipulate convenzioni analoghe a quelle del punto 2 (i sanitari convenzionati, ai quali vengono messe a disposizione le attrezzature necessarie, sono retribuiti per i loro interventi secondo un tariffario predisposto dall'amministrazione); 4) servizio parasanitario, garantito in parte da personale di ruolo e in parte da infermieri professionisti o assunti in base all'art. 53 della legge 740/70 e con i quali si stipulano convenzioni libero-professionali (41).

Questa organizzazione deve far fronte, oltre ai problemi sanitari «comuni» della popolazione carceraria, a due emergenze gravissime e purtroppo crescenti negli istituti: la tossicodipendenza e le, in grossa parte ad essa collegate, affezioni da HIV.

40) Ciò nonostante, il Dipartimento segnala: la «crescente disponibilità» degli enti territoriali e delle forze sociali verso i problemi della qualificazione professionale e dell'inserimento sociale dei detenuti; «l'importante funzione che, in tale ambito, continua a svolgere la Commissione nazionale per i rapporti con le Regioni e gli enti locali; i protocolli d'intesa siglati con varie regioni, che definiscono gli impegni di queste ultime e dell'amministrazione anche nella materia della formazione professionale e del lavoro. Questa collaborazione avrebbe consentito, ad esempio, lo svolgimento di un programma a favore dei tossicodipendenti relativo all'allestimento di laboratori per le attività lavorative a carattere artigianale e professionale in 18 istituti, dove maggiore era la consistenza numerica di tali detenuti.

41) I dati relativi al servizio sanitario sono, per il 1993, i seguenti:

- Medici di ruolo presenti: 15
- Medici incaricati: 57
- Medici incaricati provvisori: 295
- Medici di guardia: 1.148
- Specialisti: 1.810
- Infermieri di ruolo presenti: 310
- Infermieri a parcella: 1.014
- Convenzioni con UU.SS.LL.: 171
- Convenzioni con ospedali: 4.

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

La tossicodipendenza è una componente ormai consolidata, e crescente, della popolazione carceraria (vedi Allegato 4, con le due tabelle aggiornate al 31 dicembre 1993, relative, la prima alla percentuale, regione per regione, dei detenuti tossicodipendenti; la seconda al loro numero complessivo nazionale e alla distribuzione di tale numero, sempre regione per regione). I tossicodipendenti ristretti negli istituti sono stati, al 31 dicembre 1993, 15.135, cioè quasi un terzo della popolazione carceraria complessiva, mentre erano, al 31 dicembre 1990, 7.299 (su una popolazione complessiva, alla stessa data, di 29.113).

L'affezione da HIV è segnalata, dal rilevamento operato sempre al 31 dicembre 1993, in 3.170 soggetti. Circa il 93% di costoro è tossicodipendente. Va rilevato peraltro, come riferisce l'amministrazione, che questi dati sono assolutamente parziali: si riferiscono infatti al 40% dei soggetti che entrano in carcere, cioè a coloro che danno il loro consenso alla screening per l'HIV (42).

Queste due emergenze, cura e trattamento sanitario di tossicodipendenti e di affetti da AIDS, sono state affrontate dall'amministrazione con il rinnovo delle convenzioni stipulate nel 1990 con il personale medico e paramedico per la realizzazione di appositi presidi sanitari, con funzioni di raccordo con le équipes delle U.U.S.S.L.L., che hanno lo specifico compito di cura e riabilitazione nella materia. Il suddetto personale opera sulla base della distribuzione oraria giornaliera prevista per gli istituti che ospitano tossicodipendenti ed è retribuito con un compenso orario di lire 27.500 (medici) e lire 16.500 (paramedici) (43).

1) L'art. 36 della legge 162/90 (art. 135 D.P.R. 309/90, T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope) prevede l'espletamento di attività finalizzate alla prevenzione e alla cura dell'AIDS, al trattamento socio-sanitario, al recupero e al reinserimento dei detenuti tossicodipendenti.

A tal fine - e per l'organizzazione di corsi di addestramento e riqualificazione finalizzati del personale dell'amministrazione penitenziaria - sono stati stanziati, nel triennio 90-92, 60 miliardi.

Per progetti specifici è stato poi accordato, sempre per lo stesso triennio, un finanziamento di 40 miliardi e 690 milioni a valere sul Fondo nazionale per la lotta alla droga (art. 127 T.U. 309/90) (44).

Sempre per le stesse attività previste dall'art. 36 della legge 162/90, e l'organizzazione dei servizi necessari al loro svolgimento sono stati iscritti a bilancio (sul cap. 2120), per l'esercizio '93, 20 miliardi.

La gestione del complessivo flusso finanziario (salvo, per quanto si dirà subito, per quanto concerne questi ultimi 20 miliardi) è avvenuta quasi esclusivamente nell'esercizio '93, con pagamenti in conto residui e conseguente formazione degli stessi anche alla chiusura dello stesso esercizio. E ciò soprattutto per la «lungaggine dell'iter-burocratico di approvazione dei programmi e di autorizzazione alla spesa, avvenuta a volte in soli termini di cassa, e quasi sempre in concomitanza con la chiusura dell'esercizio finanziario».

Non è stato così possibile assumere gli impegni di spesa negli esercizi di competenza ed è stato necessario adottare provvedimenti legislativi per consentire l'utilizzazione nell'esercizio successivo delle somme non impegnate nell'esercizio di competenza (45).

La conseguenza di tutto ciò è stata il rallentamento delle attività diretta alla realizzazione dei programmi. Basti pensare che, per quanto sopra riferito sul piano finanziario, i 20 miliardi stanziati per il '93 e che in tale anno si sarebbero dovuti impegnare risultano ancora interamente disponibili e, solo in base al D.L. 542/93 (peraltro già reiterato due volte, con D.L. 26.2.1994 n. 134 e 29.4.1994 n. 257), dovrebbe esser possibile utilizzarli nell'esercizio '94.

42) In base alla nuova disciplina introdotta dal D.L. 139/93 convertito nella legge 222/93, - relativa alla compatibilità con il regime carcerario per i soggetti affetti da AIDS, o da grave deficienza immunitaria collegabile all'infezione da HIV, i benefici previsti dagli artt. 286 bis CPP e 146 C.P. sono stati applicati, al 31 dicembre 1993, nei termini seguenti: 224 revoche di misure cautelari; 388 revoche di arresti domiciliari; 591 casi di sospensione della pena.

43) Insoddisfacente giudica l'amministrazione la regolamentazione dei rapporti con le U.U.S.S.L.L., che, a tutto il 1993, hanno stipulato solo 82 convenzioni, forniti dei protocolli operativi previsti dal nuovo assetto normativo e finalizzati appunto alla cura e alla riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti.

44) Si tratta di progetti destinati, oltre, come si vedrà più specificamente, alla realizzazione di opere di adattamento, manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari (38 miliardi sul capitolo 7006) - all'inserimento lavorativo dei tossicodipendenti, alcoolisti e malati di AIDS in esecuzione penale esterna (690 milioni, es. 1992), a un Osservatorio nazionale sul fenomeno di tossicodipendenze, HIV e sindromi collegate (300 milioni, es. 1992), all'allestimento di laboratori per attività lavorative a carattere artigianale (1 miliardo e 700 milioni, es. 1992), tutte riferite al capitolo 2120.

45) Tali provvedimenti sono stati il D.L. 18.11.1991 n. 365, il D.L. 30.12.1992 n. 512 e il D.L. 28.12.1993 n. 542.

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

m) Per quanto in particolare concerne l'assegnazione sul cap. 7006, destinata a interventi di edilizia penitenziaria per la individuazione e l'adattamento di strutture – nell'ambito di istituti con alti indici di presenza di tossicodipendenti – che consentano di separare questi dal resto della popolazione carceraria (vedi supra nota 15) si precisa che essa è ammontata a 38 miliardi per il triennio 90-92 (18 miliardi per il '90; 10 per il '91; 10 per il '92).

La disponibilità è, al 24.4.94, quasi completamente esaurita (46).

Circa lo stato di realizzazione concreta degli interventi edilizi di più ampia portata – quelli cioè affidati ai Provveditorati alle OO.PP. per poco più di 29 miliardi (47), l'amministrazione riferisce che solo in alcuni casi si è dato inizio ai lavori e «che non si può dire prossimo il momento in cui l'amministrazione potrà disporre delle opere per avviare le attività trattamentali e riabilitative previste (48).

n) La spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei fabbricati grava sul cap. 2085 (che è capitolo rientrante nella Rubrica 3 «Amministrazione penitenziaria» del titolo I «Spese correnti»).

Per gli interventi di manutenzione straordinaria l'amministrazione adotta due sistemi: quando per essi sono necessarie specifiche competenze e valutazioni di natura tecnica, l'amministrazione centrale provvede essa stessa alla relativa gestione amministrativo-contabile, instaurando diretti rapporti con i funzionari delegati degli istituti; quando invece le suddette valutazioni e competenze non sono necessarie e soprattutto quando l'intervento è reso indispensabile da imprevedibilità o urgenza, le disposizioni sono adottate dai Provveditorati, i quali intrattengono rapporti con i Provveditorati regionali OO.PP. per la congruità dei preventivi di spesa, consulenze tecniche, redazioni di perizie, certificazioni di collaudo.

I lavori eseguiti a Pianosa e all'Asinara, nel 1993, come si è detto, sono stati autorizzati con la legge 422/92 e i relativi contratti stipulati a livello centrale.

Nell'Allegato 5 sono riportati i prospetti relativi ai tipi di interventi edilizi, alla natura del procedimento adottato, alla loro localizzazione e ai tempi di realizzazioni previsti (esercizio '93).

Si tratta degli interventi il cui onere è stato allocato per la massima parte nell'indicato capitolo 2085. Vi sono però compresi anche interventi riferiti ai capitoli 7001 (che è capitolo rientrante nella Rubrica I «Servizi generali», del titolo II «Spese in conto capitale», e che ha carattere «misto» riguardando spese per acquisto e installazione di opere prefabbricate, ampliamento, manutenzione straordinaria e ristrutturazione di immobili destinati sia all'Amministrazione centrale, sia agli uffici giudiziari, sia infine all'amministrazione penitenziaria), 7004 (sempre della Rubrica I – titolo II, che riguarda spese per acquisto e installazione di strutture, impianti etc. solo per l'amministrazione penitenziaria), 2120 (che rientra nella già citata Rubrica 3 del titolo I ed è relativo a spese per interventi a favore dei detenuti tossicodipendenti e affetti da HIV).

46) Secondo quanto riferisce l'amministrazione (dati aggiornati al 24 aprile 1994), di questi 38 miliardi: circa 6 (5.825.797.000) sono stati impegnati dai funzionari delegati (con economie di bilancio su tali fondi per poco più di 61 milioni); poco più di 29 (29.180.860.000) sono stati assegnati con decreto ministeriale ai Provveditorati alle OO.PP. per gli interventi di più ampia portata; si sarebbero poi verificate economie di bilancio per circa 3.000.000.000 (2.927.378.000: queste economie si sarebbero verificate in quanto la Ragioneria centrale, dopo aver trasportato tale importo, nell'esercizio 1992, avrebbe consentito l'impiego di esse solo con singole assegnazioni ai funzionari delegati; il Dipartimento mirava invece a interventi più ampi da attuare mediante assegnazione di fondi ai Provveditorati alle OO.PP. Si sarebbe così reso impossibile impegnare i fondi suddetti. La disponibilità residua è oggi di poco più di 4 milioni (4.345.000).

47) C.C. Roma Rebibbia – Ristrutturazione generale Reparto G.II per destinarlo a tossicodipendenti	lire 7.402.293.000
C.C. Firenze Solicciano – Ristrutturazione e ampliamento	lire 1.200.000.000
C.C. Genova - Costruzione padiglione per tossicodipendenti	lire 7.500.000.000
C.C. Napoli - Ristrutturazione sala colloqui per tossicodipendenti	lire 1.499.000.000
C.C. Padova - Adeguamento aree per tossicodipendenti	lire 1.649.567.000
C.C. Roma Regina Coeli - Ristrutturazione di un padiglione	lire 5.000.000.000
C.O. Roma Rebibbia - Ristrutturazione laboratorio e magazzini tossicodipendenti	lire 2.610.000
	lire 2.320.000.000
	<b>TOTALE</b> lire 29.180.860.000

48) Viene ricordato in proposito che l'attività amministrativa del Provveditorati alle OO.PP. ha subito, nel 1993, un rallentamento anche a seguito del D.L. 155/93, che all'art. 11 ha disposto il blocco degli impegni di spesa. Si sono potute avviare le procedure per l'appalto solo nell'ultimo trimestre del '93, dopo le determinazioni di sblocco dei fondi (assunte perché si trattava di finanziamenti accordati con apposita legge).

## 2.4 Direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'Industria commercio e artigianato

### Premessa

Si formulano alcune osservazioni sull'organizzazione e il funzionamento della Direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'Industria, commercio e artigianato sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione della Corte nonché delle informazioni e della documentazione acquisiti con una indagine condotta ai sensi dell'articolo 16 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. del 12 luglio 1934 n. 1214, deliberata dalle Sezioni riunite nel novembre 1993 (49).

Per le problematiche generali relative all'organizzazione del Ministero nel suo insieme si rinvia al capitolo della presente Relazione dedicato al Ministero.

L'indagine, in una più ampia azione di verifica dell'organizzazione di importanti strutture ministeriali, ha inteso essenzialmente accertare il grado di divario tra innovazioni normative di settore ed effettiva situazione organizzativa e funzionale della Direzione generale; acquisire elementi utili ad un esame delle poste di bilancio sotto il profilo amministrativo-gestionale che evidenzino i centri di costo dei servizi ed i risultati conseguiti; raccogliere dati aggiornati ai fini del referto annuale sul costo del personale di cui al Decreto leg.vo n. 29 del 1993.

L'attività della Direzione generale, a sostegno e incentivo del comparto imprenditoriale presenta infatti indubbi aspetti di interesse in un momento, come l'attuale, di flessione dei valori produttivi e degli indici occupazionali, di riequilibrio del mercato, di urgente risposta alle richieste di più completa armonizzazione alle regole ed alle politiche comunitarie in materia di aiuti alle imprese.

Si tratta di un'attività complessa e assai variegata, come evidente dalla molteplicità di competenze affidate alle singole articolazioni amministrative della Direzione stessa, che comprende atti di indirizzo e coordinamento degli interventi pubblici nei settori economici e produttivi, relazioni con organi della C.E. ed organismi internazionali, partecipazione a gruppi di studio e commissioni (Gruppo ambiente presso il Consiglio U.E., Gruppo BAT per il miglioramento delle tecnologie disponibili nei settori industriali, Commissione coordinamento industrie a rischio di incidente rilevante, Commissione per la protezione della ozonosfera etc), rapporti con l'Autorità della concorrenza, operazioni di assistenza tecnico-amministrativa alle imprese, vigilanza sul rispetto di regole di sicurezza degli impianti o delle misure antinquinamento, controllo della corretta utilizzazione delle risorse pubbliche da parte dei beneficiari, siano esse a carico dello Stato o della Comunità, ed altre.

In ordine alla gestione degli stanziamenti di bilancio va subito peraltro evidenziato che le somme erogate alle imprese nel 1993 per contributi, sovvenzioni, crediti agevolati etc. dalla Direzione generale (circa 1.850 miliardi in termini di pagamenti complessivi) non costituiscono un ammontare di particolare rilievo se confrontato al complessivo flusso di erogazioni che nell'anno è uscito per tali finalità dal bilancio statale (oltre 16.698,2 miliardi). Come precisato nel capitolo «Erogazioni alle imprese» al quale si rinvia, la gestione delle risorse di comparto è suddivisa infatti tra i vari Ministeri, a seconda delle rispettive competenze settoriali, e risultano maggiormente interessati alla spesa altri Ministeri e precisamente Tesoro, Navigazione e trasporti, Politiche agricole e forestali.

Il confronto invece nell'ambito della gestione del singolo Ministero dell'Industria, commercio e artigianato (complessivi 3.546,6 miliardi pagati nel 1993) evidenzia che la Direzione generale della Produzione industriale ha effettuato circa il 50% delle erogazioni del Ministero.

---

49) Determinazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti C.C. 10 novembre 1993, magistrato incaricato dell'indagine: Consigliere Avv. Anna Maria Carbone Prosperetti. Per gli aspetti procedurali dell'istruttoria cfr. anche Ordinanza delle stesse Sezioni Riunite n. 141/ref. dell'11 dicembre 1991



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

A parte l'ammontare delle risorse amministrative l'attività svolta dalla Direzione della Produzione industriale si pone, proprio per i suoi aspetti più qualificanti di indirizzo, coordinamento e vigilanza, come preminente nell'ambito delle azioni svolte dallo Stato nei settori economici e della produzione, unitamente a quella del Ministero del Tesoro. L'attività di altre Direzioni generali dello stesso Ministero, sia pure di notevole importanza (si pensi ad esempio all'attuazione del PEN da parte della Direzione generale per le fonti di energia), risulta più specifica e circoscritta a determinati settori o materie di intervento. Tale posizione di centralità e rilievo sembra destinata a crescere, ove vengano conferiti alla Direzione generale per la Produzione industriale ulteriori compiti in applicazione della recente disposizione contenuta nel Decreto-legge n. 118 del 23 aprile 1993, convertito con la legge n. 202 del 23 giugno successivo, per la quale si impone un potenziamento dei controlli da parte del Tesoro e del Ministero dell'Industria sull'utilizzo dei fondi pubblici e sul raggiungimento dei risultati programmati dalla politica di sviluppo.

In tali considerazioni, ed a fronte di una disciplina sugli aiuti alle imprese sottoposta ad accelerata evoluzione, oltre che in presenza di profonde modificazioni nell'assetto organizzativo dell'apparato dell'Amministrazione pubblica in generale, la Corte ha dunque ritenuto di approfondire l'analisi sulla specifica articolazione del Ministero dell'Industria, commercio ed artigianato. In particolare si è ritenuto di individuare quelle che potranno essere le principali conseguenze derivanti dalle modifiche di competenze e di attribuzioni della Direzione generale stessa per la soppressione del Ministero delle Partecipazioni statali e dell'Agenzia per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per la trasformazione del Ministero dell'Agricoltura e foreste, per l'avviato processo di privatizzazione dell'industria pubblica.

Le osservazioni che seguono sono formulate nel positivo intento di trarre, da eventuali discrasie strutturali e operative, suggerimenti e spunti per interventi di riorganizzazione in risposta alle esigenze connesse alle modifiche intervenute in altri comparti amministrativi nonché agli ultimi indirizzi di politica industriale che vanno a definirsi nell'ambito dell'U.E.

Si ricorda che la nuova fase comunitaria si fonda sul superamento di politiche centrali di sussidio e agevolazione di singole imprese o distinti comparti imprenditoriali per arrivare, nel medio periodo, ad una politica volta a creare, per tutti indistintamente gli operatori, più favorevoli opportunità di sviluppo. Interventi statali diretti sono solo eccezionalmente ammessi per rimuovere situazioni straordinarie di squilibrio. La C.E. favorisce pertanto azioni integrate, che orientino i diversi interventi strutturali su una stessa area, e promuove programmi di azione nei quali si creino stretti legami tra imprese ed istituzioni (50).

È proprio tenendo presente tale prospettiva di interventi integrati, in un mercato allargato e di libera concorrenza più accentuata, conseguenza sia degli accordi di Maastricht che degli impegni recentemente individuati in sede GATT a conclusione dell'Uruguay Round, va esaminata l'attività di supporto al sistema imprenditoriale che dovrà essere nei prossimi anni svolta dal Ministero dell'Industria e dagli altri Dicasteri «economici». In tale quadro l'articolazione della Direzione generale della Produzione industriale dovrà godere delle potenzialità e della flessibilità adeguate a espletare azioni di raccordo con le strutture organizzative degli altri Dicasteri, delle Regioni e degli enti interessati per una politica complementare di intervento nei settori produttivi.

Si precisa che il Ministero ha risposto esaurientemente ai quesiti posti dalla Corte inviando una prima relazione corredata dalla documentazione richiesta con lettera (prot. 2270) del 5 maggio 1994, ed ulteriori elementi in data 20 maggio 1994 (lett. prot. 2544).

2.4.1 L'assetto attuale della Direzione generale della Produzione industriale del Ministero dell'Industria commercio e artigianato è, nella sua struttura di base, ancora quello delineato dai decreti ministeriali del lontano giugno e luglio 1988, fatta eccezione per alcune modifiche recenti che, come si vedrà, riguardano in prevalenza gli organi collegiali operanti all'interno o, a latere, della Direzione. Mentre più significative innovazioni si attendono per far fronte alle nuove esigenze, onerose come sarà precisato in seguito, poste dalle recenti attribuzioni e compiti trasferiti da Amministrazioni ora soppresse.

La Direzione (cui sono preposti un direttore generale, un vice direttore generale, n. 2 ispettori generali e n. 4 consiglieri ministeriali aggiunti con qualifica di dirigente superiore) si compone di

50) Come più ampiamente trattato nei capitoli della presente Relazione relativi al «Ministero dell'Industria, commercio e artigianato» e all'«Erogazioni alle imprese» ai quali si invia.

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

XXI Divisioni (rette ciascuna da un primo dirigente) e di un Ufficio marchi e brevetti, coordinato da un dirigente superiore, a sua volta diviso in 10 articolazioni rette da primi dirigenti.

La I divisione provvede agli adempimenti in materia di personale della Direzione generale stessa, in collegamento con la Direzione degli Affari generali del Ministero, e svolge attività di coordinamento interno tra le varie articolazioni della stessa Direzione generale della produzione industriale;

– le divisioni dalla II alla X sono competenti in materia di interventi nel comparto industriale a carattere per così dire generale e trasversale, nelle linee tracciate dai programmi di intervento assentiti in sede comunitaria (ristrutturazione, riconversione e risanamento imprese industriali, sviluppo tecnologico imprese industriali, interventi nelle aree industriali di crisi, interventi nelle aree danneggiate da pubbliche calamità); – le divisioni dalla XI alla XIV rivolgono la loro attività a comparti industriali ben individuati (es. industrie del legno e della carta, delle calzature, della chimica, del tessile e dell'abbigliamento, risiera e molitoria, alimentari etc.);

– la divisione XV esplica attività di coordinamento esterno con la Commissione della Comunità europea e con l'Autorità garante della concorrenza;

– la XVI ha competenze in materia di politica commerciale bilaterale e comunitaria esercitate unitamente alle similari articolazioni dei Ministeri degli esteri e del Commercio estero;

– le successive divisioni esplicano essenzialmente attività di verifica del rispetto da parte delle imprese della regolamentazione comunitaria in materia di sicurezza, di ambiente, di telematica ed informatica, di controllo della qualità dei prodotti industriali etc.;

– la divisione XXI è il punto di riferimento e raccordo degli interessi industriali per l'import-export dei materiali di armamento e dei prodotti ad alta tecnologia (51).

Non esistono strutture decentrate della Direzione generale della Produzione industriale. Le eventuali richieste di intervento agli UU.PP.I.C.A. (Uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato, che dipendono da altra Direzione generale, quella del Commercio interno) vengono inoltrate dalla Divisione che intende avvalersi di questi Uffici.

Il coordinamento interno, tra le diverse unità organizzative è assicurato dalla Divisione I.

Per l'attività all'estero (con la Commissione della Comunità Europea ed i vari Organismi internazionali) ciascuna Divisione opera nell'ambito delle materie di sua competenza intrattenendo i necessari rapporti. Peraltro un'attività di specifico coordinamento con la Commissione C.E. e con l'Autorità garante della concorrenza è stata attribuita alla divisione XV. Analoghe funzioni sono svolte dalla Divisione XVI in materia di politica commerciale bilaterale e comunitaria.

Quanto all'attività di vigilanza si enumerano i tradizionali compiti di vigilanza sulle procedure di amministrazione straordinaria svolti dalla divisione VII; quelli sull'ENCC (Ente nazionale cellulosa e carta) propri della divisione XII; la vigilanza sull'INCA (Istituto nazionale conserve alimentari) della divisione XIV; la vigilanza, svolta da un Consigliere ministeriale aggiunto con il supporto dell'Ispettorato tecnico, sulle Stazioni sperimentali dell'industria e sul Banco nazionale di prova per le armi da fuoco; la vigilanza sullo IASM (Istituto assistenza sviluppo del mezzogiorno) affidata alla divisione I. Si sono aggiunti ora i nuovi compiti di verifica sull'attuazione degli interventi per l'imprenditoria giovanile nel mezzogiorno di cui alla Legge n. 44 del 28 febbraio 1986, attribuiti al Ministero dal decreto leg.vo n. 96 del 3 aprile 1993, e assegnati alla medesima I divisione.

Per le attività di verifica dei risultati raggiunti con l'impiego dei fondi pubblici, gli uffici della Direzione generale della Produzione industriale che gestiscono i vari fondi hanno tra i vari compiti istituzionali tali verifiche. Per l'espletamento delle verifiche, a seconda dei casi, sono costituite apposite commissioni (quando siano previste per legge); si effettuano da parte degli uffici visite ispettive; le ispezioni vengono effettuate dagli UU.PP.I.C.A. o dalla Guardia di finanza.

---

51) Cfr. in particolare le nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento di cui alla legge n. 185 del 9 luglio 1990, e le norme sul controllo dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia di cui alla legge n. 222 del 27 febbraio 1992.

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

Le operazioni di verifica vanno intensificate e programmate ai fini di un'effettività che, altrimenti, l'uso solo sporadico della potestà non consente di raggiungere. Senza contare poi che recenti disposizioni agevolative impongono la revoca delle agevolazioni concesse alle imprese ove le stesse facciano un uso parziale o distorto delle risorse pubbliche rispetto alle finalità contemplate dalla legge o programma di intervento. In tali ipotesi la mancata verifica dei risultati in concreto raggiunti potrebbe comportare il sorgere di particolari responsabilità in capo ai titolari degli uffici competenti.

I controlli interni, previsti dall'articolo 20 del Decreto leg.vo n. 29 del 1993, non risultano ancora costituiti.

Il Ministero ha invece già provveduto a rilevare la tipologia delle attività di competenza delle diverse articolazioni organizzative ai fini della determinazione dei carichi di lavoro richiesta dal Decreto leg.vo n. 29 del 1993 e delle eventuali modifiche strutturali per una maggiore efficienza ed efficacia dell'attività svolta. Sebbene l'Amministrazione abbia in qualche misura tenuto conto delle nuove attribuzioni, la rilevazione effettuata sarà probabilmente da rivedere con l'introduzione di diverse norme di intervento nel processo di armonizzazione degli «aiuti» alle imprese agli indirizzi comunitari. Sul punto si rinvia a quanto più estesamente esposto nel capitolo sul Ministero dell'Industria, commercio e artigianato.

In una ricostruzione, sia pure per grandi linee, dell'assetto organizzativo-funzionale della Direzione generale va considerato che presso la stessa operano 14 organi collegiali, commissioni o comitati, consultivi o tecnici, previsti dalle diverse leggi di intervento (52).

Altri due organi sono ancora da istituire: il comitato tecnico di cui all'articolo 6, commi 7/9, della Legge n. 237 del 19 luglio 1993 ai fini della ristrutturazione e riconversione dell'industria bellica, e la commissione permanente di indagine e studi sull'evoluzione tecnologica del comparto impianti di cui all'articolo 15 della Legge n. 46 del 5 marzo 1990.

#### 2.4.2 Recenti attribuzioni e riflessi organizzativi

2.4.2.1 Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 aprile 1994, ha approvato il regolamento per la definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per la loro riattribuzione ai sensi dell'articolo 1, commi 21 e 24 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, rispettando la distinzione fra atti di indirizzo ed atti di gestione assunta quale principio informatore dal Decreto leg.vo n. 20 del 1993.

Ne consegue, sotto il profilo organizzativo, che le funzioni di coordinamento, piuttosto che essere soddisfatte con il ricorso alla figura degli organi collegiali dei comitati interministeriali, vengono perseguite principalmente con una migliore distribuzione delle funzioni stesse tra i diversi organi amministrativi e soggetti pubblici; ove ciò non sia sufficiente, dovranno concorrere le tradizionali forme di raccordo stabili (intese, concerti, procedimenti complessi) o le più agili forme dinamiche (conferenze di servizi) previste dalle più recenti disposizioni organizzative della cui validità potrà valutarsi solo dopo un congruo periodo di sperimentazione.

Al momento il ricorso ad esempio alla conferenza dei servizi appare del tutto sporadico e, quindi, poco significativo per rilevazioni di funzionalità.

L'articolo 2, comma 2 del regolamento cit. elenca le funzioni, prima esercitate dal CIPI, che sono ora attribuite al Ministero: a) autorizzazione agli investimenti industriali di cui all'articolo 3 del Decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156, convertito con Legge 24 maggio 1976, n. 350 e all'articolo 4 del D.P.R. del 9 novembre 1976, n. 902.

b) Approvazione delle modifiche a progetti di investimento di cui all'articolo 4 della Legge 12 agosto 1977, n. 675.

c) Autorizzazioni all'adozione di atti eccedenti l'ordinaria amministrazione di imprese in amministrazione straordinaria di cui all'articolo 2 della legge 3 aprile 1979, n. 95.

52) Cfr. art. 19 quater L. n. 357 del 31.5.1964; D.P.R. 902 del 9.11.1976; art. 4 L. n. 675 del 12.8.1977; articoli 16 e 20 L. n. 46 del 17.2.1982; art. 17 L. n. 49 del 1985; art. 12 L. n. 443 dell'8.8.1985; art. 2 L. n. 808 del 24.12.1985; art. 8, c. 7 bis, legge n. 452 del 1987; art. 11 L. n. 181 del 15.5.1989; art. 6 D.M. n. 453 del 28.8.1989; art. 5 L. n. 188 del 9.7.1990; art. 4 D.M. del 27.6.91 ai sensi del Reg. CEE 2052/88; art. 10 L. n. 215 del 25.2.1992.

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

d) Ammissione alle agevolazioni del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica di cui all'articolo 16 della Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

e) Approvazione di iniziative imprenditoriali di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica di cui all'articolo 6 del decreto-legge 1° aprile 1989, n. 120, convertito con legge 15 maggio 1989, n. 181.

f) Determinazione dei criteri e delle modalità di utilizzo del Fondo speciale per la reindustrializzazione di cui all'articolo 8 del decreto-legge 1° aprile 1989, n. 120, convertito con Legge 15 maggio 1989, n. 181.

g) Integrazione ed aggiornamento del programma speciale di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica e del programma di promozione industriale di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 10 aprile 1989, n. 120, convertito con Legge 15 maggio 1989, n. 181.

h) Presentazione alle competenti Commissioni Parlamentari della relazione semestrale sullo stato di attuazione degli interventi di reindustrializzazione di cui all'articolo 8, comma 11, decreto-legge 10 aprile 1989, n. 120, convertito con legge 15 maggio 1989 n. 181 cit.

i) Formulazione del programma speciale di promozione di nuove attività produttive a seguito di interventi di ristrutturazione sul comparto minerario, concessione di contributi e formulazione del programma di ristrutturazione di unità minerarie di cui, rispettivamente, agli articoli 2, 3, comma 7, e 7, della Legge 30 luglio 1990, n. 221.

l) Esame del programma triennale dell'ENEA di cui all'articolo 5, comma 2, della Legge 25 agosto 1991, n. 282.

m) Approvazione del piano annuale dell'ENEA di cui all'articolo 5, comma 3, della Legge 25 agosto 1991, n. 282.

n) Individuazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, dei settori produttivi di cui all'articolo 8, comma 2, della Legge 5 ottobre 1991, n. 317.

o) Individuazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, delle tipologie delle spese ammissibili di cui all'articolo 5 della Legge n. 317 del 1991 cit.

p) Agevolazioni di cui all'articolo 3 della Legge 24 dicembre 1985 n. 808.

q) Approvazione delle modifiche a progetti di investimento di cui alla Legge 21 giugno 1986, n. 370.

Essendo il regolamento indicato appena emanato, le attribuzioni ora enumerate non sono state ancora ripartite tra le competenti articolazioni organizzative. Trattandosi di funzioni a carattere generale di indirizzo, coordinamento e programmazione, che investono l'attuazione di una serie differenziata di leggi di intervento, sembra presentarsi l'occasione per una riflessione sulla distribuzione delle competenze tra le diverse divisioni anche nell'obiettivo di una gestione degli interventi per programmi e progetti e non solo per singole disposizioni di spesa.

2.4.2.2 Va poi richiamato l'altro regolamento per il riordino degli organi collegiali, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 aprile 1994, ai sensi del comma 28 dell'articolo 1 del citato Decreto leg.vo n. 537 del 1993. In particolare interessa la funzionalità della Direzione generale della produzione industriale del Ministero dell'Industria quanto stabilito ai seguenti articoli del regolamento:

– art. 3 : sostituzione con conferenze di servizi dei comitati previsti dal D.P.R. 902 del 9 novembre 1976 per il credito agevolato al settore industriale, e del comitato di gestione del fondo speciale di cui alla legge n. 49 del 1985, articolo 17;

– art. 4 : riduzione del numero dei componenti, da effettuare con decreto ministeriale, del comitato tecnico di cui all'articolo 16 della Legge n. 46 del 1982 per gli interventi sul fondo per l'innovazione tecnologica, del Consiglio nazionale per l'artigianato (articolo 12 della Legge n. 443 dell'8 agosto 1985), del Consiglio nazionale ceramico (articolo 5 della Legge n. 188 del 9 luglio 1990), del Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica (Legge n. 808 del 24 dicembre 1985);

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

— art. 5: soppressione, trasferendone le funzioni ai dirigenti amministrativi, dei seguenti organi. Comitato tecnico per la razionalizzazione aziendale degli impianti siderurgici (articolo 20 della Legge n. 46 del 17 febbraio 1982), comitato tecnico per il coordinamento della politica industriale (articolo 4 della Legge n. 675 del 12 agosto 1977).

Tali rilevanti innovazioni introdotte dai due regolamenti richiamati, dovranno comportare l'utilizzo da parte della Direzione generale delle forme di coordinamento delle intese, degli accordi di programma e delle conferenze di servizi, cui finora si è fatto limitato ricorso. In proposito va tenuta presente la possibilità in alcuni casi, della partecipazione anche di privati: lo stesso articolo 3 del regolamento ex comma 28, articolo 1 del Decreto n. 537 già citato, prescrive che «la partecipazione di soggetti privati alla conferenza di servizi è disciplinata dalle disposizioni in materia di partecipazione procedimentale di cui al capo III della Legge n. 241 del 7 agosto 1990» ove non si tratti di esclusiva partecipazione di organi pubblici.

#### 2.4.2.3. Soppressione intervento straordinario nel mezzogiorno e Agensud.

Come noto, con il Decreto leg.vo n. 96 del 3 aprile 1993, in attuazione dell'articolo 3 della Legge n. 488 del 19 dicembre 1992, sono state trasferite al Ministero dell'Industria alcune competenze già dell'Agenzia per la promozione e sviluppo del mezzogiorno, che vengono ad attrarsi nell'area della Direzione generale della Produzione industriale e precisamente:

Ai sensi dell'articolo 5:

— adempimenti tecnico-amministrativi e di controllo per la concessione di agevolazioni ad unità produttive ad eccezione di quelle che formano oggetto di contratti di programma o di impresa o di intese di programma ;

— adempimenti di cui all'articolo 1, c.3, Decreto-legge n. 415 del 1992 come modificato dall'articolo 1 della Legge di conversione n. 488 cit.;

— competenze già spettanti al Ministro per gli interventi nel mezzogiorno in materia di agevolazioni superiori a 10 miliardi per l'imprenditorialità giovanile, di cui al Decreto-legge n. 786 del 30 dicembre 1985 convertito con la Legge n. 44 del 28 febbraio 1985 (competenza esclusiva per importi inferiori è riconosciuta al Comitato per l'imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno).

Ai sensi dell'articolo 12:

— competenze in ordine alla ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici del 1980/81, per il settore delle attività produttive.

Tenendo distinte queste ultime competenze per la peculiare natura, i limiti e la specialità degli interventi che devono continuare ad essere svolti, il complesso delle attività trasferite di agevolazione al comparto industriale si può suddividere in due principali sfere di azione: a) completamento delle iniziative cui continuano ad applicarsi le disposizioni della legge n. 64 del 1986; b) nuovi interventi nelle aree depresse.

Le competenze di agevolazione industriale sub.a) concernono in grandi linee:

— Operazioni già chiuse a saldo per le quali è già stato emesso il provvedimento definitivo di concessione a seguito dell'ultimazione delle iniziative agevolate, ma per le quali non è chiusa l'attività amministrativa (continua il pagamento sugli interessi per la durata dei finanziamenti, la verifica della non distrazione degli impianti). Al 30 aprile 1993, a decorrere dal 1987, risultano chiuse a saldo, nel senso ora indicato, n. 11.454 iniziative per un importo di 1.068,7 miliardi di contributi in conto capitale (53).

— Iniziative non chiuse a saldo (il collaudo delle opere agevolate è in corso o da avviare). Al 30 aprile 1993 risultavano in numero di 12.842 sempre aventi ad oggetto contributi in conto capitale, per un totale di investimenti ammissibili di 37.821 miliardi (a fronte dei quali possono stimarsi contributi pari a circa 12.700 miliardi) (54).

— Iniziative non istruite o non accolte dall'Agenzia entro il 30 aprile 1993 (in numero di 18.503 domande giacenti con investimenti esposti in domanda per 37.770 miliardi), da esaminare ai sensi dell'articolo 1, c. 3 del D.L. 415 del 1992 convertito nella Legge n. 488 del 1992 (55).

53) Fonte del dato: Ministero Industria, Commercio e Artigianato.

54) Fonte del dato: Ministero dell'Industria, commercio e artigianato.

55) Fonte del dato: Ministero dell'Industria, commercio e artigianato.

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

Competenze per interventi nelle aree depresse del Paese sub B).

Si tratta di una serie di nuovi interventi agevolativi in favore delle attività produttive (criteri definiti dal CIPI in data 22 aprile 1993) di cui all'articolo 1, c.2 del cit. D.L. n. 415 del 1992. Con delibera del CIPE del 19 gennaio 1994 si è provveduto ad un primo riparto delle relative risorse per il 1994 (1.600 miliardi per far fronte a domande già accolte per iniziative regionali nel settore dell'artigianato, e 1.200 miliardi per l'avvio di nuovi interventi nelle aree depresse).

Il Ministero dell'Industria dovrà dunque provvedere a tutti gli adempimenti di cui si è finora trattato relativi alle numerosissime suddette iniziative, tra l'altro nei ristretti termini posti per l'esame delle domande giacenti dalla normativa che trasferisce le competenze.

Si rende necessario assumere tutti i provvedimenti di riorganizzazione per l'espletamento dei nuovi compiti e seguire procedure il più possibile semplificate. In proposito si segnala per gli interventi sub A) la circolare diramata dal Ministero dell'Industria in data 9 ottobre 1993 n. 36860 che ha mutuato in parte le procedure previste dalla legge n. 317 del 1991 per gli interventi per le piccole e medie industrie. Per quelli sub B) il Ministero ha comunicato di avere predisposto il relativo regolamento di attuazione.

Si richiamano anche, in attuazione dell'articolo 5 cit., il verbale di adempimento per il passaggio di competenze dalla soppressa Agenzia per il mezzogiorno ed altro verbale, in attuazione dell'articolo 12 cit., redatto a seguito di decreto interministeriale del 31 maggio 1993 allo scopo di disciplinare il trasferimento delle competenze e funzioni in materia di industrializzazione delle aree della Campania e Basilicata colpite da terremoto già svolte dalla «gestione separata» di cui all'articolo 13 della Legge n. 48 del 10 febbraio 1989.

I verbali contengono l'individuazione delle modalità di consegna dei carteggi, le pendenze amministrative, i fondi disponibili, i locali e le attrezzature, il personale utilizzato nelle attività da trasferire diviso per sedi periferiche.

In ordine alla gestione del personale appartenente agli ex organismi del soppresso intervento straordinario si rinvia al successivo paragrafo 5).

#### 2.4.2.4 Soppressione del Ministero delle partecipazioni statali.

I compiti residuali del soppresso Ministero vengono espletati dal personale transitato e momentaneamente inserito nel «ruolo aggiunto». A parte le considerazioni sul personale che verranno formulate nel già richiamato paragrafo 5), per i riflessi più specificatamente organizzativi si evidenzia che le interrelazioni di competenze, che prima si ponevano tra Ministeri diversi, ora si pongono tra unità organizzative della medesima Amministrazione.

In particolare si osserva che la Divisione XX della Direzione generale della Produzione industriale, interessandosi tradizionalmente di interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico (connessi alle disposizioni della legge n.808 del 24 dicembre 1985 e della Legge n. 237 del 19 luglio 1993 che costituisce il fondo per la ristrutturazione dell'industria bellica), ha ereditato le competenze residuali della Legge n. 184 del 1971 (Interventi per il programma Aeritalia-Boeing) e quelli di reindustrializzazione dell'area campana di cui alla Legge n. 181 del 1989 provenienti dal soppresso Ministero delle partecipazioni statali. Sono invece stati attribuiti alla Divisione VI altri interventi previsti dalla stessa legge n. 181 del 1989 ( art. 11 che cofinanzia il programma RESIDER insieme alla C.E. per investimenti e servizi in zone di grave crisi siderurgica).

Per l'esigenza di agire e portare avanti programmi coerenti di sviluppo, è indispensabile uno stretto collegamento tra le due Divisioni.

C'è poi da evidenziare che occorre ora potenziare un coordinamento anche con la Divisione VIII per le possibili interferenze con programmi «di interesse aeronautico» da finanziare a carico del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica di cui alla legge n. 46 del 17 febbraio 1982.

Anche se solo incidentalmente si rileva, per quelli che continuano pur sempre ad essere profili di coordinamento per così dire «esterni», che la Direzione generale della Produzione industriale non sembra attuare un regolare collegamento della propria attività di intervento nel settore dell'industria aeronautica con quella di altri organismi che amministrano fondi statali finalizzati allo stesso settore (si pensa in

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

particolare al Ministero Ricerca scientifica e tecnologica per gli interventi della Legge n. 186 del 30 maggio 1988 istitutiva dell'Agenzia spaziale italiana). Un più stretto coordinamento sarebbe anche qui auspicabile per una migliore utilizzazione delle risorse pubbliche ed in linea, tra l'altro, con gli indirizzi dettati dalla stessa Legge n. 808 del 1985 richiamata.

#### 2.4.2.5 Soppressione dell'EFIM.

Dalla soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamenti industria manifatturiera (EFIM) di cui al decreto-legge n. 487 del 19 dicembre 1992, convertito nella Legge n. 33 del 17 febbraio 1993, è derivata al Ministero dell'Industria l'attribuzione di alcune competenze connesse alla liquidazione dell'Ente.

La legge infatti, se affida le principali competenze di autorizzazione all'esplicazione dell'attività del commissario liquidatore al Ministero del Tesoro, investe tuttavia il Ministero dell'Industria di competenze di concerto (approvazione programma di liquidazione, realizzazione di operazioni specifiche) e propositive (oltre alla nomina dei liquidatori e dei membri del collegio sindacale, quella dei soggetti cui affidare la valutazione delle aziende EFIM da trasferire, le modalità per l'emissione di azioni privilegiate etc.).

Per gli adempimenti necessari alle nuove, ma temporanee, competenze non è stata — correttamente — creata alcuna unità organizzativa, ma sono stati affidati compiti aggiuntivi alla Divisione VII in considerazione delle materie dalla stessa trattate.

#### 2.4.3 Ripartizione degli stanziamenti di bilancio.

La Direzione generale della Produzione industriale ha effettuato nel corso del 1993, a carico dei capitoli da essa gestiti (n. 14 capitoli in parte corrente e n. 21 in conto capitale) erogazioni complessive per oltre 1.900 miliardi su un totale di pagamenti registrati sull'intero stato di previsione della spesa del Ministero di 3.546,6 miliardi. La Direzione gestisce quindi più del 50% della spesa del Ministero (56).

La ripartizione delle somme da gestire tra le varie divisioni della Direzione generale segue, per quanto consentito dalla attuale impostazione del bilancio, le rispettive competenze in ordine all'attuazione delle singole disposizioni delle leggi di spesa attribuite.

La struttura del bilancio nella sua ripartizione in rubriche, non del tutto in linea con sottoarticolazioni della Direzione generale, e la presenza di capitoli ad oggetto promiscuo, sui quali vanno a confluire fondi per l'attuazione di interventi diversi crea non poche difficoltà per la completa attuazione della disciplina del Decreto leg.vo n. 29 del 1993. È questo un aspetto di particolare rilievo che induce a spingere per una riforma urgente del bilancio: per consentire un effettivo ed autonomo esercizio delle funzioni dirigenziali, in una distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni amministrative e nella separazione tra compiti dei dirigenti, anche ai fini della chiara delimitazione delle rispettive responsabilità, occorre riesaminare la struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Industria e l'implementazione dei capitoli. Per precisazioni sul tema si richiamano le due precedenti Relazioni della Corte (rendiconto 1991 e 1992 «Ministero industria, commercio e artigianato»).

Sotto altro profilo, sempre in materia di bilancio, l'indagine condotta dalla Corte ha fatto rilevare che sono in corso le procedure per la chiusura delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio le cui disponibilità, ai sensi della legge n. 559 del 1993, vengono versate al Tesoro per essere riassegnate a capitoli di spesa.

Ci si riferisce in particolare ai seguenti fondi che fino al 15 gennaio 1994 sono stati gestiti dall'Amministrazione fuori bilancio :

— Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale di cui alla legge 675 del 1977.

(Divisione II).

56) I capitoli gestiti dalla Direzione generale sono i seguenti:  
2031, 2032, 2033, 2034, 2073, 3020, 3030, 2531, 2532, 2534, 2535, 2536, 2573,  
2575, 7031, 7041, 7042, 7045, 7053, 7301, 7541, 7542, 7543, 7545, 7546, 7548,  
7550, 7551, 7552, 7553, 7557, 7558, 7559, 7560, 7561.

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

— Somme per interventi ai sensi delle seguenti disposizioni. DPR 902/1976 (credito agevolato al settore industriale); D.P.R. 915/1982 (impianti smaltimento rifiuti); L. 659/1979 (impianti antinquinamento), L. 198/1985 (danni per calamità naturali) articoli 9 comma 2 e comma 4; D.L. 10/1987 art.5 comma 4 convertito con L. 119/1987 (scarichi di frantoi oleari); L. finanziaria 67/1988 art.15, commi 30 e 31 ristrutturazione industrie settore navale Trieste, Gorizia e Genova; Reg. CEE 217/84 modif. con Reg. CEE 3635/85, (le somme pervengono tramite il Tesoro dal F.E.R.S.); Reg. CEE 219/84 (industria tessile); Reg. CEE 216/84 (industria siderurgica).

(Divisione IV).

— Fondo per la razionalizzazione aziendale ed interaziendale degli impianti siderurgici.

(Divisione VI) (57).

La riconduzione in bilancio dei predetti fondi non dovrebbe peraltro costituire di per sè sola motivo di necessarie modifiche organizzative nelle articolazioni della Direzione generale della produzione industriale posto che, anche se fuori bilancio o nella forma della contabilità speciale, le somme per gli interventi ora indicati sono sempre state gestite dalle menzionate divisioni della Direzione generale stessa.

Semmai il fenomeno potrà avere riflessi diversi come quello, in ipotesi, di determinare una modifica del dato dei residui evento che potrebbe cominciare ad apparire dal corrente esercizio finanziario.

#### 2.4.4 Organici e distribuzione del Personale.

Le piante organiche sono attualmente definite complessivamente per tutto il Ministero. Non si dispone di piante relative a ciascuna Direzione generale.

Per i dati relativi, aggiornati al 31 dicembre 1993, si rinvia pertanto allo specifico paragrafo del capitolo relativo al Ministero dell'Industria, commercio e artigianato.

Qui, ai fini dei riflessi organizzativi oggetto della presente analisi, si forniscono alcune precisazioni.

Il personale in attesa di inquadramento presso il Ministero proveniente dall'Agensud ed enti collegati, fa al momento parte di due unità organizzative «Ufficio incentivi ex Agensud» e «Ufficio ex Gestione separata terremoto», non è inquadrato in alcuna delle Divisioni della Direzione generale della Produzione industriale che, peraltro eredita le principali attribuzioni. I due uffici fanno capo direttamente al Direttore generale.

Si tratta di personale che il DPCM del 19 marzo 1994 ha assegnato al Ministero (ai sensi dell'articolo 14 del Decreto Leg.vo n. 96 del 1993) in 403 unità.

Sin dal primo momento un numero considerevole di dipendenti ha abbandonato il servizio. Successivamente, a seguito della disposizione che prevede la decurtazione di circa un terzo degli emolumenti prima percepiti, contenuta nel Decreto-legge n. 95 del 7 Febbraio 1994, sono aumentate le domande di pensionamento anticipato. Conseguentemente il personale assegnato al Ministero si ridotto a n. 352 unità: 248 per l'area incentivi industriali, 82 per la gestione separata terremoti e 22 per gli interventi collegati alle funzioni trasferite.

Ulteriori prepensionamenti intervenuti hanno comportato che per la gestione separata terremoti dalle 74 unità accertate alla data del 15 aprile 1993 si è arrivati al 3 maggio 1994 a 66 unità.

Come detto, tale personale non è ancora ripartito tra le diverse articolazioni del Ministero.

Ai fini della spesa del personale, quello già prestante servizio presso la Direzione generale della Produzione industriale, la mancanza di una suddivisione chiara nell'ambito del Ministero cui precedentemente si è fatto cenno, può consentire solo valutazioni di stima. Sulla base dei dati desunti e disaggregati dal Conto annuale, redatto per la prima volta dalla Ragioneria generale con riferimento al 1992, la relativa spesa appare dell'ordine di 7,3 miliardi (per competenze fisse ed accessorie, incluse le spese per lavoro straordinario ecc.). Tale ammontare risulta essere pari al 16,5% della spesa in totale sostenuta dal Ministero per il proprio personale. (Cfr. capitolo della presente Relazione sul Ministero dell'Industria).

Tuttavia la mancanza, come si è detto, di distinzioni del personale per Direzioni generali, unitamente alle incertezze derivanti dai criteri con i quali è stato predisposto il Conto annuale sulla spesa del personale (come esposto nel capitolo sul Ministero), consentono di attribuire al dato e relativa percentuale un valore meramente orientativo e provvisorio. Tra l'altro, come emerge dalle osservazioni fin qui svolte, la realtà del

57) Il fondo è stato gestito dalla divisione VI, ma gli ordinativi di pagamento sono sempre stati a firma del Direttore generale della Produzione industriale.



«personale» nel 1993 e, più ancora nel corrente 1994, ha subito modificazioni tali da richiedere ulteriori operazioni di rilevazioni della relativa spesa sulla base di metodologie di disaggregazione e/o accorpamento che consentano di valutare il fenomeno per unità operative e di costo.

L'eccessiva aggregazione dei dati sul personale del Ministero pone anche limitazioni alla valutazione dell'efficacia della struttura organizzativa sotto il profilo dell'idonea utilizzazione del personale presente nei vari livelli al fine dello svolgimento dei compiti assegnati alle singole Divisioni.

La Direzione generale della Produzione industriale lamenta una carenza nei profili specialistici sia a livello tecnico che amministrativo.

Si pone qui pertanto anche il tema della formazione professionale e dei corsi di aggiornamento che, nell'anno 1993 e primi mesi del 1994, appaiono orientati prevalentemente ad acquisire professionalità in materia di regole e scambi internazionali.

Nell'ultimo anno risultano espletati i seguenti:

- corso di formazione dirigenziale per la nomina a primo dirigente, presso la S.S.P.A. (frequenze n. 4);
- corso di orientamento e formazione internazionale per pubblici funzionari, organizzato dalla S.I.O.I. (Scuola italiana per l'organizzazione internazionale (frequenze n. 2) ;
- corso di specializzazione sulla cooperazione internazionale presso la S.S.P.A (frequenze n. tre dei livelli VIII e IX);
- seminario sulla riforma della disciplina del rapporto di pubblico impiego presso la S.S.P.A.(frequenze n. 3);
- seminario sul ruolo dell'Amministrazione italiana nel procedimento di formazione degli atti comunitari presso la S.S.P.A. (frequenze 1);
- corso di studi superiori legislativi indetto dall'ISLE (frequenze n. 4)

#### 2.4.5 I livelli di informatizzazione.

Il grado di informatizzazione e di utilizzo di banche dati e sistemi integrati risulta ancora assai differenziato nelle diverse divisioni della Direzione generale.

In alcune, come ad esempio per la Divisione VII che si interessa della vigilanza sulle imprese in amministrazione straordinaria, e per la Divisione XIII che svolge attività autorizzative, di indirizzo e vigilanza nel comparto delle industrie molitorie, risiere e panificazione, risulta del tutto assente una qualsiasi forma di informatizzazione. In altre, come nella Divisione VIII si utilizzano procedure automatizzate per le operazioni relative a fasi iniziali di un procedimento (immissione a sistema dei dati relativi alle domande sui fondi per l'innovazione tecnologica), mentre non si sfruttano a pieno le possibilità dell'informatizzazione nelle fasi operative e gestionali. È attivo un collegamento telematico con la Commissione C.E. presso la Divisione XIX che tiene i rapporti con l'U.E. in materia di sicurezza e protezione in vari settori dei processi produttivi.

Si avverte tuttavia un generalizzato impegno a rendere agevoli le procedure, con una maggiore utilizzazione di strumenti, procedure e accessi a banche dati centralizzate, nei casi di gestione di interventi collegati alla legislazione di spesa più recente, nel quadro di quell'opera di snellimento e di efficienza dell'attività amministrativa che risulta avviato fin dall'emanazione della legge n. 241 del 1990.

In particolare, a parte la I Divisione che per le sue competenze generali opera sul sistema del Ministero relativo ai dati del «personale» e le Divisioni sui quali si è già riferito, per altre è stato rilevato quanto segue:

- Div. II: risulta informatizzata la procedura di emissione dei mandati a fronte dei contributi in conto interessi per la legge n. 675 del 1977, in esaurimento; è in fase di elaborazione la computerizzazione dei dati relativi alle domande di agevolazione di cui agli articoli 22, 27, 33 della legge 317 del 1991.

- Div. III: Tutti i funzionari che coordinano unità operative risultano dotati di PC. Quasi tutti i PC possono accedere alla banca dati del centro elettronico e del CERVED - Sistema informatizzato delle Camere di commercio.

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

- Div. VI rete locale formata da un PC-Server con n. 4 unità collegate utilizzato per le ricerche di mercato ed un PC 9 Olivetti per la rimanente attività della Divisione.
- Div. XI usufruisce di 2 PC. Ove vengano assegnati a tale Divisione gli interventi della legge n. 257 del 1992 per la cessazione dell'impiego dell'amianto, occorrerà dotare dei necessari programmi e strumenti la Divisione.
- Div. XX dispone di 4 P.C.
- Div. XXI dispone di un CED per la gestione delle banche dati dei brevetti.

#### 2.4.6 Profili organizzativi e procedurali connessi all'attuazione di alcune recenti leggi.

Rileva ai fini della presente indagine l'attuazione della Legge n. 241 del 1990 sul procedimento, ma meritano qualche cenno, per gli aspetti di accelerazione e snellimento delle procedure e quindi dei riflessi sull'organizzazione ed il funzionamento della Direzione generale della Produzione industriale, anche alcuni provvedimenti emessi in attuazione delle più specifiche disposizioni della Legge n. 537 del 1993. Quanto all'attività sostanziale di intervento si evidenziano alcune difficoltà operative connesse all'attuazione delle Leggi n. 317/1991, 257/1992 e 157/1993 che richiedono particolari riflessioni in ordine ad un affinamento dei procedimenti e delle strutture organizzative impiegate.

##### 2.4.6.1 Attuazione della legge sul procedimento n. 241 del 1990.

In data 21 marzo 1994 l'Amministrazione ha inviato alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi la relazione sullo stato di attuazione della legge n. 241 del 7 agosto 1990 sul procedimento.

Sono stati predisposti gli schemi di regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4, 18, 22 e 24 della legge.

In particolare l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti voluta dalla citata legge ha richiesto la previa ricognizione dei procedimenti seguiti dall'Amministrazione e della normativa che li regola. Tale operazione risulta effettuata in dettaglio ed appare completa per cui può costituire valida base anche per eventuali interventi di riorganizzazione o potenziamento strutturale dei singoli uffici.

È in corso la predisposizione di un regolamento integrativo per i procedimenti relativi alle nuove attribuzioni ereditate dai Ministeri soppressi. Occorrerà anche considerare quei procedimenti che si renderanno necessari a seguito dell'adozione dei regolamenti governativi in esecuzione della Legge n. 537 del 1993 di cui al successivo paragrafo. La materia è, come si vede, in continua evoluzione e richiede moltiplicarsi di interventi di definizione della propria attività da parte dell'Amministrazione.

Il responsabile dei procedimenti è individuato nel dirigente della Divisione. Il relativo provvedimento di individuazione e le allegate tabelle di ricognizione dei procedimenti sono stati pubblicati. Il responsabile del procedimento può delegare l'istruttoria ad altro funzionario e, in tale caso, la comunicazione del responsabile dell'istruttoria è contestuale alla comunicazione dell'avvio del procedimento.

##### 2.4.6.2 Attuazione Legge n. 537 del 24 dicembre 1994 «interventi correttivi di finanza pubblica»

In attuazione dell'articolo 2, comma 7 della legge, il Dipartimento per la funzione pubblica ha proposto, di concerto con le amministrazioni interessate, circa 70 schemi di regolamento volti a semplificare procedimenti amministrativi.

Tra quelli approvati dal Consiglio dei Ministri ve ne sono cinque che interessano i procedimenti seguiti dalla Direzione generale della Produzione industriale.

Ed in particolare si riferiscono al: procedimento di concessione di brevetto di nuova varietà vegetale (D.P.R. 974 del 12 agosto 1975); procedimento di autorizzazione preventiva per la realizzazione di nuovi impianti o ampliamenti di impianti di macinazione; procedimento di concessione licenza per uso non esclusivo del brevetto di invenzione (art 54 R.D. n. 1125 del 1939); procedimento iscrizione nel registro delle imprese di attività di autoriparazione; procedimento di accertamento dei requisiti delle imprese abilitate agli impianti di cui all'articolo 1 della legge n. 46 del 5 marzo 1990.

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

Al momento i regolamenti, che comporteranno affinamento delle strutture organizzative della Direzione generale seguono ancora il loro corso di emanazione.

#### 2.4.6.3 Legge n. 317 del 1991 «disciplina organica di intervento per le piccole e medie imprese»

La legge, come noto, introduce un piano organico di interventi per lo sviluppo e l'aumento di competitività delle imprese, introduce tra gli altri lo strumento agevolativo del credito d'imposta, e rileva ai fini della presente indagine per il modello procedurale di concessione dei benefici.

La procedura è basata sull'autocertificazione da parte delle imprese delle spese sostenute, allegata alla domanda, e si articola: - nella valutazione amministrativa limitata all'esistenza delle disponibilità finanziarie; - nella concessione del beneficio entro 15 giorni dal ricevimento delle domande (secondo l'ordine cronologico di ricezione); - nel controllo, in un momento solo successivo, della veridicità dell'autocertificazione presentata dalle imprese e della reale sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge.

Si è invertita la procedura tradizionale, con evidenti effetti di celerità che consentono di rendere effettivamente incentivanti le agevolazioni statali.

Sotto il profilo organizzativo si impone innanzi tutto un'automazione di tutta la prima fase procedimentale fino alla concessione dell'agevolazione con una standardizzazione delle domande, della presa in carico, dei modelli di autocertificazione e si richiede di disporre di strumenti per la lettura ottica dei documenti.

Risulta in proposito che schemi standard di domande sono stati predisposti e diffusi sul territorio tramite le Camere di commercio, che per i modelli di autocertificazione è in corso di emanazione uno specifico regolamento che prevede anche una specie di perizia giurata e di certificazione da parte dei presidenti dei collegi sindacali. Per la strumentazione di automazione l'Amministrazione sta provvedendo.

Difficoltà operative maggiori si sono evidenziate invece nello svolgimento della seconda parte della procedura, quella relativa al controllo delle autocertificazioni, una volta concesso il beneficio, e alla valutazione dell'effettiva esistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per l'accesso ai benefici di legge (riconoscimento del credito d'imposta o concessione del contributo in conto capitale).

Tale accertamento, ai sensi dell'articolo 4 della legge 317, viene effettuato tramite gli istituti di credito convenzionati con il Ministero. L'accertamento effettuato dagli Istituti di credito è del tipo documentale-amministrativo piuttosto che costituire una vera e propria verifica dell'esistenza concreta dei requisiti tecnici previsti dalla legge. Si pone quindi il problema di come rendere il controllo più pregnante con il ricorso a controlli ispettivi effettuati da funzionari dell'Amministrazione.

Altri problemi sono connessi alla circostanza rilevata che, nella prima esperienza, si registra che un quinto delle domande accolte risultano poi, in sede di controllo successivo, prive dei requisiti di ammissibilità e quindi deve procedersi alla revoca dei benefici con le difficoltà della restituzione delle somme per contributi o delle operazioni fiscali per modificare i provvedimenti che hanno riconosciuto il credito d'imposta.

Per una valutazione dell'entità del fenomeno si precisa che al 31 dicembre 1992 risultavano pervenute 10.463 istanze di agevolazione (3.600 per crediti d'imposta e 6.813 per contributo in conto capitale) per importi ben superiori - secondo stime dell'Amministrazione - alle somme stanziare (complessivi 802,1 miliardi). A tutto il 1992 sono state accolte: 1.603 istanze per crediti d'imposta per un ammontare complessivo di 137,6 miliardi; 161 domande di contributo in conto capitale comportanti un onere di 30,8 miliardi.

Il fenomeno della rilevazione postuma della mancanza dei requisiti per godere delle agevolazioni potrebbe ridursi, ove debba ritenersi collegato alla scarsa conoscenza da parte delle imprese che presentano la domanda e l'autocertificazione delle condizioni richieste dalla legge n. 317. Un'opera di diffusione della conoscenza normativa, attuata anche per il tramite delle Camere di commercio potrebbe concorrere positivamente ridimensionando un problema, peraltro inevitabile. Resta da studiare come rendere le procedure di rimborso e fiscali snelle ed efficaci.

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

## 2.4.6.4 Legge n. 257 del 1992 «interventi per la cessazione dell'impiego dell'amianto».

La legge, che detta norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto, non è ancora operativa. A conclusione di una laboriosa trattativa con la C.E. è stata approvata dal C.I.P.I., nella seduta del 28 dicembre 1993, la delibera che definisce i criteri di ammissibilità ai benefici gravanti sul Fondo speciale di riconversione delle produzioni di amianto (articolo 14 della Legge cit.) per le imprese coinvolte in settori di riconversione.

Le relative attribuzioni di gestione potrebbero essere assegnate alla Divisione XI che segue le problematiche industria/ambiente, ma al momento, i profili organizzativi ed attuativi non appaiono ancora definiti.

## 2.4.6.5 Legge n. 157 del 1993 di conversione del Decreto-legge n. 79 del 25 marzo 1993.

Si richiama la specifica normativa per evidenziare, ai fini dell'organizzazione, che gli interventi relativi sono in esaurimento.

Gli interventi sul Fondo per l'elettronica e componentistica, istituito con la Legge n. 63 del 5 marzo 1982, sono stati gestiti dalla Divisione VI della Direzione generale della Produzione industriale. Disponibilità finanziarie ed attività, con la sottoscrizione del capitale sociale della finanziaria pubblica REL ora in liquidazione sono cessate. Alla Divisione sono pertanto rimasti, per quanto riguarda in particolare l'attuazione delle citate norme, compiti di vigilanza sul Comitato liquidatore indicato dalla Legge n. 79 del 1993.

Restano le competenze invece relative agli interventi nel comparto siderurgico (Legge n. 181 del 1989) sul relativo Fondo.

## 2.4.7 Considerazioni finali.

A parte le specifiche osservazioni formulate nei precedenti paragrafi, si ritiene in generale di rilevare che l'Amministrazione si è data carico di riesaminare la propria organizzazione iniziando un'opera di razionalizzazione delle articolazioni interne, una individuazione e semplificazione dei procedimenti seguiti, un potenziamento delle strutture e delle procedure informatiche, una migliore integrazione con l'attività delle Camere di commercio, tenendo presenti — in proiezione — le modifiche necessarie all'attuazione delle più recenti leggi di intervento e quelle connesse alle attribuzioni ereditate dalle Amministrazioni soppresse.

Tale opera, avviata ma tuttaltra che definita deve essere, ad avviso della Corte, affiancata da un riesame — effettuato in raccordo con la Ragioneria generale — della struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero al fine di consentire un più agevole ed immediato collegamento tra gestione della spesa e singole Divisioni ed Uffici competenti, secondo quanto precisato nel precedente paragrafo 3).

L'operazione è strettamente collegata all'altra della revisione dei criteri di ripartizione degli stanziamenti di bilancio tra le varie articolazioni organizzative interne dell'Amministrazione, sia per raggiungere la massima trasparenza della gestione sia per rispondere alle nuove esigenze connesse al sistema delle distinte responsabilità introdotto dalle disposizioni del D.Leg.vo n. 29 più volte richiamato.

Il criterio, largamente seguito, di affidare l'attuazione di una legge di spesa e relativi capitoli di bilancio ad una Divisione, nel suo complesso individuata come competente per materia, può presentare limiti sotto diversi profili:

- per la costruzione di un rendiconto per centri di costo nel quale figurino evidenziate non solo le spese vere e proprie dell'intervento statale, ma anche i c.d. costi amministrativi e di funzionamento dell'apparato, ove nell'ambito della Divisione operino differenti uffici e servizi competenti per fasi diverse di uno stesso procedimento;

- per operazioni di estrapolazione, dai dati di rendiconto, degli elementi contabili della gestione di singoli interventi contemplati da una stessa legge (leggi di piano e leggi plurioggetto);

- per l'esatta attribuzione delle attività di gestione al singolo intervento in caso di capitoli di spesa ad oggetto promiscuo.

In quest'ultima ipotesi appare necessario un provvedimento di autoprogrammazione ad inizio di esercizio con il quale l'Amministrazione affidi la gestione di parte degli stanziamenti dello stesso capitolo di bilancio ad unità operative diverse (uffici o servizi).

Appare opportuna l'adozione in generale di provvedimenti preventivi, che si diano carico di definire i dovuti raccordi e le conferenze di servizio da attivare in corso di esercizio a date predeterminate tra

Divisioni diverse o tra articolazioni della stessa Divisione. Comunque simile modo di procedere è sempre da auspicare nei casi in cui ci siano più leggi di spesa — per così dire complementari — che siano suscettibili di impattare su un medesimo settore territoriale o comparto produttivo, di modo che solo una gestione coordinata e graduata del complesso degli strumenti e degli stanziamenti previsti consente di raggiungere o massimizzare il risultato dello sviluppo o incentivo dell'intera area o comparto.

Si tratta di atti organizzativi-programmatici specifici che verrebbero ad introdurre un momento di riflessione sugli andamenti della gestione dei vari interventi in corso d'anno, offrendo all'Amministrazione la possibilità di evidenziare eventuali fenomeni distorsivi ed effettuare più tempestivamente le necessarie correzioni. Occorre, in definitiva, programmare in anticipo quelle attività di coordinamento interno prevalentemente esercitate di volta in volta a seconda del presentarsi di particolari esigenze o al sorgere di determinati fenomeni. In tal senso spinge l'obiettivo dell'efficienza dell'apparato e dell'efficacia dell'azione amministrativa messo in primo piano da tutte le disposizioni normative da ultimo emanate in materia.

Il tema investe in qualche misura la previsione di un sistema di controlli interni, in applicazione delle disposizioni dell'articolo 20 del Decreto leg.vo n.29 del 1993, che nell'ambito della Direzione generale della Produzione industriale non trovano ancora risposta.

Per quanto riguarda le attività di verifica e di controllo esterno sull'utilizzo delle risorse erogate, i risultati raggiunti e le realizzazioni in concreto effettuate con le sovvenzioni, le contribuzioni e le agevolazioni concesse, è stato rilevato quanto segue. A meno che una singola legge di intervento non preveda espressamente un' apposita commissione per simili verifiche, queste vengono effettuate mediante visite ispettive svolte dai funzionari della Direzione generale, o affidate agli Uffici provinciali (UU.PP.I.C.A.) o alla Guardia di finanza.

Occorre anche qui una più accurata programmazione dei controlli da effettuare, ancor più necessaria in quanto manca una ben individuata Divisione o ufficio a ciò deputato. Il programma, annuale, dovrebbe tenere conto degli obiettivi stabiliti nelle leggi agevolative nonché delle linee di politica di aiuto via via definite dal Governo, in modo da scegliere anche a campione (ove una verifica necessaria non sia prevista da specifica disposizione di legge) la tipologia, il comparto o l'area di intervento da sottoporre a riscontro. Solo una attività di verifica dei risultati pianificata, coerente e finalizzata, consente di disporre degli elementi di valutazione utili per successivi programmi di intervento nei settori della produzione industriale. Senza trascurare poi il vero e proprio controllo sulla corretta e regolare utilizzazione delle risorse pubbliche (sia concesse a carico del bilancio statale che di quello comunitario) che le Amministrazioni devono ormai potenziare secondo quelli che sono gli indirizzi ridefiniti in sede di accordo di Maastricht.

Invece per un più efficiente servizio all'utenza (operatori economici e imprese interessate agli interventi dell'Amministrazione), deve essere potenziato, possibilmente con l'utilizzo di sistemi informatici, il rapporto con l'attività svolta tramite le Camere di commercio e gli Uffici provinciali (la cui organizzazione va riesaminata alla luce delle nuove esigenze).

Va infatti tenuto presente che ai sensi della legge n.580 del 1993, presso le camere di commercio industria ed artigianato saranno aperti «sportelli unici» ai quali gli operatori dei settori produttivi potranno rivolgersi.

La problematica va comunque risolta in un quadro di potenziamento del sistema informatico e della utilizzazione di programmi integrati, atteso che al momento — come risulta evidente anche dai pochi accenni fatti al precedente paragrafo 4 — non può ritenersi sufficiente il livello di informatizzazione della Direzione generale nel suo complesso.

## 2.5 La direzione generale della Protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno

### 2.5.1 Premessa

L'esito dell'indagine speciale relativa alla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio ne fa emergere aspetti strutturali e funzionali di tipo aziendalistico che l'amministrazione dovrebbe tener ben presenti nel futuro svolgimento della sua attività gestionale e nel previsto prossimo riordino della sua struttura specie nel dotarsi dei previsti strumenti per una efficace e tempestiva valutazione di costi e ricavi e su cui più avanti meglio si dirà.

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

Irrisolti rimangono infatti al momento i problemi organizzativi della direzione generale sia per quanto concerne la ridefinizione della sua articolazione interna sia relativi alla riforma del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il Corpo deve darsi carico dei principi introdotti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 sia per quanto concerne la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sia per quanto attiene all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse disponibili ed alla valutazione dei risultati conseguiti dalla gestione.

Per altro verso l'amministrazione punta al conseguimento del proprio riordinamento attraverso un intervento normativo che si traduce al momento in uno schema di disegno di legge di delega al Governo.

Nel proposto intervento normativo viene in rilievo la previsione di un'autonomia gestionale per il Corpo dei Vigili del fuoco, esigenza questa che sembra confermare i ricordati aspetti aziendalistici rilevati nel comparto.

Quanti agli aspetti finanziari si ricorda che la direzione generale della Protezione civile e dei servizi antiincendi ha gestito nel 1993 una considerevole massa di risorse finanziarie, consistenti in 1.612,7 miliardi di lire, allocati nell'omonima rubrica 5 dello stato di previsione della spesa del ministero dell'Interno.

#### 2.5.2 La legge n. 225

Per quanto concerne il fondamentale aspetto della verifica delle problematiche concernenti i rapporti, le interconnessioni e le eventuali sovrapposizioni tra la direzione generale in esame ed il Servizio nazionale di Protezione civile, di cui alla recente legge istitutiva n. 225 del 1992, l'indagine non ha conseguito risultati apprezzabili, non essendo stato in grado l'amministrazione di riferire dati concreti in materia.

In merito viene evidenziata la mancata adozione, fino ad oggi, dei regolamenti attuativi della legge n. 225 cit. che dovrebbero definire tra l'altro le forme di collaborazione e partecipazione delle varie strutture operative.

Deve tuttavia rilevarsi che la mancata emanazione di tali provvedimenti normativi non ha impedito che nell'attività gestionale ed operativa emergessero delicate problematiche che si sono incentrate in particolar modo sulla perimetrazione delle specifiche competenze del Servizio nazionale rispetto a quelle della direzione generale.

Fondamentale risulta il concetto di *grande disastro* che si evince dall'art. 2 lett. c) della legge 225 cit., che per la sua eccezionalità e rilevanza dovendo essere fronteggiato con mezzi e poteri straordinari giustifichi l'intervento del Servizio, di cui, come è noto, fa parte come componente fondamentale il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il punto essenziale finisce per essere la regolamentazione delle fattispecie rientranti nella previsione della lettera b) dell'articolo predetto che prevede eventi che per loro natura od estensione comportino l'intervento coordinato di più enti od amministrazioni competenti in via ordinaria, vale a dire delle competenze ad intervenire per svolgere tale coordinamento.

Alla normativa regolamentare spetterà tra l'altro il compito di meglio definire le diverse fattispecie e di conseguenza gli ambiti di operatività di Servizio e direzione generale.

Inoltre dovrà essere definita con chiarezza la responsabilità del coordinamento complessivo sia sul piano strategico che su quello tecnico-operativo delle diverse componenti, istituzionali (Stato centrale ed enti territoriali maggiori e minori) e non, che partecipano al Servizio.

La delicatezza dell'argomento rende di grande urgenza l'emanazione di tale normativa. Nella carenza di un preciso quadro regolamentare di riferimento emergono intanto momenti di non perfetta sintonia tra le strutture cointeressate alla gestione del settore della Protezione civile.

#### 2.5.3 Il decreto legislativo n. 29 del 1993

Il sopraggiungere nel corso del 1993 dei due decreti legislativi ed in particolare del primo, ha prodotto alcuni problemi di non rapida soluzione nell'adeguamento della struttura e dell'attività di gestione della direzione per la Protezione civile.

In primo luogo va segnalato che, in attuazione dell'art. 6 del d. L. gvo cit., la direzione generale sta provvedendo per quanto di sua competenza alla ridefinizione degli uffici e delle piante organiche mentre si è compiutamente realizzata l'anagrafe delle prestazioni, attraverso una raccolta informatizzata di dati sugli incarichi espletati dal personale del Corpo dei Vigili del fuoco su supporti magnetici.

L'amministrazione ritiene tuttavia inadeguata alle particolari attività istituzionali del Corpo l'avvenuta «privatizzazione» del rapporto di pubblico impiego ed è perciò che ha provveduto a promuovere il ricordato intervento normativo che risale al luglio del 1993 ma che non ha compiuto passi di rilievo nel proprio iter legislativo.

Particolare rilievo assume poi il problema del contemperamento della disciplina del decreto n. 29 con l'esclusione dell'intera carriera prefettizia dalla ricordata «privatizzazione».

La differenziazione ha avuto riflessi sull'interpretazione data dall'amministrazione alle norme del DPR. 748 del 1972, concernenti l'esercizio dei poteri di spesa dei dirigenti in relazione all'art. 16, 1° comma lett. c) che tali poteri, compreso quello *di definire i limiti di valore delle spese che i dirigenti possono impegnare*, affida ai dirigenti generali.

Solo nel corso del 1994 e con riferimento a quell'esercizio finanziario, la questione interpretativa è stata transitoriamente risolta con un provvedimento del direttore generale della direzione della Protezione civile che delegava i propri poteri di spesa su alcuni capitoli della rubrica 5 dello stato di previsione del ministero dell'interno, a lui assegnata, ad alcuni dirigenti generali sottordinati e precisamente al direttore centrale per la protezione civile ed all'ispettore generale capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (58).

Ad affermare la transitorietà della soluzione adottata il provvedimento ha fatto espresso riferimento alla futura ridefinizione degli uffici dirigenziali in attesa della quale vengono confermati in quanto compatibili i limiti di valore previsti dal DPR. 748 cit. per le qualifiche dirigenziali inferiori a quella di dirigente generale.

Scarsa applicazione ha avuto la normativa del d. L.gvo 29 che ha fatto tuttavia registrare alcune lentezze delle procedurali contrattuali, attribuibili alla complessità ed alla delicatezza delle materia.

#### 2.5.4 Il controllo interno

Il peculiare contenuto dell'attività svolta dalla struttura in esame rende di particolare utilità la celere costituzione del servizio di controllo interno o nucleo di valutazione di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 29.

In merito è emerso tuttavia che per la struttura in esame l'istituzione del predetto ufficio non è ancora avvenuta anche per le problematiche nascenti dall'interpretazione dell'art. 20, comma 8.

Invero il predetto testo normativo, derogando, tra le altre, per quanto riguarda le amministrazioni statali c.d. d'ordine, alla generale previsione concernente le altre amministrazioni, affida il procedimento di verifica dei risultati per quanto concerne la gestione dei dirigenti al ministro in luogo del dirigente generale e per quella dei dirigenti generali al Consiglio dei ministri in luogo del ministro; nel far ciò si richiama letteralmente al comma 2 del medesimo articolo.

Ciò ha ingenerato la convinzione che la norma in questione anche abbia effetti sulle modalità di costituzione e funzionamento degli organismi di valutazione interni. Si ritiene infatti che essi sarebbero coinvolti nella emananda normativa regolamentare da adottarsi, ex art. 17 legge 400 del 1988, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 470 del 18 novembre 1993, che in tal senso ha modificato il comma 8 dell'art. 20 del d. L.gvo n. 29 cit.

In realtà il testo soffre di un'ambiguità nel riferimento al primo anziché al secondo comma dell'art. 20 come sembra evincersi dal riferimento al procedimento di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti, previsto appunto dal comma 1 dell'art. 20 cit.

---

58) Il relativo provvedimento dirigenziale è stato ammesso al visto dal competente ufficio di controllo di questa Corte in data 26 aprile 1994.

La predetta incertezza interpretativa si riflette gravemente sui modi e sui tempi con cui l'amministrazione dell'Interno anche per il settore in esame sta procedendo alla realizzazione di quegli uffici di valutazione e controllo interno che sono il cardine del nuovo modello gestionale che si prevede per la pubblica amministrazione.

#### 2.5.5 La legge 241 del 1990

La disciplina sul procedimento amministrativo e sul diritto all'accesso ha avuto un notevole impatto con la struttura e l'attività della direzione generale della Protezione civile.

In primo luogo, il decreto ministeriale n. 284 del 2 febbraio 1993 ha ottemperato alla prescrizione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 cit., indicando, relativamente all'intera amministrazione dell'Interno, le unità organizzative responsabili dei procedimenti ed i tempi di definizione di questi ultimi (59).

In proposito si deve osservare come per alcuni procedimenti (ad esempio si vedano quelli in materia di gestione del personale tra cui quelli per congedi aspettative ed equi indennizzi) siano stati individuati termini eccessivi che andranno ripensati ed in ogni caso considerati non come termini ordinari ma come termini massimi per la realizzazione del provvedimento finale, nel tentativo di anticiparli il più possibile attraverso gli opportuni adeguamenti strutturali ed operativi.

Ciò permetterà di meglio tradurre in pratica lo spirito della legge volto a dare concrete e soddisfacenti risposte alle attese degli utenti.

In quest'ottica è interessante notare che, per quanto specificamente attiene al rilascio del certificato di prevenzione incendi, la direzione generale in esame riferisce di essere ormai in grado di emanare, almeno nella maggior parte dei casi, i relativi provvedimenti con largo anticipo sui termini previsti. Al conseguimento di tali risultati può comunque aver contribuito efficacemente l'effetto incentivante dei compensi aggiuntivi che competono al personale per lo svolgimento dei servizi in questione ed imputati allo specifico fondo previsto dall'art. 65 del DPR. n. 355 del 1990 allocato al cap. 3022 della ricordata rubrica 5.

Generalmente rispettato risulta l'obbligo (art. 8 legge cit.) di notificare agli interessati l'avvio dei procedimenti.

Rimane invece ancora da emanare, in attuazione del 4° comma dell'art. 24 della legge, il regolamento con cui devono essere individuate le categorie di documenti sottratti all'accesso (60).

In tale materia si è comunque avuta una certa attività per le crescenti richieste, con riconoscimento in genere sia dell'accesso che dell'acquisizione di atti.

Alcune delle fattispecie più significative hanno riguardato accertamenti tecnici effettuati presso alcuni edifici scolastici del comune di Cassino (Frosinone) ed il rilascio di certificati di prevenzione incendi (C.P.I.) per i depositi di gas combustibili situati nel comune di Sesto al Reghena (Pordenone).

#### 2.5.6 I servizi a pagamento resi a privati

Questi servizi sono previsti e disciplinati dalla legge n. 690 del 1940, concernente i servizi di vigilanza antincendi portuali e dalla legge 26 luglio 1965, n. 966 riguardante essenzialmente gli esami dei progetti ed i sopralluoghi ai fini del rilascio del certificato di prevenzione incendi (art. 2 lett. a) nonché i servizi di vigilanza antincendi nei locali di pubblico spettacolo (art. cit. lett. b). In rilievo altresì le prove di laboratorio effettuate per conto di privati presso il Centro studi ed esperienze.

59) Il regolamento è pubblicato nella G.U. del 9 settembre 1993 al supplemento ordinario n. 30.

60) L'esercizio del diritto all'accesso è stato anche oggetto di specifiche misure organizzative da parte dell'amministrazione dell'Interno. Esse sono state attuate con disposizione circolare del 9 giugno 1993.



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

Il seguente prospetto relativo all'anno 1993 degli interventi richiesti raffrontati a quelli effettuati permette di valutare complessivamente l'impegno dell'amministrazione in questo settore:

TABELLA 1

tipologia interventi	numero interventi richiesti	numero interventi effettuati
esame di progetti	93.080	96.980 (61)
sopralluoghi per il rilascio di certificati di prevenzione incendi	50.120	52.220 (62)
vigilanza nei locali di pubblico spettacolo	27.500	27.500
vigilanza antincendio in ambito portuale	1.260	1.260
prove di laboratorio presso il Centro studi	272	249

## 2.5.7. Valutazione dei costi e dei ricavi.

La valutazione dei costi e dei conseguenti ricavi per queste attività rese ai privati dietro corresponsione di tariffe prefissate in relazione ai diversi tipi di interventi presenta da un lato spunti di notevole interesse dall'altro notevoli difficoltà di rilevamento ed enucleazione delle singole componenti dei costi complessivi nonché di individuazione degli effettivi ricavi.

Preliminarmente va ricordato che le tariffe per tali servizi resi dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono state di recente aggiornate con decreto interministeriale del 29 aprile 1991 mentre quelle precedenti risalivano all'inizio del 1982 (63).

In proposito occorre osservare che, indipendentemente da una loro eventuale migliore quantificazione, gli oneri da porre a carico dei privati vanno aggiornati con molto maggiore tempestività. Si ritiene anzi opportuna la previsione, da introdurre in via normativa, del loro automatico aggiornamento annuale, in relazione all'andamento dell'indice Istat. Ciò ove non si appalesino necessari particolare adeguamenti per la variazione dei costi intervenuti all'interno dell'organizzazione della P.A. quali l'aumento delle retribuzioni del personale in dipendenza dei rinnovi contrattuali.

Per comprendere sia pur con approssimazione e per difetto l'ordine di grandezza finanziaria del fenomeno può essere di aiuto il seguente prospetto nel quale sono indicati i ricavi dell'anno 1993 per le più significative tipologie di interventi effettuati, derivanti dall'introito delle predette tariffe corrisposte dai privati:

TABELLA 2

tipologia interventi	ricavi (in miliardi di lire)
esame di progetti e sopralluoghi per il rilascio di certificati di prevenzione incendi	13,1
vigilanza nei locali di pubblico spettacolo	21,6
prove di laboratorio presso il Centro studi	0,5
totale	35,2

Rimane a questo punto problematico almeno in questa fase iniziale dell'indagine determinare i costi dei medesimi interventi e poter quindi valutare se essi siano in grado quanto meno di autofinanziarsi con questi proventi o se non comportino ulteriori oneri sommersi per il bilancio statale.

61) Il numero maggiore degli interventi effettuati rispetto a quelli richiesti nel medesimo anno si spiega considerando gli interventi arretrati relativi agli anni precedenti.

62) vedi nota che precede.

63) Decreto interministeriale del 20 gennaio 1982.

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

L'amministrazione afferma la sostanziale equivalenza dei costi rispetto ai ricavi, in quanto il sistema tariffario adottato, commisurato ai singoli costi di unità uomo e/o macchina per ora ne consentirebbe il recupero.

Il complicato meccanismo retributivo del personale impiegato in questi servizi contribuisce a rendere poco agevole una determinazione soddisfacente dei costi in parola.

Infatti il personale predetto svolge tali attività in parte nel periodo di lavoro ordinario e straordinario in parte, specie per i servizi di vigilanza nei locali di pubblico spettacolo oltre tale periodo. In quest'ultimo caso le prestazioni vengono retribuite con le misure incentivanti previste dal fondo per il miglioramento dei servizi di cui dall'art. 65 del DPR n. 335 cit. e sono facilmente quantificabili ed infatti l'amministrazione le indica come segue:

TABELLA 3

tipologia interventi	compensi incentivanti miliardi di lire)
esame di progetti e sopralluoghi per il rilascio di certificati di prevenzione incendi	3,3
vigilanza nei locali di pubblico spettacolo	16,4
prove di laboratorio presso il Centro studi	0,3
	20,0
totale	20,0

L'amministrazione sulla base del sistema tariffario già ricordato, ritiene possano determinarsi poi per differenza rispetto ai ricavi complessivi (35,2 - 20) i costi indiretti che vengono così a fissarsi in 15,2 miliardi di lire.

La valutazione di cui sopra non è condivisibile in primo luogo in quanto non tien conto degli oneri indiretti derivanti dall'utilizzazione in quota parte della struttura organizzativa dell'amministrazione (telefoni, fotocopiatrici, materiale di cancelleria, personale di supporto, ecc.).

Si deve inoltre considerare il contesto normativo che regola la destinazione dei ricavi dai servizi a pagamento in questione.

Essi sono nella maggior parte (60 %) destinati ad alimentare il fondo di cui dall'art. 65 del DPR n. 335 già ricordato e per il restante in parti uguali (20 %) vanno all'opera nazionale assistenziale per i Vigili del Fuoco ed al bilancio statale.

Ne consegue che, dedotte le prestazioni retribuite con i compensi incentivanti a carico del fondo di cui sopra (64), gli oneri indiretti tra cui le ulteriori prestazioni effettuate nel periodo di lavoro ordinario o straordinario, rimangono in realtà a carico del bilancio statale per la metà. Infatti pur seguendo il computo inadeguato come s'è detto, dell'amministrazione gli oneri indiretti dovrebbero quantificarsi nel residuo 40 % dei ricavi ma di questi ultimi come s'è visto, allo Stato affluisce solo il 20 %.

Se ne deve dedurre che tali servizi, che, per definizione, dovrebbero essere pagati esclusivamente dai privati, finiscono per gravare sul bilancio statale in misura non indifferente che, per il 1993, può essere stimata non inferiore a 7,7 miliardi di lire.

Appare quindi opportuno riconsiderare il contesto normativo che regola la determinazione e la ripartizione dei ricavi in questione in modo da assicurare l'autosufficienza nell'effettuazione di queste attività.

64) Con le disponibilità del fondo ex art. 65 cit. si provvede anche alla formazione ed all'aggiornamento del personale impegnato nell'effettuazione dei servizi in parola.

#### 2.5.8. L'arretrato.

I dati numerici relativi agli arretrati nel settore suggeriscono qualche considerazione ulteriore.

Per la diversificata tipologia dei servizi a pagamento appare chiaro che arretrati non essendo ipotizzabili nell'attività di vigilanza, possono effettuarsi solo per gli esami di progetti ed i sopralluoghi per il rilascio di certificati di prevenzione oltre che per le prove di laboratorio presso il Centro studi. Se si escludono queste ultime che non sono ancora state effettuate o completate per 32 richieste, le altre due tipologie presentano nel complesso una giacenza di 70.000 pratiche.

Il dato deve far riflettere.

Esso dimostra in primo luogo che le pratiche che dalla tabella 1 del paragrafo che precede possono apparire a prima vista evase nel corso dell'anno in cui si avanza la richiesta, sono in realtà vecchie di qualche anno.

Inoltre il recupero di tale arretrato, emergente dai dati della tabella 1, si rivela modesto malgrado il ricorso ai ricordati meccanismi di incentivazione del personale, il che lascia intravedere inadeguatezze strutturali dell'organizzazione del Corpo dei vigili del fuoco a far fronte tempestivamente a queste funzioni.

Di qui la necessità di uno sforzo organizzativo per espletare le predette funzioni in modo efficiente ed in chiave, se certo non di profitto, quanto meno di economicità.

#### 2.5.9. Considerazioni conclusive.

Lo svolgimento dell'indagine non ha portato a risultati esaurienti e non permette valutazioni definitive. Rimane tuttavia confermata la significatività degli aspetti gestionali prescelti che hanno mostrato profili di grande delicatezza ordinamentale (coordinamento con il Servizio nazionale), complessità attuativa (disciplina del diritto all'accesso, costituzione degli uffici di controllo interno) e di riconsiderazione gestionale per conseguire, attraverso una puntuale identificazione e quantificazione degli oneri a carico dell'amministrazione, un miglior rapporto costi/ricavi (servizi a pagamento).

Tutti questi aspetti come si è visto sono in fase di evoluzione o meritano un approfondimento dell'indagine alla luce dei primi risultati conseguiti in questa sede: esso potrà essere realizzato nell'esame dell'andamento della gestione 1994 nel settore in questione.



## Capitolo IX

### PERSONALE

- Sommario: — 1. **Introduzione.**  
2. **Il quadro normativo.**  
3. **Le relazioni negoziali dopo la riforma del pubblico impiego e l'accordo del luglio 1993 sul costo del lavoro.**  
4. **Il problema della copertura finanziaria dei contratti collettivi.** 4.1. *Le risorse destinate alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 29/93 e nella legge n. 468/78.* 4.2. *La legge finanziaria 1994.* 4.3. *L'accordo sulla «indennità di vacanza contrattuale».*  
5. **L'evoluzione della spesa nel triennio 1992-1994.** 5.1. *Le autorizzazioni di spesa per i rinvii contrattuali (leggi finanziarie 1992, 1993 e 1994) e le economie realizzate nel biennio 1992-93.* 5.2. *L'incremento della spesa nel 1993.*  
6. **Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico.** 6.1. *Le misure di contenimento della spesa per il personale nella decisione di bilancio per il 1994* 6.2. *Il blocco delle assunzioni e le deroghe al blocco. La mobilità.*  
7. **L'attività di ricerca svolta dal Dipartimento per la funzione pubblica.**  
8. **Tavole statistiche.**

#### 1. Introduzione

Sono tre gli eventi di rilievo nell'anno cui si riferisce la presente relazione.

Il primo è costituito dalla decisione di prorogare ulteriormente il blocco della contrattazione collettiva, nel quadro delle misure di emergenza assunte dal Governo a fini di contenimento della spesa pubblica. Il blocco è formalmente cessato nel 1993, talché si sarebbe dovuto procedere, per il triennio 1994-96, alla stipula dei nuovi contratti. Non essendo ciò avvenuto, si sono determinate le condizioni per la corresponsione ai pubblici dipendenti (dall'aprile 1994) della «indennità di vacanza contrattuale», in applicazione di una clausola del «Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali e sul sostegno al sistema produttivo» (c.d. accordo sul costo del lavoro), sottoscritto da Governo e parti sociali il 23 luglio 1993.

Il secondo evento si inquadra nel più ampio disegno riformatore del mercato del lavoro e consiste nella sostanziale eliminazione – ad opera dello stesso accordo di cui appena s'è detto – degli automatismi retributivi collegati alla c.d. indennità integrativa speciale (scala mobile).

Il terzo evento di rilievo è dato dall'insieme degli interventi normativi mediante i quali si è cercato di accrescere la funzionalità dei pubblici apparati, operando – da una parte – su aspetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa (l'allocazione delle funzioni, il disegno degli apparati, i procedimenti amministrativi, la contrattualistica pubblica, le regole della contabilità e i controlli) (1) e – dall'altra parte – sull'ordinamento del pubblico impiego (il reclutamento e la formazione del personale, gli organici, i carichi di lavoro, i trattamenti economici collettivi e individuali, la selezione dei dirigenti e la disciplina delle loro responsabilità, le verifiche di produttività del lavoro). Si tratta, nel complesso, di interventi normativi orientati ad introdurre assetti e regole di gestione più rispondenti alla generale «domanda» di efficacia, produttività, trasparenza, economicità e – nondimeno – di legalità e moralità dell'azione amministrati-

---

1) Cfr. il cap. IX della presente relazione, dedicato alla «Organizzazione della pubblica amministrazione».

va; domanda ormai largamente diffusa nella stessa legislazione, che mira, in tal modo, a rendere effettivo (e non soltanto declamato) l'essenziale valore di «servizio» dell'amministrazione nei confronti della collettività e del mondo produttivo. Del resto, il documento di programmazione economico-finanziaria 1994-96 e, poi, le leggi finanziaria (con relativa legge di accompagnamento) e di bilancio per il 1994 hanno fatto propria — per la prima volta — l'impostazione secondo cui la razionalizzazione e il riordino delle attività e delle strutture pubbliche possono essere fonte di contenimento e riduzione della spesa pubblica, «anche senza incidere, se non a fini di eliminazione degli sprechi, sulle prestazioni rese dai poteri pubblici ai cittadini» (2).

In questo contesto, un ruolo di primo piano è stato assolto dalle misure che, nel corso del 1993 e nei primi mesi del 1994, hanno ulteriormente interessato il pubblico impiego, proseguendo l'impegno riformatore avviato con la legge-delega n. 421/92 e con il decreto legislativo n. 29/93, sulla c.d. privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico (3).

Su ciascuno di tali eventi ci si sofferma nel seguito di questo capitolo, il quale non esaurisce, peraltro, il compito della Corte di riferire al Parlamento «sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico» (art. 65 del decreto legislativo n. 29/93), sulla base di «conti annuali» che tutte le amministrazioni sono tenute a presentare unitamente ad una relazione che espone «i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione». In tale prospettiva, la Corte ha messo a punto una specifica metodologia di rilevazione e di analisi, stipulando, altresì, un «protocollo d'intesa» con la Ragioneria generale dello Stato per la trasmigrazione e il trattamento, nel proprio sistema informativo, dei dati inseriti nel sistema informativo della stessa Ragioneria generale.

Una prima relazione sul «costo del lavoro pubblico», riferita al 1992, viene presentata contestualmente alla presente relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993. Seguirà, a breve scadenza, la relazione sul costo del lavoro relativa all'anno 1993, in attesa della quale vengono qui fornite valutazioni d'insieme che hanno a riferimento — come negli scorsi anni — le principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riferimento a quelle di ordine finanziario.

## 2. Il quadro normativo

La disciplina del «nuovo» pubblico impiego registra, nel 1993, l'emanazione di tre decreti legislativi, «correttivi» del decreto legislativo n. 29, cit.

Il primo (decreto legislativo n. 247/93) ha regolato in via provvisoria lo svolgimento di mansioni superiori da parte dei dipendenti (il terzo dei decreti correttivi, n. 546/93, ha poi stabilito le condizioni che giustificano l'attribuzione temporanea di mansioni superiori).

Il secondo (decreto legislativo n. 470/93) ha introdotto una più accurata distinzione fra atti di indirizzo e atti di gestione, con particolare riguardo alle amministrazioni ed agli enti in cui l'organo di vertice non ha valenza politica. Inoltre, ha restituito alle regioni (correggendo l'impostazione centralistica del decreto legislativo n. 29/93, censurata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 369/93) le prerogative di autonomia nel processo di decisione delle politiche contrattuali in materia lavoro pubblico. Infine, ha reso più rigorose le procedure di selezione dei dirigenti e di questi ha ulteriormente precisato le responsabilità di gestione; ha introdotto un sistema di «auditing interno», in funzione di controllo dei costi e dei risultati; ha perfezionato la disciplina di rilevazione dei carichi di lavoro negli uffici (su tale materia è poi intervenuta anche la legge n. 537/93).

2) Così il «Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996» (13 luglio 1993), in Senato della Repubblica, XI legisl., Doc. LXXXIV, n. 2, p. 42.

3) I contenuti della riforma operata dal d.lgs. n. 29/93 furono analizzati nella Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. X, par. 2.

Il terzo decreto correttivo (decreto legislativo n. 546/93) ha apportato importanti modifiche alla disciplina dei rapporti tra fonti legislative e fonti negoziali (talché le norme di queste ultime prevalgono, a certe condizioni, sulle norme di legge che abbiano regolato materie attribuite alla competenza delle fonti negoziali), ha specificamente enumerato le materie devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, ha precisato la portata di una serie di norme in tema di doveri e responsabilità dei dipendenti, orario di lavoro e orario di servizio, ha stabilito — infine — che ciascun contratto collettivo sia corredato da un «codice etico» (o codice di comportamento) dei dipendenti, definito dal Dipartimento per la funzione pubblica sentite le organizzazioni sindacali.

I nuovi comparti di contrattazione (otto, più un'«area separata» per i dirigenti) sono stati individuati da uno specifico accordo collettivo, recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993 n. 593, «Regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29» (4).

La struttura ed il funzionamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-ARAN sono stati definiti dal decreto del Presidente della Repubblica (regolamento) 25 gennaio 1994 n. 144 (5).

### 3. Le relazioni negoziali dopo la riforma del pubblico impiego e l'accordo del luglio 1993 sul costo del lavoro

Importanti mutazioni hanno interessato, nel corso del 1993, l'assetto delle relazioni negoziali nel settore pubblico.

Anzitutto, la contrattazione collettiva ha acquistato un rilievo proprio e autonomo, non essendo più previsto il recepimento dei contratti in decreti del Presidente della Repubblica a contenuto regolamentare. Ciò nondimeno, ciascun contratto è sottoposto a controllo della Corte dei conti — in una con l'autorizzazione alla stipula da parte del Consiglio dei ministri — quale «atto del Governo» *in senso sostanziale*, anche se non rivestito, cioè, di forme pubblicistiche (regolamentari o provvedimenti). La decisione di sottoscrivere un contratto collettivo si inserisce, infatti, in un contesto che implica l'assunzione, da parte del Governo, di poteri e responsabilità nei quali si esprimono alcune fra le maggiori decisioni di politica economica. Di qui, l'opportunità e, anzi, la necessità che — come stabilito dall'art. 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29/93 — le decisioni di spesa del Governo nell'ambito della contrattazione per il pubblico impiego siano comunque sottoposte allo scrutinio della Corte dei conti, in termini di legittimità e di compatibilità economico-finanziaria degli accordi raggiunti; e, in quest'ottica, non v'è dubbio che gli accordi siano soggetti al controllo della Corte anche nel caso in cui l'autorizzazione governativa alla loro sottoscrizione sia da ritenere validamente concessa in esito al decorso del termine — quindici giorni — entro il quale il Governo avrebbe dovuto espressamente concedere o negare l'autorizzazione (art. 51, comma 1, del decreto legislativo n. 29/93).

In secondo luogo, la logica di progressiva assimilazione fra rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni e rapporti di lavoro privatistici ha fatto sì che le tematiche del lavoro pubblico venissero attratte a pieno titolo nel menzionato accordo sulla politica dei redditi e sull'occupazione, sottoscritto da Governo e parti sociali nel luglio 1993. Da segnalare, le clausole dell'accordo in cui si prevede che:

a) «il Governo come datore di lavoro terrà un coerente comportamento anche nella contrattazione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e nelle dinamiche salariali non soggette alla contrattazione»;

b) «il c.c.n.l. ha durata quadriennale per la materia normativa e biennale per la materia retributiva»;

c) «la contrattazione aziendale riguarda materia e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del c.c.n.l.»;

4) G.U. n. 40 del 18 febbraio 1994.

5) I componenti del comitato direttivo dell'Agenzia sono stati nominati con d.p.c.m. 1 dicembre 1993.

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

d) «dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi dalla data di scadenza del c.c.n.l., ai lavoratori dipendenti ai quali si applica il contratto medesimo non ancora rinnovato sarà corrisposto, a partire da mese successivo ovvero dalla data di presentazione delle piattaforme ove successiva, un elemento provvisorio della retribuzione», a scadenze determinate e ad importi unici per tutti i lavoratori, privati e pubblici (6).

Alla terza mutazione si è già accennato nel paragrafo precedente. Essa consiste nella nuova configurazione attribuita dal decreto legislativo n. 470/93 (art. 17) all'Agenzia per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni, ora Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-ARAN, che ha assunto la veste di vero e proprio agente contrattuale dello Stato, delle regioni e degli enti locali, con il compito di assicurare — altresì, che «la disciplina contrattuale e le retribuzioni dei dipendenti garantiscano il maggiore rendimento dei servizi pubblici per la collettività, con il minor onere per essa».

#### 4. Il problema della copertura finanziaria dei contratti collettivi

##### 4.1. Le risorse destinate alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 29/93 e nella legge n. 468/78

Il decreto legislativo n. 29/93 e i successivi decreti correttivi hanno lasciato insoluti alcuni problemi che, nel precedente regime, avevano determinato gravi inconvenienti sul piano della quantificazione e conseguente copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva. Ci si riferisce, da una parte, al procedimento mediante il quale viene determinato l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione e, dall'altra parte, alle modalità con cui le amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, enti non economici, unità sanitarie locali) dovranno provvedere a fronteggiare gli oneri dei contratti che riguardano il loro personale.

Il tema è stato già affrontato nella Relazione dello scorso anno (7), alla quale si rinvia. L'imminente avvio della nuova stagione contrattuale induce, peraltro, a ribadire la necessità che le risorse destinate al rinnovo dei contratti siano puntualmente definite dal Ministro del tesoro anche con riguardo agli oneri che andranno a gravare sui bilanci delle regioni e degli enti locali e che — secondo l'art. 52, comma 1, decreto legislativo n. 29/93 — non sono compresi fra quelli che la legge finanziaria è tenuta ad indicare in quanto oneri a carico del bilancio dello Stato. Invero, la possibilità — concessa dalla menzionata norma — che i costi di ciascun contratto vengano distribuiti fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di un rigoroso riscontro di copertura finanziaria nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, onde impedire il verificarsi di uno dei maggiori inconvenienti (sempre censurato dalla Corte) del precedente sistema di contrattazione: quello per cui una serie di oneri vengono fatti gravare, in sede di stipulazione dei contratti, sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere, in un secondo momento, assunti a carico del bilancio statale con norme diverse e ulteriori rispetto a quelle che avevano ripartito l'onere dei contratti fra bilancio dello Stato e bilanci degli altri enti.

Del resto, come già osservato dalla Corte in altre occasioni (8), ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente «caricati» sui bilanci degli enti a finanza derivata, si rischierebbe di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita verrebbe spostata, nel breve periodo, su regioni ed enti locali, ma che finirebbe, inevitabilmente, per produrre i suoi effetti sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica.

6) In dettaglio:

«L'importo di tale elemento sarà pari al 30% del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa la ex indennità di contingenza. — Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo sarà pari al 50% dell'inflazione programmata. Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto, l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata. Tale meccanismo sarà unico per tutti i lavoratori».

7) Cap. X, par. 2.1.

8) Relazione per il Parlamento n. 3/RQ 1992 sulle leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre 1992, par. 2.3.



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

Si deve aggiungere che l'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata è condizione essenziale per ritenere osservato il precetto dell'art. 27 della legge n. 468/78, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura, con riferimento ai bilanci annuali e pluriennali degli enti del settore pubblico allargato, di tutti gli oneri posti a carico degli enti stessi. L'osservanza di tale norma assume, poi, un valore addirittura decisivo nel momento attuale, in cui certezza e trasparenza della spesa per gli incrementi retributivi si pongono come condizione essenziale per valutare appieno le implicazioni delle decisioni di spesa in materia di personale pubblico, nonché per «razionalizzare» e «riportare sotto controllo» — come si propongono la legge n. 421/92 e i decreti legislativi di riforma del pubblico impiego adottati nel corso del 1993 — la dinamica della relativa spesa.

Di qui, la necessità, più volte richiamata dalla Corte (9), che la legge finanziaria — in base alla regola fondamentale di cui all'art. 11, comma 3, lett. h, della legge n. 468 del 1978 — indichi l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo di tutti i contratti del pubblico impiego; importo che può ben essere ripartito, ai fini dell'imputazione degli oneri, fra bilanci diversi, ma che dev'essere esplicitato in legge finanziaria proprio in funzione delle successive verifiche sul rispetto dei «tetti di spesa» fissati alla contrattazione.

È appena il caso di richiamare l'attenzione, infine, sulla duplice circostanza che le menzionate norme (art. 11, comma 3, lett. h, e art. 27 legge n. 468/78) vanno considerate alla stregua di vere e proprie «norme interposte» rispetto all'art. 81 Cost. e che esse sono poste a fondamentale presidio delle autonomie regionali e locali; con la conseguenza che la loro violazione si riverbera negativamente nel giudizio sulla effettiva copertura finanziaria dei contratti eventualmente stipulati.

#### 4.2. *La legge finanziaria 1994*

Alla luce delle considerazioni che precedono, ritiene la Corte di dover stigmatizzare il persistente orientamento del Governo ad inserire nella legge finanziaria il solo onere dei rinnovi contrattuali relativi al personale dipendente da amministrazioni dello Stato. Solo per tali rinnovi, infatti, e per gli incrementi retributivi al personale statale «non contrattualizzato» la legge finanziaria 1994 fissa l'ammontare dello stanziamento utilizzabile nel triennio 1994-96 (art. 2, comma 9), mentre, per il personale degli altri comparti (u.s.l., enti locali, enti pubblici, enti di ricerca) essa si limita a prevedere che «le regioni e gli enti pubblici non economici da esse dipendenti, le unità sanitarie locali, gli enti locali e gli enti di ricerca provvedono ad iscrivere nei bilanci relativi agli anni 1994, 1995 e 1996 le risorse occorrenti al finanziamento dei rinnovi contrattuali per lo stesso triennio» (art. 2, comma 11). Vero è che l'onere dei rinnovi relativi al personale del comparto «sanità» e del comparto «enti locali» insista sui fondi di finanza sanitaria e di finanza regionale e locale; nondimeno, va rammentato che l'insufficienza o il disavanzo sovente registrato da tali fondi è stato dovuto all'eccedenza, rispetto alle previsioni, degli oneri per il personale. Proprio tale circostanza induce a ritenere essenziale l'esplicitazione degli oneri derivanti da nuovi accordi collettivi, il cui ammontare inevitabilmente incide sull'entità dei fondi e, quindi, in primo luogo, dei trasferimenti statali (oltre che, eventualmente, delle risorse che gli enti traggono da autonome fonti di finanziamento). Allo stato, non esistono, invece, documenti ufficiali che contengano la quantificazione della spesa prevista per i menzionati rinnovi.

#### 4.3. *L'accordo sull'«indennità di vacanza contrattuale»*

S'è accennato, più sopra, all'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993 ed alle sue previsioni in tema di conseguenze derivanti dal mancato rinnovo dei contratti collettivi, sia nel settore privato che nel settore pubblico.

L'assenza delle condizioni per concludere le trattative contrattuali nell'intera area del lavoro pubblico ha portato alla stipula, fra Governo e organizzazioni sindacali, di un «protocollo d'intesa» (20 aprile 1994) avente ad oggetto, fra l'altro, la corresponsione, dall'1 aprile 1994, della «indennità di vacanza contrat-

9) Da ultimo, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, cap. X, par. 2.1.

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

tuale» (10), che – in base all'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 – ha lo scopo di determinare una parziale e progressiva rivalutazione dei livelli retributivi (11), con la duplice funzione di sanzionare il ritardo nel rinnovo dei contratti e di incentivare la conclusione della vicenda negoziale.

Per l'anno 1994, l'onere complessivo dell'accordo è stato stimato – dall'ARAN e dal Ministero del tesoro – in 995,45 miliardi, dei quali 481,86 per il settore statale e 513,59 per i restanti comparti.

Peraltro, il Ministero del tesoro ha fatto presente (12) che, per quanto riguarda il personale dipendente dalle amministrazioni dello Stato, «le risorse finanziarie in atto disponibili per l'anno 1994 non consentono di erogare la predetta indennità per i previsti nove mesi dello stesso anno». Ciò, in quanto una quota dell'autorizzazione di spesa (480 miliardi) contenuta nella legge finanziaria 1994 per gli incrementi retributivi dei dipendenti statali è stata impegnata (circa 190 miliardi) per far fronte a maggiori spese derivanti dal cessato blocco delle retribuzioni di personale non contrattualizzato, mentre un'altra quota (90 miliardi) concernente il personale dell'Azienda autonoma delle poste si è resa indisponibile con la trasformazione dell'Azienda in Società per azioni.

Quanto, poi, all'onere di spesa gravante sui bilanci di regioni, enti locali ed enti pubblici, nulla era riferito, dai documenti inviati alla Corte dall'amministrazione, circa le fonti di finanziamento e di copertura.

In esito all'istruttoria compiuta dalla Corte ai sensi dell'art. 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29, cit., l'accordo sulla corresponsione della menzionata indennità è stato ammesso, comunque, a visto di legittimità, per la considerazione che – in base alla «dichiarazione a verbale» apposta dall'ARAN in calce all'accordo ed in base, altresì, alle affermazioni del Governo contenute nella stessa autorizzazione alla stipula – «l'indennità di vacanza contrattuale sarà erogata fino all'esaurimento delle disponibilità di bilancio per l'anno in corso» (1994), talché la corresponsione dell'indennità per i mesi successivi al settembre 1994 dovrà trovare specifiche e ulteriori fonti di copertura rispetto a quelle, limitate e parziali, che l'accordo ha potuto utilizzare. Del che, la Corte ritiene doveroso richiamare fin da ora l'attenzione del Parlamento.

## 5. L'evoluzione della spesa nel triennio 1992-94

### 5.1. Le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali (leggi finanziarie 1992, 1993 e 1994) e le economie realizzate nel biennio 1992-93

In tema di evoluzione della spesa per il personale, va rammentato che la legge finanziaria per il 1992 aveva fissato in 14.600 miliardi l'ammontare degli stanziamenti destinati al rinnovo degli accordi collettivi per il triennio 1991-93.

Tali stanziamenti – destinati, in realtà, agli accordi concernenti il solo personale statale (13) – erano così ripartiti per anno:

1992	2.000	miliardi
1993	5.300	»
1994	7.300	»
<hr/>		
Totale	14.600	miliardi

10) Il protocollo è stato sottoscritto in seguito ad una apposita direttiva impartita dal Governo all'ARAN (15 aprile 1994), con la quale «si riconosce l'esistenza dei presupposti per applicare ai dipendenti pubblici l'indennità di vacanza contrattuale», precisandosi che essa «va corrisposta – nell'ambito, e fino al loro esaurimento, delle disponibilità finanziarie definite nell'art. 2, commi 9, 10 e 11, della l. 24 dicembre 1993 n. 538 – fino alla stipulazione dei contratti collettivi per ciascun comparto e per ciascuna autonoma separata area di contrattazione collettiva per il personale dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria di cui al d.p.c.m. 30 dicembre 1993 n. 593».

11) Donde l'ulteriore denominazione dell'indennità come «scala mobile carsica».

12) Lettera del 3 maggio 1994, n. 143927 (RGS-IGOP, Servizio contrattazione), diretta alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

13) Cfr. la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. X, par. 3.1.

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

Esigenze di contenimento della spesa e del deficit indussero, tuttavia, alla decisione governativa di non procedere al rinnovo degli accordi né per il 1992, né per il 1993, prorogando al 31 dicembre di tale ultimo anno l'efficacia degli accordi 1988-90 (14). Si determinò, in sostanza, il totale blocco della contrattazione collettiva per il triennio 1991-93, impedendo, nel contempo, la concessione di ogni sorta di incrementi retributivi per il 1993, con due uniche eccezioni: (a) l'attribuzione, a tutti i dipendenti soggetti a contrattazione collettiva, di una somma forfettaria di 20.000 lire; (b) il riconoscimento dei trattamenti economici corrispondenti all'effettivo esercizio di funzioni superiori. Inoltre, furono «congelati» al livello del 1991 i «compensi incentivanti» della produttività e, al livello del 1992, le indennità suscettibili di rivalutazione in rapporto all'incremento del costo della vita. La legge finanziaria 1993 quantificò, poi, in 700 miliardi l'ammontare della spesa per l'erogazione delle 20.000 pro capite al personale statale, rinviando, peraltro, ai bilanci delle altre amministrazioni ed enti per la copertura dell'onere relativo alla corresponsione della medesima somma in favore del rispettivo personale (15).

L'insieme dei menzionati provvedimenti, cui va aggiunta la legge n. 421/92, citata, ha determinato, con riguardo a tutta l'area del pubblico impiego, economie di bilancio per circa 10.000 miliardi nel biennio 1992-93 (16).

Da ultimo, la legge finanziaria 1994 (17) ha stabilito che, per gli anni 1994, 1995 e 1996, la spesa relativa ai rinnovi contrattuali 1994-96 del personale delle amministrazioni statali (compreso quello delle aziende autonome e delle università) sia così distribuita nel triennio:

1994	480	miliardi
1995	2.650	»
1996	4.830	»
<hr/>		
Totale	7.510	miliardi

Tali misure di incremento annuo della spesa per retribuzioni contrattuali sono il risultato della seguente «regola», applicata alla media delle retribuzioni tabellari corrisposte nel 1992:

1994:	+ 0,98%
1995:	+ 2,50%
1996:	+ 2,00%

al netto dei residui automatismi salariali (presenti essenzialmente nel comparto della scuola).

La stessa legge ha prescritto — come già accennato — che le regioni, le u.s.l., gli enti locali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca provvedano ad iscrivere nei loro bilanci le risorse occorrenti al finanziamento dei rinnovi contrattuali per lo stesso triennio 1994-96.

Sulla base della menzionata «regola» di incremento delle retribuzioni, la spesa prevista per i rinnovi contrattuali del personale diverso da quello statale sarebbe, comunque, la seguente:

1994	519	miliardi
1995	2.139	»
1996	3.455	»
<hr/>		
Totale	6.113	miliardi

14) D.l. 11 luglio 1992 n. 333, conv. dalla l. 8 agosto 1992 n. 359; d.l. 19 settembre 1992 n. 384, conv. dalla l. 14 novembre 1992 n. 438.

15) È appena il caso di osservare come anche tale ultima previsione integri violazione degli artt. 11-ter e 27 della legge n. 468/78.

16) Cfr. Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, «Il conto annuale 1992», Roma, IpzS, 1994, p. 625 ss. La relativa valutazione è coincidente con quella della Corte.

17) L. 24 dicembre 1993 n. 538.

Il mancato, tempestivo rinnovo dei contratti ha determinato — come s'è detto (par. 4.3) — l'erogazione ai pubblici dipendenti della «indennità di vacanza contrattuale» prevista dall'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993.

### 5.2. L'incremento della spesa nel 1993

La tab. A mostra l'evoluzione della spesa per il personale statale (dipendenti dei ministeri e delle aziende autonome) nel periodo 1989-93, con una stima per il 1994.

Se ne ricava, in particolare, che, pur non essendo stati rinnovati gli accordi collettivi per il triennio 1991-93, la spesa per il personale in servizio è aumentata, in termini di pagamenti, del 7,3% fra il 1990 ed il 1991 (+ 2,8% rispetto al tasso d'inflazione programmato; + 0,9% rispetto al tasso effettivo) e del 3,5% fra il 1991 ed il 1992 (in misura equivalente, cioè, al tasso d'inflazione programmato; - 1,9% rispetto al tasso effettivo), mentre è rimasta sostanzialmente stabile (+ 1,1%) nel 1993 rispetto all'anno precedente.

A livello di settore statale, poi, l'aumento della spesa, sempre in termini di pagamenti, è stato del 7,5% fra il 1990 e il 1991 (+ 1,1% rispetto al tasso programmato d'inflazione; + 3% rispetto al tasso effettivo) e del 3,6% fra il 1991 e il 1992 (+ 0,1% rispetto al tasso programmato d'inflazione; - 1,8% rispetto al tasso effettivo), mentre, nel 1993, l'incremento è stato pari al tasso d'inflazione registrato nell'anno (4,2%).

Siffatto andamento della spesa si spiega, per il triennio 1991-93, sia con l'«effetto di trascinamento» degli aumenti retributivi concessi dagli accordi collettivi per il triennio 1988-90 (stipulati, quasi tutti, alla fine del triennio e con effetti economici in buona parte ricadenti nel triennio successivo), sia con l'esistenza di automatismi retributivi che determinavano lievitazioni di spesa anche a prescindere dal rinnovo degli accordi collettivi, sia con la concentrazione — nel 1993 — di versamenti di ritenute erariali, previdenziali e assistenziali (18). Peraltro, la circostanza che, negli ultimi due anni (1992 e 1993), la spesa di personale non abbia mai superato, al contrario di quanto è accaduto negli anni precedenti, il tasso d'inflazione (ché, anzi, per il personale statale, la spesa è cresciuta in misura addirittura inferiore) è indice significativo della efficacia delle misure che hanno inciso su tutte le componenti della spesa per il personale pubblico: oltre alle retribuzioni-base, gli automatismi salariali, le indennità accessorie, le assenze retribuite dal lavoro, gli organici e le assunzioni.

## 6. Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico

### 6.1. Le misure di contenimento della spesa per il personale nella decisione di bilancio per il 1994

La decisione di bilancio per il 1994 si caratterizza per aver elevato le tematiche dell'organizzazione amministrativa e del pubblico impiego a fattori di primo piano nel disegno di riordino e contenimento della spesa pubblica.

In questa direzione, il d.d.l. collegato alla legge finanziaria 1994 (A.S. 1508) aveva previsto — fra l'altro — consistenti ridimensionamenti di apparati amministrativi e drastici interventi in materia di pubblico impiego, con l'obiettivo di realizzare, nel 1994, riduzioni di spesa in termini di competenza per 1.870 miliardi ed economie di cassa per 2.849,5 miliardi. Per il triennio 1994-96, poi, erano previste riduzioni di spesa per 5.270 miliardi ed economie («al lordo delle perdite», salvo intendere la portata di tale espressione) per 9.123,5 miliardi (il divario fra competenza e cassa veniva spiegato con la mancata considerazione, nel dato relativo alla competenza, di minori spese da verificare e contabilizzare solo a consuntivo).

È noto che, nella fase di approvazione parlamentare, il d.d.l. ha ricevuto ampi rimaneggiamenti, che non ne hanno, peraltro, intaccato (ed, in alcuni casi, hanno anzi accentuato) la valenza di provvedimenti

18) Cfr. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1994, cap. I, par. 1.3.

to fortemente incisivo sulle caratteristiche inerziali della spesa derivanti dall'estrema rigidità che hanno assunto, nel tempo, gli assetti organizzativi e gli strumenti di gestione delle risorse umane.

Nella legge infine approvata (n. 537/93), le misure di maggior impatto sull'evoluzione della spesa hanno avuto ad oggetto: il blocco parziale del *turn-over*, il divieto di assunzione di personale a tempo determinato, la proroga del blocco delle indennità rivalutabili in base alle variazioni del costo della vita (le relative disposizioni sono superate, ora, dalla eliminazione dell'intero meccanismo di scala mobile), la riduzione della durata massima del congedo straordinario e del trattamento economico spettante durante i periodi di congedo ordinario e straordinario, la soppressione del congedo straordinario per cure termali, il collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici dichiarati eccedenti, la revisione del sistema retributivo — principale e accessorio — di determinate categorie.

Tali misure sono state analizzate dalla Corte nella «Relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1993» (19). Sui risultati che ne seguiranno, la Corte esprimerà, nondimeno, le proprie valutazioni sia in sede di relazione sul rendiconto 1994, sia nella pertinente relazione sul costo del lavoro pubblico.

#### 6.2. Il blocco delle assunzioni e le deroghe al blocco. La mobilità.

Il blocco del *turn-over* e, perciò, delle nuove assunzioni costituisce uno degli strumenti sui quali ha fatto perno, negli ultimi dieci anni (e, comunque, fino ai più recenti provvedimenti di razionalizzazione della spesa per il personale), la politica di contenimento della spesa pubblica per il personale.

È noto, peraltro, come il blocco abbia dato risultati largamente insoddisfacenti, sia perché aggirato e superato da una lunga serie di norme legislative che hanno autorizzato nuove assunzioni in numerose amministrazioni, sia perché accompagnato dalla concessione — prevista dalla stessa legislazione di «blocco» — di consistenti deroghe, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al divieto di nuove assunzioni.

Nella relazione dello scorso anno, la Corte ebbe modo di presentare, altresì, una propria ricognizione in ordine agli effetti reali che, in termini di personale in servizio nelle amministrazioni dello Stato, sono stati prodotti dal blocco delle assunzioni (20). All'esito della rilevazione, fu dimostrato che l'introduzione del blocco non ha comportato sostanziali e significative riduzioni nella crescita del personale, che è aumentato, dal 1982 al 1991, di circa 280.000 unità, con un tasso d'incremento medio annuo dell'1,55% ma con punte che, in alcuni anni e in certi comparti, hanno spesso superato il 5% (21).

Nell'intento di rendere effettivo il blocco delle assunzioni e di collegare le nuove assunzioni a fabbisogni di personale obiettivamente riscontrati nelle singole amministrazioni, numerose norme sono intervenute ad irrigidire il meccanismo di blocco, sia riducendo la possibilità, per le amministrazioni, di ottenere deroghe al blocco mediante autorizzazioni a nuove assunzioni, sia collegando le possibilità di assunzione a parametri oggettivi per la valutazione dei fabbisogni di personale.

In tal senso hanno disposto, oltre ad una serie di norme emanate nel corso del 1992 (22), specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993, che hanno introdotto un meccanismo «a regime» imperniato sulla puntuale rilevazione dei carichi di lavoro e sulla mobilità del personale (artt. 30 ss.). Specifiche norme sono state dettate, poi, per il personale della scuola dallo stesso decreto e dal successivo decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 35, recante il riordino della normativa in materia di utilizzazione del personale della scuola.

19) Par. 2.7.

20) Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. X, pag. 266.

21) Cfr. la Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. X, *ibidem* e tabelle H ed L.

22) Cfr. la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1992, cap. X, par. 4.1.

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

L'applicazione delle più rigorose disposizioni emanate a partire dal 1992 ha, ora, iniziato a sortire gli effetti attesi, in termini di più stringente controllo dei nuovi ingressi nel pubblico impiego. Depongono in questo senso due elementi. Il primo indica una significativa inversione di tendenza e consiste nella diminuzione, rispetto al 1991, dei dipendenti statali (civili) in servizio nel 1993: -1,4% (in cifra assoluta, -4.024 unità) (23). Il secondo è fornito dal raffronto fra le nuove assunzioni di personale civile autorizzate nel 1991 (13.100 nel 1991) e quelle, ben minori, autorizzate negli anni successivi: poco più di 3.000 unità nel 1992, circa 5.000 nel 1993, secondo quanto risulta dal prospetto che segue:

ASSUNZIONI AUTORIZZATE IN VIA AMMINISTRATIVA NEL CORSO DEL 1993	
Amministrazioni	Unità
Ministeri	1.800
Aziende autonome	72
Enti pubblici non economici	1.045
Camere di commercio	133
Enti di ricerca	147
Università	45
Comuni, comunità montane, consorzi	1.668
Province	198
Aziende municipalizzate e di trasporto	88
<b>Totale</b>	<b>4.998</b>

I criteri che hanno ispirato la concessione delle deroghe sono stati, secondo quanto riferisce il Dipartimento della funzione pubblica, i seguenti:

- copertura dei posti vacanti in organici di ridotte dimensioni;
- «favor» per le amministrazioni che non abbiano beneficiato, nel recente passato, di deroghe al blocco delle assunzioni;
- «favor» per gli enti locali non soggetti a procedure di dissesto-risanamento finanziario o di ridotte dimensioni demografiche, purché in grado di far fronte con propri mezzi finanziari alle assunzioni richieste.

Nel corso del 1993, il Dipartimento della funzione pubblica ha anche emanato provvedimenti per autorizzare assunzioni di lavoratori in c.i.g. straordinaria, in attuazione del decreto-legge n. 393/92 (convertito dalla legge n. 460/92) che consentì alle pubbliche amministrazioni di assumere, nel biennio 1992-93, 1.500 lavoratori dipendenti da aziende in crisi del Centro-Nord (24).

A tal fine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 1992 sono stati, anzitutto, individuati i contingenti di lavoratori appartenenti ad Olivetti s.p.a., Enichem s.p.a. e Federconsorzi da far transitare nelle pubbliche amministrazioni: rispettivamente, 1.000, 250 e 250 unità. In secondo luogo, alla fine del 1993, sono stati emessi, a seguito del completamento della prove di idoneità, 106 decreti per l'assunzione di 949 unità di personale, così suddivise:

Olivetti s.p.a.	n. 872
Enichem s.p.a.	n. 77
<b>Totale</b>	<b>n. 949</b>

Per i lavoratori della Federconsorzi, le procedure di assunzione sono tuttora in corso.

23) I dipendenti civili dello Stato erano, nel 1991, 281.699; sono stati 279.477 nel 1992 e 277.675 nel 1993 (Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, «I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni previste per il 1994», Roma, IPZS, 1994).

24) Sul punto, v. pure la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1992, cap. X, par. 6.2.

Da segnalare, infine, che la mobilità fra amministrazioni ha continuato a denunciare le carenze e le insufficienze (dovute, fra l'altro, al mancato trasferimento dei posti di organico da una ad altra amministrazione) che ne hanno impedito, finora, la concreta attuazione su larga scala. Non vi sono, quindi, novità particolari rispetto alla situazione descritta nella relazione dello scorso anno, salvo aggiungere che le difficoltà operative finora riscontrate nella regolamentazione della materia hanno determinato l'emanazione di una nuova disciplina, che si fonda su norme del decreto legislativo n. 29 del 1993 (art. 6, 30 ss.) della legge di accompagnamento alla finanziaria 1994 (art. 3) e che si propone, nei suoi tratti essenziali, di far dipendere la determinazione dei fabbisogni di personale dalla precisa individuazione dei carichi di lavoro per ciascun ufficio. Al che si è provveduto, finora, con la circolare-direttiva 23 marzo 1994 n. 6 (25), avente ad oggetto «le procedure per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro e, solo per le amministrazioni dello Stato, le procedure preliminari all'approvazione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri». Risulta in corso di elaborazione, invece, il regolamento sulle procedure di mobilità del personale, mentre attende di essere elaborato il regolamento che dovrà disciplinare le procedure per il collocamento in disponibilità dei dipendenti che risultino eccedenti rispetto alle dotazioni organiche come sopra definite.

#### 7. L'attività di ricerca svolta dal Dipartimento per la funzione pubblica

In materia di pubblico impiego, il Dipartimento per la funzione pubblica ha elaborato o finanziato, nel corso del 1993 e nei primi mesi del 1994, una serie di analisi e ricerche che offrono, nel loro insieme, un aggiornato quadro conoscitivo dei temi e delle questioni che, in vario modo, hanno formato oggetto di riflessione e di intervento.

Anzitutto, il Dipartimento ha predisposto, per l'attuazione del programma di Governo, un inventario dei principali problemi, strutturali e funzionali, delle pubbliche amministrazioni, i cui risultati sono stati raccolti nel «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni» (26). Quindi, con il documento «Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche» (27), sono stati individuati i possibili rimedi, che contemplanò interventi sulle funzioni, sull'organizzazione, sul personale, sulle procedure e sulla gestione delle risorse finanziarie.

Gli studi successivamente elaborati sono in gran parte propedeutici a provvedimenti legislativi emanati nell'anno o utilizzati dal Dipartimento per l'ordinaria attività istituzionale (28).

A centri specializzati esterni sono state, invece, affidate, secondo quanto riferisce l'amministrazione, ricerche e indagini su: la valutazione della produttività della pubblica amministrazione (Nomisma, Lit. 139.944.000); le modalità di reclutamento del personale (Nomisma, Lit. 103.791.800); le piante organiche e la valutazione dei fabbisogni di lavoro nell'amministrazione centrale (Nomisma, Lit. 115.453.800); le piante organiche nelle amministrazioni locali (Cids, Lit. 93.296.000); l'uso dei fondi di incentivazione della produttività (Irs, Lit. 107.290.000); i meccanismi di progressione in carriera (Nomisma, Lit. 179.594.800); le dimensioni del personale politico rispetto al personale burocratico (Isam, Lit. 69.972.000); l'analisi delle assunzioni nella pubblica amministrazione (Greta, Lit. 76.269.200); azioni formative per il personale delle pubbliche amministrazioni (B&B Associati, Lit. 58.310.000).

25) Suppl. ord. alla G.U. n. 77 del 2 aprile 1994.

26) Roma, IPZS, luglio 1993.

27) Roma, IPZS, luglio 1993.

28) Per la materia del personale, si segnalano, in particolare, i seguenti studi:

«Codice di condotta. Proposta e materiali di studio», Roma, IPZS, 1993;

«Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi», Roma, IPZS, 1993;

«Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993 n. 29 in materia di pubblico impiego, Correttivi proposti da amministrazioni, enti e organizzazioni sindacali», Roma, IPZS, 1993;

«Le aspettative e i permessi sindacali. Disciplina giuridica e situazione di fatto», Roma, IPZS, 1994;

«Le aspettative e i permessi per mandato elettivo e per mandato politico-amministrativo», Roma, IPZS, 1994;

«La privatizzazione delle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato ed il problema delle eccedenze di personale», Roma, IPZS, 1994;

«I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni previste per il 1994», Roma, IPZS, 1994;

«Le norme sulla incentivazione della produttività nelle pubbliche amministrazioni», Roma, IPZS, 1994;

«L'organizzazione dei ministeri. Strutture, competenze, organici», Roma, IPZS, 1994.

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

TABELLA A

## SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Dati di consuntivo 1989-1993

(in milioni)

*Sottoaggregato residuale 00*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	5.433.324	4.067.049	—
1990. ....	5.946.440	4.947.962	21,66
1991. ....	83	11	- 100,00

*Ministri e sottosegretari di Stato*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	8.814	6.946	—
1990. ....	12.900	9.027	29,96
1991. ....	17.423	11.677	29,36
1992. ....	19.991	12.339	5,67
1993. ....	12.738	9.737	- 21,09

*Personale amministrativo (impiegati, tecnici e operai)*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	19.976.325	18.365.594	—
1990. ....	21.468.290	19.635.893	6,92
1991. ....	23.995.462	21.679.331	10,41
1992. ....	25.161.535	21.816.115	0,63
1993. ....	24.690.122	21.847.159	0,14



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

Segue TABELLA A

*Magistrati*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	1.067.222	891.316	—
1990. ....	1.238.795	1.009.296	13,24
1991. ....	1.353.390	1.322.906	31,07
1992. ....	1.362.866	1.273.678	- 3,72
1993. ....	1.376.310	1.350.279	6,01

*Insegnanti scuole materne ed elementari*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	11.448.309	11.383.596	—
1990. ....	11.962.428	11.879.673	4,36
1991. ....	13.360.266	13.150.582	10,70
1992. ....	13.907.047	13.561.014	3,12
1993. ....	13.732.217	13.411.193	- 1,10

*Insegnanti scuole secondarie*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	17.603.056	16.853.030	—
1990. ....	19.281.421	18.706.060	11,00
1991. ....	25.968.563	23.875.909	27,64
1992. ....	27.410.908	25.960.088	8,73
1993. ....	26.808.369	24.609.843	- 5,20

*Insegnanti delle università e Istituti superiori*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	2.186.043	2.126.149	—
1990. ....	2.650.824	2.671.091	25,63
1991. ....	2.772.388	2.700.608	1,11
1992. ....	2.912.342	2.891.309	7,06
1993. ....	2.826.059	2.820.236	- 2,46

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

Segue TABELLA A

*Aziende*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	867.583	783.085	—
1990. ....	990.875	815.604	4,15
1991. ....	1.109.013	968.922	18,80
1992. ....	1.144.478	986.776	1,84
1993. ....	1.169.210	913.498	- 7,43

*Forze Armate*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	6.112.245	6.086.477	—
1990. ....	7.575.567	7.117.916	16,95
1991. ....	7.796.887	7.775.949	9,24
1992. ....	7.571.547	7.431.060	- 4,44
1993. ....	8.187.149	8.155.105	9,74

*Corpi di Polizia ed altri corpi armati*

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989. ....	6.481.442	6.322.936	—
1990. ....	11.460.749	11.098.488	75,53
1991. ....	12.445.398	12.125.620	9,25
1992. ....	13.219.629	12.665.984	4,46
1993. ....	15.091.514	14.489.202	14,39

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

**SPESA PER IL PERSONALE STATALE**  
**Riepilogo**  
**1989-1994**  
**(in miliardi)**

Tabella A/1

ANNO	Prev. def. cassa	Pagamenti	Variazione % dei pagamenti	Inflazione
1989 . . . . .	71.184	66.886	—	—
1990 . . . . .	82.588	77.891	16,45	6,1%
1991 . . . . .	88.819	83.611	7,34	6,4%
1992 . . . . .	92.710	86.599	3,57	5,4%
1993 . . . . .	93.894	87.606	1,16	4,2%
1994 [stima: rel. cassa marzo 1994] .	—	89.500	2,16	3,5% progr.

**SPESA PER IL PERSONALE STATALE**  
**(escluso l'aggregato «Ministri e sottosegretari di Stato»)**  
**1989-1994**  
**(in miliardi)**

Tabella A/2

ANNO	Prev. def. cassa	Pagamenti	Variazione % dei pagamenti	Inflazione
1989 . . . . .	71.175	66.879	—	—
1990 . . . . .	82.575	77.882	16,45	6,1%
1991 . . . . .	88.801	83.600	7,34	6,4%
1992 . . . . .	92.690	86.587	3,57	5,4%
1993 . . . . .	93.881	87.597	1,17	4,2%
1994 [stima: rel. cassa marzo 1994] .	—	89.400	2,06	3,5% progr.

Tabella B

SETTORE STATALE  
PAGAMENTI PER IL PERSONALE IN SERVIZIO  
(in miliardi)

ANNO	Pagamenti	Variazione %
1989 . . . . .	73.984	6,82
1990 . . . . .	86.098	16,37
1991 . . . . .	92.432	7,35
1992 . . . . .	95.828	3,67
1993 . . . . .	99.926	4,28
1994 (previsioni) . . . . .	99.999	0,07

Fonte. Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1994.

## Capitolo X

### ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: — **1. Premessa**; 1.1 *Il provvedimento «collegato» alla finanziaria 1994*; 1.2 *La legge-quadro in materia di lavori pubblici*; 1.3 *Il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 331*.  
**2. Gli interventi anticongiunturali**; 2.1 *Provvedimenti a sostegno dell'occupazione e in favore dell'economia*; 2.2 *Misure di finanza pubblica*.  
**3. L'accelerazione degli investimenti**; 3.1 *Revoca e riallocazione dei finanziamenti*; 3.2 *Norme settoriali*; 3.3 *La formalizzazione degli affidamenti dell'ANAS*.  
**4. I dati di consuntivo**; 4.1 *Gli investimenti diretti dello Stato*.  
**5. Il completamento della normativa CEE**; 5.1 *La «direttiva-servizi» 92/50/CEE*; 5.2 *Le direttive adottate nel 1993*.  
**6. La legge 24 dicembre 1993, n. 537**; 6.1 *Prezzi di riferimento e giudizi di congruità*; 6.2 *I tentativi di «alleggerimento» della nuova disciplina*; 6.2.1 *La «circolare Merloni» sugli appalti di opere pubbliche*; 6.2.2 *I criteri e parametri di riferimento del Consiglio superiore dei lavori pubblici*; 6.2.3 *La direttiva della Presidenza del Consiglio*; 6.2.4 *L'art. 71 del decreto-legge n. 257/94*; 6.3 *La sospensione della legge-quadro in materia di lavori pubblici*.  
**7. La riforma dei controlli**; 7.1 *Il controllo sui contratti: possibili linee evolutive*; 7.2 *Le più significative pronunce della Corte*.

#### 1. Premessa

La sfavorevole congiuntura economica, le incertezze di un quadro politico in rapida evoluzione, il disorientamento delle pubbliche amministrazioni di fronte alla scoperta di vaste aree di malaffare diffuse su tutto il territorio nazionale hanno prodotto una crisi profonda nel tessuto stesso dello Stato, che ha avuto – tra l'altro – rilevanti conseguenze in termini gestionali, soprattutto sul fronte della spesa per investimenti.

In particolare, nel settore degli appalti pubblici, timori e diffidenze hanno incrinato quel clima di fiducia e di collaborazione su cui si fonda l'attività contrattuale della P.A.

Nel contempo, le modifiche della struttura e dell'organizzazione di alcune Amministrazioni statali e delle Aziende autonome, – avviate in attuazione del decreto-legge n. 333/92, dei provvedimenti urgenti emanati dal Governo in esito alla consultazione referendaria dell'aprile 1993 e della legge n. 537/93 – hanno contribuito ad appesantire lo scenario operativo complessivo con le difficoltà, i ritardi, i problemi interpretativi che solitamente caratterizzano tali cambiamenti.

Come si dirà più avanti, l'attenzione degli addetti ai lavori si è tuttavia focalizzata sulle rilevanti innovazioni normative introdotte dall'art. 6 della citata legge n. 537/93 in materia di contratti della P.A. e dalla legge 11 febbraio 1994 n. 109 che ha definito la nuova disciplina generale degli appalti e concessioni di opere pubbliche.

##### 1.1 *Il provvedimento «collegato» alla finanziaria 1994*

Il primo provvedimento – «collegato» alla legge finanziaria 1994 –, al fine di realizzare risparmi di spesa nell'ambito dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, ha previsto «a regime» un sistema di rilevazione periodica dei prezzi e la fissazione di «prezzi di riferimento» (per forniture e servizi) e di «costi standardizzati» (per i lavori pubblici) da applicare, a pena di nullità, nelle contrattazioni avviate dopo il 1° gennaio 1994.

Contestualmente è stata disposta la verifica dei contratti non ancora approvati a tale data, mediante un «giudizio di congruità» dei prezzi pattuiti rispetto a quelli di riferimento, e la «rinegoziazione» dei con-

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

tratti formalmente già conclusi nel periodo 1° gennaio 1992 - 31 dicembre 1993, purché eseguiti in misura non superiore ad un quarto dell'importo totale e sulla base di prezzi superiori di oltre il 15% a quelli rilevati dall'Amministrazione.

In caso di esito positivo del procedimento di revisione e di rifiuto del privato contraente a ridurre il prezzo entro i limiti fissati, nella prima ipotesi è stato previsto il diniego di approvazione del contratto, mentre nella seconda la sanzione (indiretta) consiste nell'esclusione del contraente dalle future contrattazioni con la P.A. per un periodo di tre anni.

### 1.2 *La legge-quadro in materia di lavori pubblici*

Il secondo provvedimento - noto come «legge Merloni» - è il risultato di una lunga elaborazione parlamentare, arricchita dal contributo di un indagine conoscitiva a vasto raggio condotta congiuntamente dalle Commissioni di merito della Camera e del Senato, alla quale la stessa Corte ha dato il suo apporto.

Il testo approvato dal Parlamento - anche se migliorabile in alcuni punti specifici, oggetto di un vivace dibattito politico (Autorità di vigilanza, Albo costruttori, responsabile del procedimento, riduzione delle stazioni appaltanti) - rappresenta indubbiamente un impianto normativo rimarchevole e ben articolato che recepisce, in una visione globale di razionalizzazione del settore, le esigenze di trasparenza, di legalità, di imparzialità dell'azione amministrativa da tutti prospettate.

È una legge che sicuramente si muove nell'ottica della disciplina comunitaria degli appalti, anche se risente, per certi aspetti, dei condizionamenti derivanti dalle misure di contrasto verso le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Non può negarsi, inoltre, che essa abbia affrontato tutti i principali «modi» della materia: dalla programmazione e progettazione delle opere, alle procedure concorsuali; dagli affidamenti a trattativa privata, al problema delle varianti in corso d'opera; dalle garanzie e coperture assicurative per progettisti ed esecutori, alla qualificazione delle imprese; dalla direzione lavori, alla vigilanza e ai collaudi.

Sono temi sui quali la Corte si è ripetutamente soffermata in sede di controllo e nell'ambito della sua attività di referto generale e speciale, contribuendo ad individuare molteplici patologie ed indicando molte soluzioni recepite dalla legge.

### 1.3 *Il decreto-legge 31 maggio 1994 n. 331*

Entrambe le normative hanno avuto una difficile fase d'avvio, che per l'art. 6 della legge n. 537/93 è stata essenzialmente dovuta alle inadeguatezze strutturali dell'amministrazione e per la c.d. «legge Merloni» è da addebitare alla mancata previsione di norme transitorie che favorissero il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

Le forti polemiche che si sono innescate in proposito hanno, da ultimo, indotto il Governo a sospendere, con il decreto-legge n. 331 del 31.5.1994 (art. 6), l'applicazione delle predette normative fino al 31 dicembre 1994.

Tralasciando gli aspetti tecnici di dettaglio - che saranno illustrati nel paragrafo 6 -, occorre sottolineare in questa sede le conseguenze di carattere finanziario che deriveranno dalla sospensione dell'art. 6 del provvedimento «collegato» alla finanziaria in termini di copertura delle spese: per il 1994, infatti, i risparmi derivanti dalla revisione dei contratti pubblici erano stati quantificati in 1.760 miliardi.

Per quanto concerne, infine, il futuro della legge-quadro in materia di lavori pubblici è bene chiarire che alcune acquisizioni sono oggettivamente irrinunciabili: la nuova disciplina della programmazione (realmente preventiva e vincolante, basata su progetti preliminari e dotata di copertura finanziaria); l'articolazione su tre livelli ed il maggiore approfondimento dell'attività di progettazione; la distinzione dei ruoli e delle responsabilità tra progettista ed esecutore e la prestazione delle garanzie da parte di entrambi; la effettiva limitazione degli affidamenti a trattativa privata, iniziali e in corso d'opera; la drastica riduzione delle perizie di variante e suppletive; la tempestività e severità dei collaudi.

È quindi auspicabile che la sospensione, decretata per motivi contingenti, non porti a uno stravolgimento della legge, ma a qualche aggiustamento mirato che ne colmi le inevitabili lacune. In tale direzione un ruolo determinante potrebbe assumere l'affinamento ed il completamento delle norme del regolamento, il cui termine di emanazione è stato prorogato al 6 dicembre 1994.

Sarebbe, per contro, inaccettabile che tale opportunità fosse strumentalizzata per sottrarre ai rigori della nuova legge il maggior numero di appalti possibile, ovvero che si innescasse un nuovo «gioco del massacro» per la soluzione di veri o presunti problemi applicativi delle vecchie norme anche dopo la data del 31 dicembre 1994.

## 2. Gli interventi anticongiunturali

Per quanto attiene alla gestione 1993, una serie di eventi concomitanti di considerevole portata ha inserito elementi di turbativa nell'azione amministrativa, già condizionata – per altro verso – dal susseguirsi di misure straordinarie a sostegno dell'occupazione, che hanno convogliato risorse verso settori «a rischio», ovvero hanno dato priorità a misure straordinarie di breve periodo, comprimendo o sospendendo l'ordinaria programmazione degli interventi.

Queste misure si sono intrecciate e – in qualche modo – «scontrate» con esigenze altrettanto pressanti di contenimento della spesa pubblica, finalizzate alla riduzione del disavanzo.

### 2.1 *Provvedimenti a sostegno dell'occupazione e in favore dell'economia*

Sul primo versante vanno qui ricordati gli «interventi urgenti a sostegno dell'occupazione», disposti con il D.L. n. 148/93 convertito dalla legge 19 luglio 1993 n. 236, e gli analoghi interventi «in favore dell'economia», previsti dal D.L. n. 149/93 convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 237.

Il decreto-legge n. 148 – oltre ad istituire un «Fondo per l'occupazione», con una dotazione di 1.350 miliardi in tre anni, per l'erogazione di incentivi alle imprese nei settori delle opere pubbliche, dell'edilizia economica e popolare e dei servizi terziari – ha autorizzato (art. 3) interventi di manutenzione idraulica e forestale degli ecosistemi fluviali, sulla base di programmi redatti dalle Autorità di bacino e dalle Regioni.

Su questi interventi sono stati convogliati tutti i residui di stanziamento per spese di investimento del Ministero dei lavori pubblici non utilizzati al 31.12.1992, nonché le analoghe risorse esistenti a tale data nel cap. 7720 del Ministero dell'agricoltura.

Ulteriori fondi potevano essere reperiti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle disponibilità in conto residui di tutto il bilancio dello Stato, per essere destinati nel triennio 1993-95 ad opere di difesa del suolo finalizzate al rilancio dell'occupazione.

In effetti, il piano di ripartizione tra bacini idrografici delle somme da destinare all'attuazione dei programmi di manutenzione idraulica è stato approvato con DPCM 29 novembre 1993 (pubblicato nella G.U. n. 285 del 10.12.1993). Alla data del 9 agosto 1993 è stata accertata nello stato di previsione della spesa del Ministero dei LL.PP. una disponibilità di 278,6 miliardi che, per effetto della riserva di 75 miliardi disposta dal D.L. 7.10.1993 n. 401 a favore delle regioni Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta, si è ridotta a 203,6 miliardi: tali risorse sono state ripartite tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale secondo i criteri riportati nell'unita tabella 1.

Il secondo provvedimento d'urgenza (D.L. n. 149/93) ha disposto – tra l'altro – il rifinanziamento del «programma di metanizzazione del Mezzogiorno» per 160 miliardi e uno stanziamento di 451 miliardi per il completamento di opere di captazione ed accumulo di acqua a scopo irriguo, di rilevanza nazionale.

Limiti di impegno decennali di 100 miliardi (dal 1993) e di 150 miliardi (dal 1994) sono stati autorizzati per la razionalizzazione e riconversione produttiva dell'industria bellica: in particolare, per l'ammodernamento delle Forze armate è stata prevista l'acquisizione, nel secondo semestre del 1993, di quattro unità navali porta-elicotteri, compreso il munizionamento e il supporto logistico.

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

## 2.2 Misure di finanza pubblica

Sul versante opposto, il decreto-legge n. 155 – coevo dei due appena citati, convertito dalla legge 19 luglio 1993 n. 243 – ha introdotto «misure urgenti di finanza pubblica», volte ad incrementare le entrate e a ridurre le spese.

In primo luogo è stato confermato (a decorrere dal 20 maggio 1993) il blocco degli impegni già sperimentato nel corso del 1992, con la sola eccezione delle spese obbligatorie, dei trasferimenti per il funzionamento di enti decentrati, delle spese derivanti da accordi internazionali.

Inoltre, è stato stabilito che le quote dei fondi speciali di parte corrente e in conto capitale, di cui alle tabelle A e B allegate alla legge finanziaria 1993 (provvedimenti legislativi in corso), non utilizzate alla predetta data del 20 maggio 1993, costituivano economie di bilancio; le spese della cat. IV, riguardanti l'acquisto di beni e servizi hanno subito un taglio di 220 miliardi.

Sono stati, infine, decurtati di 600 miliardi i trasferimenti del Tesoro alle Ferrovie dello Stato, mentre il contributo statale all'ANAS per il 1993 è stato ridotto da 5.300 a 4.980 miliardi (-320 mld.); gli stanziamenti per Roma-Capitale sono stati ridotti per il 1993 di 39 miliardi, mentre quelli per gli interventi programmati in agricoltura (ex lege n. 752/86) hanno avuto una diminuzione di 650 miliardi.

## 3. L'accelerazione degli investimenti

In una situazione così complessa e contraddittoria non deve meravigliare che – sia pure dopo la terza reiterazione – siano state convertite, in chiusura di esercizio, dalla legge n. 493 del 4 dicembre 1993 le disposizioni urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione, di cui al D.L. 5.10.1993 n. 398.

Presentate per la prima volta dal Governo con il D.L. n. 101 dell'8 aprile 1993, tali norme attribuiscono una particolare competenza al CIPE per la rimodulazione dei programmi d'investimento per il triennio 1993-95: tale Comitato, entro il termine di novanta giorni, risamina i programmi d'investimento previsti dalla normativa vigente, «al fine di verificare l'esecutività dei singoli progetti, di confermare le priorità e di accelerarne l'attuazione».

Per le opere la cui realizzazione non sia stata ancora avviata o la cui prosecuzione risulti non conveniente, il CIPE ha facoltà di deliberare la revoca dei finanziamenti, destinando le somme disponibili ad interventi che possano essere affidati per l'esecuzione entro 6 mesi dalla data della delibera, con priorità per le zone di crisi occupazionale.

Analogamente, per gli enti locali è prevista la revoca dei mutui della Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato, qualora gli enti beneficiari non abbiano dato inizio ai lavori entro tre anni dalla data della concessione: le risorse così recuperate possono essere riassegnate (dal Ministro del bilancio, di concerto con il Ministro del tesoro) ad altri enti territoriali per l'esecuzione di opere pubbliche urgenti.

Stessa sorte è riservata agli interventi di competenza della ex Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno: sulla base di un'indagine spettante al Commissario liquidatore dell'Agenzia, il Ministro del bilancio dispone la revoca dei finanziamenti (e l'eventuale riutilizzo per altre opere ricadenti nel medesimo ambito territoriale) per i lavori che alla data del 30 novembre 1993 non risultino iniziati e per i quali non siano in corso le procedure di appalto; tale procedura si estende anche ai lavori che alla data del 30 settembre 1993 risultino sospesi da oltre un anno. Nei casi anzidetti è prevista la rescissione dei contratti, ai sensi dell'art. 345 della legge n. 2248 del 1865 – All. F.

### 3.1 Revoca e riallocazione dei finanziamenti

L'art. 1, comma 2, della citata legge n. 493/93 stabilisce che «in apposita sezione della relazione al disegno di legge finanziaria per il 1994 viene data analitica indicazione delle variazioni apportate al bilancio per il 1993 e per il triennio 1993-1995».



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

Non risulta che tale adempimento sia stato soddisfatto, probabilmente in ragione dell'applicazione molto limitata che la nuova procedura ha avuto nell'ultimo scorcio dell'esercizio.

Con due deliberazioni, rispettivamente del 19 ottobre e del 28 dicembre 1993 (1) il CIPE è intervenuto sui programmi di sviluppo del Mezzogiorno, previa ricognizione svolta dal Commissario liquidatore della soppressa Agenzia in data 1° ottobre 1993 (con riferimento alla scadenza del 30 settembre) e 15 dicembre 1993 (con riferimento alla scadenza del 30 novembre).

Con il primo provvedimento è stato revocato il complessivo finanziamento di 1.481,3 miliardi, precedentemente disposto nell'ambito dei programmi triennali di sviluppo e dei piani annuali di attuazione: il 93,7% di tale somma (pari a 1.388,2 miliardi) si riferisce a 69 progetti di opere - riportati in dettaglio nella tabella 2 -, le cui gare non risultavano avviate e/o perfezionate alla data del 30 settembre 1993.

Il maggior numero di interventi revocati (33, corrispondenti a quasi la metà del totale), per un ammontare di 477 miliardi, riguarda la Calabria: un aspetto singolare è dato dal fatto che ben il 70% concerne progetti per il potenziamento di schemi idrici e di acquedotti di competenza regionale.

Se invece si considera l'importo in relazione al numero dei progetti, il valore unitario più rilevante dei finanziamenti revocati si riscontra in Campania, con 418,1 miliardi per soli 11 progetti.

Agli interventi non appaltati nel termine di cui sopra vanno aggiunti studi, progettazioni e ricerche formalmente non affidati (tabella 3): sono stati revocati 40 finanziamenti per un importo complessivo di circa 31 miliardi, anche in questo caso riguardanti per oltre tre quarti (77%) la regione Calabria (ben 29 progetti per un ammontare di 18,6 miliardi).

Sono stati, altresì, revocati 5 finanziamenti per complessivi 62 miliardi, concernenti studi, ricerche, progettazioni e opere per le quali non è stata stipulata, entro il ricordato termine del 30 settembre 1993, la prescritta convenzione (tabella 4).

Sempre con riferimento a quest'ultimo termine il CIPE ha successivamente revocato, con il provvedimento del dicembre 1993, finanziamenti per 333,7 miliardi relativi a 17 opere consegnate ed iniziate, i cui lavori risultavano sospesi da oltre un anno (tabella 5).

In relazione alla scadenza del 30 novembre 1993 è stata, inoltre, disposta la revoca di finanziamenti per ulteriori 411 miliardi, di cui 4 miliardi relativi a studi e progettazioni non ancora affidati, 135,3 miliardi per opere aggiudicate ma non consegnate, 94,6 miliardi per lavori consegnati ma materialmente non iniziati e 177,1 miliardi per opere con lavori consegnati solo parzialmente (tabella 6).

Con altra deliberazione in data 21 dicembre 1993 (2) il CIPE - confermando parzialmente una precedente pronuncia del 30 settembre 1993 - ha revocato il finanziamento di 602 miliardi destinato alla costruzione della bretella autostradale Voltri-Rivarolo, iscritto nei capitoli 729 e 749 del bilancio dell'ANAS, «in quanto ritenuto non immediatamente realizzabile»: la predetta disponibilità è stata destinata al finanziamento di altri 22 interventi nel settore viario della regione Liguria, segnalati dalla stessa Azienda come prontamente eseguibili.

Infine, con deliberazione 28 dicembre 1993 (3), il CIPE ha sospeso gli interventi compresi nel programma triennale 1985-87 della regione Campania non attuati o ancora in corso, «ai fini della verifica della rispettiva fattibilità e della revisione e aggiornamento complessivo del programma stesso» da attuare nel triennio 1994-96.

Tra gli indirizzi e obiettivi prioritari sono stati indicati il riequilibrio economico-territoriale, la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, il recupero dell'agricoltura, la riqualificazione dell'offerta turistica e il sostegno dell'apparato industriale esistente.

1) Pubblicate, rispettivamente, nella G.U. n. 298 del 21 dicembre 1993 e n. 63 del 17 marzo 1994.

2) Pubblicata nella G.U. n. 62 del 16 marzo 1994.

3) Pubblicata nella G.U. n. 60 del 14 marzo 1994.

### 3.2 Norme settoriali

Disposizioni particolari della citata legge n. 493/93 riguardano i settori dell'edilizia, della difesa del suolo e della protezione dell'ambiente.

Una serie di norme (artt. da 4 a 11) prevedono lo snellimento delle procedure in materia edilizia e dispongono la concessione di nuovi contributi statali nonché il recupero e la riassegnazione di quelli rimasti inutilizzati presso la Cassa depositi e prestiti per programmi di recupero urbano.

Mediante la previsione di termini perentori e di poteri sostitutivi in caso di inerzia dei soggetti interessati ai diversi livelli, vengono semplificate e abbreviate le procedure per la redazione dei piani di difesa del suolo ai sensi della legge n. 183/89 e successive modificazioni: in attesa dell'approvazione dei piani di bacino è prevista l'adozione di misure di salvaguardia e la possibilità di approvare piani per sottobacini o per stralci funzionali (art. 12).

Semplificazioni analoghe sono stabilite per le procedure di attuazione dei progetti di protezione ambientale: è previsto, tra l'altro, che i Presidenti delle regioni – sentito il Ministro dell'ambiente – possano nominare commissari «ad acta», i quali convocano le conferenze di servizi di cui alla legge n. 241/90 per assicurare la realizzazione delle opere e delle attività di salvaguardia ambientale.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, la pronuncia della conferenza di servizi assunta all'unanimità «sostituisce ad ogni effetto gli atti di competenza delle singole amministrazioni e comporta, altresì, dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori».

### 3.3 La formalizzazione degli affidamenti dell'ANAS

Un discorso più ampio merita l'art. 14 della stessa legge n. 493/93 che introduce una serie di deroghe alla legislazione vigente, al dichiarato scopo di «assicurare correttezza negli interventi da realizzare nel settore stradale» da parte dell'ANAS.

Come si ricorderà (4), dopo la convulsa (e tanto controversa) attività dell'Azienda per la realizzazione delle opere stradali e autostradali in connessione con i Campionati mondiali di calcio del 1990 e con le Celebrazioni Colombiane del 1992, le risorse a disposizione dell'ANAS sono state drasticamente ridimensionate, sicché la copertura finanziaria del nuovo piano triennale (3° stralcio attuativo del piano decennale della grande viabilità) approvato nel 1991 è stata affidata alla contrazione di mutui per complessivi 8.000 miliardi nel quadriennio 1991-1994.

Peraltro, la complessità delle procedure per l'ottenimento dei prestiti dagli Istituti di credito ha notevolmente appesantito le capacità operative dell'Azienda: è stata quindi ravvisata l'opportunità di autorizzare l'assunzione di impegni pluriennali di spesa «anche in pendenza del perfezionamento dei contratti di erogazione dei relativi mutui» (art. 14, comma 1).

Sempre per esigenze di correttezza, l'ANAS è stata autorizzata (comma 4) ad erogare alle Società concessionarie di autostrade i contributi inerenti alla realizzazione delle opere viarie per «ITALIA '90» anche in pendenza della formalizzazione delle rispettive convenzioni.

«Per motivi di sicurezza e di pubblica incolumità» e stata, inoltre, disposta (con il comma 5, aggiunto dalla legge di conversione) l'esecuzione delle opere di adeguamento dell'autostrada Torino-Savona e la connessa erogazione del contributo da parte dell'ANAS entro il limite di 200 miliardi, senza attendere la formalizzazione dei relativi atti convenzionali.

La disposizione di maggiore rilevanza e, tuttavia, quella del terzo comma del citato art. 14, la quale dispone che alla stipula ed all'approvazione dei contratti di appalto dell'ANAS, per lavori consegnati anticipatamente ai sensi dell'art. 337 della legge del 1865 – All. F, si procede «previa verifica della congruità dei prezzi da parte della competente direzione tecnica».

4) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1992 Vol. II – Capitolo XV (ANAS), par. 1.5.

Essenziale per comprendere l'esatta portata della norma — che in qualche modo anticipa i contenuti dell'art. 6 della legge 28 dicembre 1993 n. 537 — è la conoscenza dell'antefatto: e cioè, la sospensione della stipulazione dei contratti disposta dal Ministro Merloni — con direttiva del 12 agosto 1992 — per tutti i lavori dell'ANAS affidati a trattativa privata dal suo predecessore e consegnati sotto le riserve di legge «prima del deliberamento».

La finalità della disposizione citata — che si traduce in una sanatoria tardiva — si evince dal testo della direttiva impartita dallo stesso Ministro dei lavori pubblici in data 23 giugno 1993, con riferimento all'analoga norma inserita nel precedente D.L. n. 180 del 7 giugno 1993 (non convertito): il Direttore generale f.f. dell'ANAS veniva invitato a procedere «alla definizione più rapida possibile» dell'iter procedurale degli appalti in questione, al fine di «evitare l'enorme contenzioso che, in caso contrario, verrebbe a instaurarsi tra le imprese affidatarie e l'ANAS»; contestualmente veniva rappresentata l'esigenza di non interrompere l'esecuzione delle opere, «anche tenuto conto dell'estrema difficoltà di natura tecnico-operativa presente in eventuali sostituzioni degli appaltatori».

Vale ricordare che quest'ultima direttiva — che, in buona sostanza, sancisce la resa dell'Amministrazione di fronte al «fatto compiuto» — ha suscitato dubbi di compatibilità con la disciplina comunitaria degli appalti da parte della Sezione di controllo della Corte (deliberazione n. 127 del 1993), che si è riservata di pronunciarsi in via definitiva in sede di esame dei provvedimenti di approvazione dei singoli contratti.

#### 4. I dati di consuntivo

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

Dai dati di consuntivo per il 1993 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dello Stato per l'acquisto di beni servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 30.800 miliardi, di cui solo 5.112 miliardi — pari a circa al 16,6% — hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dell'esercizio precedente (28.298 miliardi, di cui 4.828 — pari al 17,1% — per spese di investimento) si rileva un netto aumento della spesa globale (+2.502 miliardi), alla quale fa riscontro una lieve diminuzione (-0,50%) della quota relativa alla parte in conto capitale, pur incrementata in valore assoluto (+284 miliardi).

Sul versante dei pagamenti, invece, permane un andamento discendente: in particolare, le somme erogate per investimenti diretti (cat. X e XI) — che nel 1991 erano pari a 5.610 miliardi e nel 1992 si erano ridotte a 4.448 miliardi — sono ulteriormente diminuite (-10,2%) nel 1993, attestandosi a 3.996 miliardi (tab. C e D).

Ugualmente in calo risulta il rapporto percentuale con la massa spendibile, che scende al 23,1% (era il 28,6% nel 1991 e il 24,9% nel 1992): questa si riduce, a sua volta, da 17.871 miliardi a 17.276 miliardi (-595 miliardi).

Per le due citate categorie al 31 dicembre 1993 risultano residui passivi per 12.336 miliardi con un aumento di 180 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (12.156 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 4.634,5 miliardi, pari a circa il 37,6% del totale e fanno registrare un incremento più sensibile, sia in valore assoluto (+631,5 miliardi), sia in termini percentuali (+4,6%) rispetto ai corrispondenti importi dell'esercizio precedente.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) i pagamenti, dell'importo di 26.349 miliardi — pari al 57,1% della massa spendibile (46.140 miliardi) —, evidenziano un incremento di 4.013 miliardi (+18%) nei confronti del corrispondente dato del 1992 (22.336 miliardi).

La marcata accelerazione della spesa ha prodotto una forte contrazione dei residui, che al termine dell'esercizio sono scesi di oltre 2.000 miliardi, passando da 19.947 a 17.901 miliardi.

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

Un andamento disomogeneo caratterizza le economie di bilancio, dopo la generalizzata crescita del 1992: nella cat. IV – acquisto di beni e servizi si registra un aumento consistente da 1.787 miliardi a 1.890 miliardi (+6%), mentre per la cat. X l'importo è pari a 877 miliardi, con una diminuzione del 26,5% rispetto all'esercizio precedente (1.194 miliardi); infine, il dato della cat. XI (68 miliardi) evidenzia un leggero calo rispetto l'importo del 1992 (74 miliardi).

#### 4.1 Gli investimenti diretti dello Stato

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1993 per investimenti diretti (titolo II – cat. X e XI) si sono attestate a 5.111,7 miliardi, facendo registrare un aumento complessivo di circa il 6% rispetto all'esercizio precedente (4.825,6 miliardi); disaggregando tale importo, si riscontra una sensibile crescita (47%) degli impegni propri, che passano da 1.681,5 a 2.472,4 miliardi, mentre i residui di stanziamento scendono da 3.144,1 miliardi nel 1992 a 2.639,3 nel 1993, riducendo la propria incidenza sul totale dal 65,2% al 51,6%.

Una diminuzione si riscontra, invece, nei pagamenti che scendono a 3.995,8 miliardi, risultando inferiori del 10,2% rispetto all'omologo dato del 1992 (4.448,2 miliardi).

Disaggregando i dati per singola amministrazione si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 1.879,2 miliardi rappresentano da soli il 56% del totale (3.356,6 miliardi), facendo segnalare un aumento percentuale di 2,5 punti rispetto al 1992; seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (467,9 miliardi, pari a circa il 14%), il Ministero dei trasporti (387,3 miliardi, pari al 11,6%), il Ministero dell'agricoltura e foreste (239,6 miliardi, pari al 7,1%), il Ministero di grazia e giustizia (179,3 miliardi, corrispondenti al 5,4% del totale).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni di gran lunga più consistenti riguardano il Ministero della difesa: 392,4 miliardi, pari al 61,1% del totale (642,1 miliardi); seguono il Ministero di grazia e giustizia, che con 133,7 miliardi fa registrare l'aumento più significativo (+44%) rispetto al 1992; il Ministero della marina mercantile (50,8 miliardi), il Ministero della sanità (15,8 miliardi) e il Ministero dei beni culturali, con 14,5 miliardi.

Per quanto concerne le Aziende autonome, rimane sostenuto – malgrado i provvedimenti restrittivi ricordati sub 2.2 – l'andamento degli investimenti dell'A.N.A.S. (5.254 miliardi) che tuttavia fanno registrare una diminuzione del 14% rispetto all'importo (6.108,5) dell'esercizio precedente.

Ciò nonostante, essi superano di oltre 1.900 miliardi il risultato complessivo di tutte le Amministrazioni statali, che si attesta a 3.353,6 miliardi per la cat. X, mostrando una flessione di 481,8 miliardi nei confronti del 1992 (3.835,4 miliardi).

#### 5. Il completamento della normativa CEE

È proseguito nel 1993 il processo di integrazione tra l'ordinamento interno e la normativa comunitaria in materia di aggiudicazione di lavori pubblici, forniture e servizi. Tuttavia, proprio dopo l'entrata in vigore del Mercato Unico (1° gennaio 1993) si sono registrate alcune sfasature che meritano di essere segnalate.

Come si ricorderà, con distinti decreti legislativi (n. 406/91 e n. 48/92) sono state recepite la direttiva 89/440/CEE in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici e la direttiva 88/295/CEE concernente gli appalti di pubbliche forniture.

La legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991) ha poi disciplinato all'art. 12 le procedure per i ricorsi contro la violazione delle norme comunitarie in materia di appalti e forniture, in attuazione della direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per la tutela giurisdizionale dei partecipanti alle gare: sono stati previsti, in particolare, l'esercizio del potere sospensivo dei procedimenti di aggiudicazione e il risarcimento del danno nei confronti delle persone lese.

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

L'art. 14 della stessa legge aveva previsto la delega legislativa per la trasposizione della direttiva 90/531, concernente le procedure di appalto nei cosiddetti «settori esclusi» (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), il cui termine di recepimento scadeva il 1° luglio 1992.

A tutt'oggi, peraltro, le norme delegate non sono state ancora emanate, nonostante la legge di delega avesse fissato al 1° gennaio 1993 la data di decorrenza della loro applicabilità, indicando in modo molto dettagliato i principi e criteri direttivi per la loro formulazione.

Il 1° gennaio 1993 è scaduto, altresì, il termine per il recepimento della successiva direttiva 92/13/CEE, che estende ai predetti settori le disposizioni recate dalla già citata direttiva 89/665 in materia di procedure di ricorso da parte dei soggetti che concorrono per l'aggiudicazione degli appalti di lavori e forniture.

A termini dell'art. 11 della legge 19 dicembre 1992 n. 489 — recante norme in materia di attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno —, le disposizioni della direttiva 92/13 si applicano, dal 1993, anche alle procedure di appalto degli enti costituiti in forma di società per azioni, di cui alla direttiva 90/531: resta esclusa, tuttavia, l'opzione ex art. 2, comma 1 — lett. c) che prevede, in alternativa all'adozione di provvedimenti di sospensione o di annullamento, «la facoltà di imporre il pagamento di una somma determinata nel caso in cui l'infrazione non venga riparata o evitata».

Recependo le disposizioni contenute nel «Capitolo 2» della stessa direttiva 92/13, il citato art. 11 stabilisce inoltre che le attestazioni di conformità delle procedure di appalto al diritto comunitario e alle norme nazionali di recepimento sono rilasciate da una Commissione di tre membri (uno legale, che la presiede, uno tecnico e uno amministrativo), nominati annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra «persone che fanno o hanno fatto parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici».

#### 5.1 La «direttiva — servizi» 92/50/CEE

Nella relazione dello scorso anno si rilevava come il quadro di riferimento del diritto comunitario in materia di pubblici appalti apparisse ormai completato, dopo l'emanazione della direttiva del Consiglio 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

Al riguardo deve ora segnalarsi che il termine del 1° luglio 1993, previsto per il suo recepimento, è scaduto senza che alcun provvedimento sia stato adottato.

Solo in chiusura della legislatura, infatti, il Parlamento ha approvato la legge 22 febbraio 1994 n. 146 (legge comunitaria 1993), che all'art. 11 ha fissato i principi e criteri direttivi della delega per il recepimento della direttiva — servizi nel nostro ordinamento.

Particolare rilevanza rivestono quelli relativi alla partecipazione alle gare: il provvedimento delegato dovrà, infatti, disciplinare i criteri di aggiudicazione, definendo i parametri di riferimento per l'applicazione del metodo dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» e i sistemi per l'esclusione delle offerte anomale; inoltre dovranno essere definiti i criteri per l'ammissione dei concorrenti alle «procedure ristrette».

Non meno rilevanti appaiono le prescrizioni di cui alle lett. f), g) ed l) dell'art. 11, che riguardano la definizione della natura e della funzione dei «concorsi di progettazione» e la disciplina delle relative procedure: queste devono — tra l'altro — prevedere l'incompatibilità tra l'affidamento della progettazione e l'aggiudicazione degli appalti di lavori o di servizi al soggetto che li ha progettati.

Molto impegnativo, infine, è il compito affidato al Governo dall'art. 11 lett. h) di stabilire i «criteri di selezione qualitativa» dei prestatori di servizi, in rapporto alla possibilità di istituire albi ed elenchi ufficiali.

#### 5.2 Le direttive adottate nel 1993

Tra le direttive adottate nel corso del 1993 possono ricordarsi la 93/4/CEE in materia di lavori pubblici e la 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.

La prima è un provvedimento di contenuto strettamente tecnico e di portata limitata, che introduce un meccanismo semplificato per la modifica degli avvisi, delle relazioni statistiche e della nomenclatura generale delle attività economiche (NACE) nell'ambito della direttiva 71/305/CEE in materia di appalti di lavori pubblici.

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

I riferimenti a detta nomenclatura – da inserire nei bandi di gara e negli avvisi di cui sopra – possono essere modificati previo parere del «Comitato consultivo per gli appalti pubblici», al quale il presidente sottopone un progetto delle misure da adottare.

Il termine per il recepimento della direttiva in questione è scaduto il 1° luglio 1993.

Al 1° luglio 1994 è invece fissato il periodo utile entro il quale gli Stati membri devono conformarsi alle disposizioni della direttiva 93/38/CEE: è utile sottolineare che a decorrere da tale data – a termini dell'art. 45, comma 3, «la direttiva 90/531/CEE cessa di avere effetto».

La disposizione riveste particolare importanza per il nostro Paese, in quanto – come accennato in precedenza – la citata direttiva «settori esclusi» non è stata ancora recepita nell'ordinamento interno: tale stato di fatto, peraltro, risulta del tutto ignorato dalla legge comunitaria 1993 che, pur essendo stata pubblicata nel febbraio 1994 – e cioè a soli quattro mesi dalla scadenza del termine di cui sopra (1° luglio 1994) –, nulla ha stabilito al riguardo.

La direttiva 93/38 del Consiglio CEE, in sostanza, riunisce in un unico articolato normativo le disposizioni (già contenute nella direttiva 90/531) in materia di appalti per lavori e forniture nei settori esclusi con le disposizioni relative all'appalto di servizi, di cui alla direttiva 92/50/CEE.

Le difficoltà di una regolamentazione univoca nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni sono considerevoli, talché la direttiva 93/38 contiene un «preambolo» di ben 49 punti; inoltre le esimenti e le eccezioni sono talmente numerose, da assorbire otto articoli (dal 6 al 14) del testo che specificano tutti i casi in cui «la presente direttiva non si applica».

Fermo restando il limite di 5 milioni di ECU per gli appalti di lavori in tutti i settori interessati, per le forniture e i servizi la «soglia» comunitaria è di 4 milioni di ECU per i settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti, mentre sale a 6 milioni nel comparto delle telecomunicazioni.

Preminenti esigenze di allineamento e di integrazione della disciplina comunitaria nelle sue diverse componenti sono alla base delle due ulteriori direttive, la 93/36 e la 93/37/CEE, adottate nel giugno del 1993 contemporaneamente alla n. 38 appena ricordata.

In sostanza, si tratta di due piccoli testi unici che riuniscono, con intenti sistematici e chiarificatori, le formulazioni originarie e le successive modificazioni – rispettivamente – della direttiva 77/62/CEE in materia di forniture e della direttiva 71/35 in materia di appalti di lavori pubblici.

Come si evince dalle premesse, gli allineamenti riguardano essenzialmente la definizione funzionale delle amministrazioni aggiudicatrici, le possibilità di ricorrere alle procedure aperte o ristrette, l'obbligo di motivare il rigetto di candidature o di offerte, la pubblicità e la partecipazione, nonché la precisazione dei criteri di aggiudicazione degli appalti e l'introduzione della procedura del Comitato consultivo.

Per entrambe le direttive il termine di recepimento è scaduto il 14 giugno 1994.

## 6. La legge 24 dicembre 1993, n. 537

Dopo la bufera di «tangentopoli» – che ha svelato in modo dirompente i meccanismi della corruzione e della concussione nel settore dei pubblici appalti – l'attività contrattuale della P.A. è tornata nuovamente alla ribalta nell'ultimo scorcio del 1993 e nei primi mesi del 1994, per effetto di alcune innovazioni introdotte dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537.

Come già accennato nella premessa del presente Capitolo, la legge disciplina una serie di interventi correttivi di finanza pubblica nell'ambito dell'organizzazione della pubblica amministrazione, del pubblico impiego, della sanità, della previdenza, dei contratti pubblici.

### 6.1 Prezzi di riferimento e giudizi di congruità

Facendo rinvio alle specifiche trattazioni che la presente Relazione ha riservato agli altri argomenti sopra richiamati, occorre soffermarsi in questa sede sul tema degli appalti di lavori, forniture e servizi, cui si rivolge l'art. 6 della legge.

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

La norma — che è la risultante della fusione di tre articoli (13, 14 e 15) dell'originario disegno di legge — è finalizzata al conseguimento di risparmi di spesa attraverso la standardizzazione e il controllo periodico dei prezzi degli appalti di lavori, forniture e servizi e la «rinegoziazione» dei contratti in corso di esecuzione.

Si tratta del tentativo, apprezzabile per il suo carattere di novità, di inserire nella manovra di contenimento del deficit pubblico misure non esclusivamente finanziarie, ma di carattere «strutturale»: l'intervento sulla materia contrattuale, unitamente a quelli riguardanti l'organizzazione della P.A. e lo snellimento delle procedure, si propone di individuare nel tessuto stesso dell'Amministrazione le incongruenze, le diseconomie, gli sprechi che per anni hanno appesantito e irrigidito la spesa pubblica.

Tuttavia, a differenza degli altri comparti, il terreno dei contratti pubblici si è rivelato, all'atto pratico, estremamente difficile e accidentato: l'idea di una rilevazione periodica di «prezzi di riferimento» per le forniture e i servizi e di «costi standardizzati» per le opere pubbliche si è, infatti, scontrata con la nota carenza di uomini e mezzi che affligge le pubbliche amministrazioni, sia a livello centrale che periferico.

Tenuto conto dell'impoverimento delle principali strutture tecniche dello Stato e della precarietà di quelle esistenti nell'ambito degli enti locali, sarebbe stata necessaria una più attenta valutazione della «copertura amministrativa» della legge.

Come non ricordare, ad esempio, la travagliata vicenda dell'esclusione delle «offerte anomale» dalle gare d'appalto delle opere pubbliche: allorché le pubbliche amministrazioni sono state costrette ad utilizzare, in deroga alla normativa comunitaria, fino all'ultimo giorno utile (31 dicembre 1992) un meccanismo di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, a causa della propria incapacità di valutare in contraddittorio con le imprese l'attendibilità dei prezzi offerti.

Sono comprensibili, quindi, le difficoltà incontrate nell'attivare (nel breve termine di 60 giorni) un sistema di rilevazione, selezione e pubblicazione di prezzi di riferimento su tutto il territorio nazionale e nel nominare, per ciascun contratto («in itinere»), un responsabile del procedimento in grado di sottoporre a «giudizio di congruità» tutte le componenti di costo del prezzo complessivo pattuito in precedenza. Difficoltà accentuate — per altro verso — dalle caratteristiche di obbligatorietà dei prezzi di riferimento e dal severo impianto sanzionatorio previsto dalla legge (responsabilità amministrativa del funzionario, nullità del contratto, rifiuto di approvazione).

Per quanto concerne, infine, la «rinegoziazione» dei contratti in corso di esecuzione, conclusi nel periodo 1° gennaio 1992 — 31 dicembre 1993, le disposizioni che escludono dalle contrattazioni con la P.A., per un periodo di 3 anni, i privati contraenti che non accettino la revisione dei prezzi a suo tempo pattuiti pongono problemi di compatibilità con la normativa CEE, che individua in modo tassativo le ipotesi di esclusione delle imprese dalle gare d'appalto.

#### 6.2 I tentativi di «alleggerimento» della nuova disciplina

Va detto — ad onor del vero — che i rischi e gli inconvenienti di una operazione del genere erano stati già avvertiti in sede parlamentare, talché la V Commissione (bilancio, tesoro e programmazione economica) della Camera in sede redigente aveva introdotto una serie di emendamenti per «alleggerire» il peso complessivo delle nuove disposizioni.

Basti ricordare in materia di forniture e servizi la disposizione che, in deroga al divieto di rinnovo tacito dei contratti stabilito dall'art. 6 — comma 1, consente alle Amministrazioni fino al 31 dicembre 1994 — per evidenti motivi di correttezza — di rinnovare al medesimo contraente i contratti in scadenza, purché sia concordata una riduzione del prezzo pari al 10%.

Inoltre — per tutelare gli interessi del privato contraente in caso di inerzia o ritardo dell'Amministrazione — la predetta Commissione ha integrato il testo (commi 4 e 20) nel senso che, decorso il termine per l'espletamento del «giudizio di congruità» (rispettivamente, 30 giorni per forniture e servizi, 90 giorni per le opere pubbliche), i contratti possono essere approvati, ferma restando la responsabilità amministrativa del funzionario incaricato del procedimento.

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

Lo stesso schema di regolamento — predisposto dai Ministri del bilancio, del tesoro e della funzione pubblica (ai sensi dell'art. 6, comma 2) per stabilire criteri e procedure per la rilevazione e comparazione dei prezzi in materia di forniture e servizi — ha tentato, anche al di là dei limiti che gli erano propri, di attenuare la rigidità del testo legislativo e di superare gli inconvenienti già emersi in fase di prima applicazione.

Così, per rendere meno onerosa la rilevazione dei prezzi è stata prevista (art. 3) la limitazione ai soli contratti di importo superiore a 120 milioni, stipulati o rinnovati nel corso del 1993; inoltre (art. 4) le pubbliche amministrazioni, «in relazione alle condizioni locali di mercato e per l'acquisto di quantitativi modesti, motivato da esigenze eccezionali e di urgenza», sono state autorizzate a superare i prezzi di riferimento entro il limite del 25%; in mancanza dei prezzi di riferimento, gli organi competenti sono stati abilitati a svolgere indagini nell'area territoriale di riferimento, per verificare la corrispondenza del prezzo convenuto con i prezzi di mercato.

Tale schema di regolamento, tuttavia, non ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato.

#### 6.2.1 La «circolare Merloni» sugli appalti di opere pubbliche.

Per parte sua, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato la circolare n. 302/U.L. del 10 febbraio 1994 (5), con la quale sono state impartite istruzioni a tutte le amministrazioni statali per una rapida ed univoca applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 16 a 27 dell'art. 6, specificamente inerenti alla materia degli appalti e concessioni di opere pubbliche.

La preoccupazione di evitare il blocco del settore (da più parti denunciato, specie con riferimento ai lavori di competenza degli enti locali) è trasparente nel provvedimento ministeriale, là dove precisa che «non è necessario sospendere l'avvio o la prosecuzione delle procedure di affidamento» in attesa della formulazione dei costi standardizzati da parte dell'Osservatorio o — «medio tempore» — dei criteri e parametri di riferimento da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

La soluzione suggerita è quella di rendere noto nei bandi di gara, o con apposita comunicazione ai privati contraenti, che i prezzi di aggiudicazione saranno sottoposti a verifica.

La circolare prospetta inoltre, per i contratti stipulati e non ancora approvati, un'interpretazione — che non appare condivisibile — secondo la quale dovrebbero essere sottratti al «giudizio di congruità» (di cui ai commi da 19 a 21) quei contratti per i quali sia stata disposta l'anticipata consegna dei lavori sotto le riserve di legge, ai sensi dell'art. 337 della legge n. 2248 del 1865. Quest'ultima circostanza — ad avviso del Ministero — dovrebbe attrarre tali fattispecie nell'ambito della «rinegoziazione» (disciplinata dai successivi commi da 28 a 33 dello stesso art. 6), che individua come dato qualificante proprio «l'essere i contratti in corso di esecuzione».

Tale interpretazione, tuttavia, è contraddetta dalla lettera del citato comma 33, il quale precisa che «le disposizioni di cui ai commi da 28 a 32 si riferiscono ai contratti per i quali sia pervenuta l'aggiudicazione o l'approvazione dopo il 1° gennaio 1992 e prima della data di entrata in vigore della presente legge»; il concetto è ribadito dal comma 28, secondo il quale «le pubbliche amministrazioni procedono a rivedere atti di aggiudicazione o di approvazione di contratti».

La discriminante (anche terminologica) tra le due ipotesi del «giudizio di congruità» e della «rinegoziazione» non è costituita da una circostanza di fatto — l'avvenuta consegna dei lavori —, ma da un requisito formale e cioè l'essersi concluso o meno, con l'approvazione ex art. 113 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, il procedimento amministrativo previsto per i contratti ad evidenza pubblica.

Inoltre, appare arbitrario utilizzare una mera circostanza di fatto — collegata a situazioni di urgenza che consentono di «anticipare» in via eccezionale una fase del procedimento, senza per questo snaturarlo — per assimilare un «contratto parzialmente iniziato» ad un «contratto formalmente concluso»: con la conseguenza di sottrarre all'Amministrazione proprio lo strumento sanzionatorio tipico dei contratti in corso di perfezionamento, e cioè il diniego di approvazione.

5) Tale circolare — a differenza della direttiva della Presidenza del Consiglio riportata sub 6.2.3 — non è stata inviata al controllo della Corte.



Le differenze tra le due ipotesi non sono di poco conto, giacché in quest'ultimo caso la sanzione è diretta e riguarda tutti i contratti, laddove la rinegoziazione riguarda solo alcuni contratti (quelli eseguiti per meno del 25%, i cui prezzi si discostino da quelli di riferimento per più del 15%) e la sanzione è solo indiretta, vale a dire l'esclusione dalle successive contrattazioni per un periodo di tre anni.

#### 6.2.2 I criteri e parametri di riferimento del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Per consentire alle Amministrazioni di sottoporre a giudizio di congruità i contratti stipulati ma non ancora approvati alla data del 1° gennaio 1994, nel rispetto del previsto termine di 60 giorni, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con «voto» n. 38 del 25 febbraio 1994 (6) ha individuato i «criteri e i parametri di riferimento» ai sensi del comma 19 dell'art. 6.

Si tratta di una competenza attribuita in via transitoria a tale Consesso, atteso che la stessa disposizione stabilisce che, non appena divenuto operante l'Osservatorio dei lavori pubblici, il giudizio di congruità è riferito ai costi standardizzati definiti con le modalità di cui al comma 17.

Il criterio ritenuto più idoneo è quello di confrontare per ciascun contratto i prezzi più significativi ed economicamente rilevanti, che comprendono almeno il 70% dell'importo contrattuale, con quelli del «prezzario ufficiale di riferimento».

Per le amministrazioni statali e per gli enti di livello nazionale questo è costituito dai prezzi indicati dai Provveditorati regionali alle OO.PP. nel cui ambito territoriale ricadono le opere da realizzare, mentre per gli enti locali valgono i prezzi indicati dalle Regioni interessate.

In via subordinata è previsto che l'organo tecnico che conduce la verifica di congruità possa riferirsi ai prezzi unitari dei materiali, dei noli e della mano d'opera pubblicati nei listini delle Camere di commercio.

In presenza di lavori specialistici di sua esclusiva pertinenza, ciascuna Amministrazione può anche prendere a base i propri prezzari, purché rispondenti ai valori di mercato.

#### 6.2.3 La direttiva della Presidenza del Consiglio.

Successivamente, poiché lo schema di regolamento in materia di forniture e servizi — come già accennato — era stato respinto dal Consiglio di Stato, il Governo ha ritenuto opportuno emanare una direttiva in data 28 marzo 1994, che stabiliva criteri ed indirizzi interpretativi per l'applicazione dell'art. 6 della legge n. 537/93, occupandosi anche della nuova legge-quadro in materia di lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109) nel frattempo entrata in vigore.

Per la parte che qui interessa, la direttiva — dopo aver richiamato, in materia di opere pubbliche, la ricordata circolare del Ministro dei lavori pubblici in data 10 febbraio 1994 — ha reiterato i tentativi di rendere più flessibile l'applicazione della normativa in questione ai contratti di acquisto di beni e servizi, parlando di prezzi differenziati, di prezzi compresi fra un minimo e un massimo e comunque da non considerare come «limite massimo», ma come «parametro indicativo» dal quale è possibile discostarsi.

Per «ovvie esigenze di continuità dell'azione amministrativa», la citata direttiva escludeva che la mancanza dei prezzi di riferimento potesse impedire alle amministrazioni di dar vita a nuovi contratti: quindi, il giudizio di congruità avrebbe dovuto svolgersi assumendo «parametri sostitutivi o alternativi», dato il preminente interesse ad effettuare in ogni caso la revisione dei prezzi dei contratti in corso «ai fini del risparmio della spesa».

Tale impostazione non è stata condivisa dalla Corte nella sede istruttoria del controllo, nel riflesso che la possibilità di discostarsi dai prezzi di riferimento è incompatibile con il sistema introdotto dall'art. 6, che ha inteso «ancorare ad elementi obiettivi e preventivi il valore della controprestazione della P.A.»

In via pregiudiziale è stato anche contestato il carattere cogente attribuito al provvedimento «de quo», in contrasto con la sua natura di atto di indirizzo e coordinamento.

6) Pubblicato nella G.U. n. 66 del 21 marzo 1994.

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

## 6.2.4 L'art. 71 del decreto-legge n. 257/94.

A questo punto il Governo è nuovamente intervenuto, inserendo nel testo del decreto-legge 29 aprile 1994 n. 257 — che reiterava (per l'ottava volta) un provvedimento urgente del dicembre 1992 per il differimento di termini previsti da disposizioni legislative — una norma concernente «procedure relative ai contratti pubblici».

Tale disposizione (art. 71) — che, come si dirà più avanti, riguarda anche la legge-quadro in materia di lavori pubblici — ha espressamente previsto, al secondo comma, che in attesa della pubblicazione dei prezzi di riferimento ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 537/93, i giudizi di congruità dei prezzi delle forniture di beni e servizi sono effettuati «utilizzando come parametri indicativi i prezzi correnti di mercato, ove esistenti». È stato stabilito, inoltre, che la disposizione in parola non si applica agli acquisti all'estero effettuati dalla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo.

In relazione a quest'ultima modifica legislativa — e tenendo conto dei rilievi istruttori della Corte — è stata opportunamente emendata, in data 29 aprile 1994, la formulazione della citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di appalti e forniture, poi pubblicata nella G.U. n. 102 del 4 maggio 1994.

Peraltro, tutti gli sforzi compiuti ai vari livelli per attenuare l'impatto della nuova disciplina dei prezzi contrattuali e per ovviare a sfasature procedurali ed a ricorrenti difficoltà applicative sono stati, da ultimo, superati dal decreto-legge 31 maggio 1994 n. 331, recante disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali: l'art. 6, comma 3, del citato provvedimento del Governo ha, infatti, sospeso fino al 31 dicembre 1994 «l'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537».

6.3 *La sospensione della legge-quadro in materia di lavori pubblici*

Il decreto-legge n. 331/94 ha anche stabilito (art. 6, comma 1) che «l'applicazione delle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 ... resta sospesa fino al 31 dicembre 1994».

Si tratta della legge-quadro in materia di lavori pubblici, approvata proprio in chiusura della passata legislatura dopo un lungo e tormentato iter parlamentare.

Il provvedimento di sospensione è giunto al termine di un ampio dibattito sulle cadenze temporali previste dalla legge per l'entrata «a regime» delle proprie disposizioni, alcune di immediata applicazione, altre condizionate all'entrata in vigore del regolamento di attuazione di cui all'art. 3.

I dubbi interpretativi, la mancanza di norme transitorie e talune interferenze tra la legge n. 109 e il più volte citato art. 6 della legge n. 537/93 hanno finito col generare un'«impasse» giuridico-amministrativa che rischiava di compromettere il rilancio del settore.

Il Governo ha dapprima tentato di dirimere sul piano amministrativo le numerose questioni insorte in sede di prima applicazione della legge, dettando indirizzi interpretativi con la ricordata direttiva del 28 marzo 1994 (cfr. par. 6.2.3).

In seguito alle osservazioni formulate dalla Corte nella sede istruttoria del controllo anche sulla parte riguardante la legge n. 109/94, si è fatto ricorso allo strumento normativo, nella fattispecie il decreto-legge 29 aprile 1994 n. 257.

L'art. 71 del provvedimento d'urgenza disponeva, al primo comma, che le norme della legge-quadro concernenti le nuove modalità di progettazione delle opere, l'obbligo di appalto dei lavori «a corpo» e l'esecuzione di lavori in economia «acquistano efficacia alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 3» della legge stessa.

In pari data è stata riproposta — con gli opportuni emendamenti — anche la direttiva del Presidente del Consiglio, che chiariva analiticamente tempi e modi di applicazione dei 38 articoli della legge.

Come già accennato per l'art. 6 della legge n. 537/93, il nuovo Governo — al dichiarato scopo di consentire la ripresa delle attività imprenditoriali e l'aggiudicazione di un cospicuo numero di opere pubbliche sulla base di progetti pronti, redatti secondo le norme previgenti — ha ritenuto preferibile sospendere con il D.L. n. 331/94 l'applicazione della «legge Merloni» fino alla fine del corrente anno, con

la sola eccezione delle disposizioni concernenti fusioni e conferimenti di imprese (art. 35), il trasferimento e affitto di aziende (art. 36), la gestione unificata delle casse edili (art. 37), il regolamento in materia di piani di sicurezza (art. 31, comma 1) e l'art. 3 relativo al regolamento generale di attuazione.

Il termine per l'emanazione di quest'ultimo è stato portato da 6 a 9 mesi (la nuova scadenza e, pertanto, fissata al 6 dicembre 1994) ed è stata esclusa l'acquisizione del parere dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

È stato, infine, abrogato l'art. 15 della legge, che trasferiva dalla Giunta al Consiglio comunale la competenza ad approvare i progetti di opere pubbliche, i piani particolareggiati e i piani di recupero, modificando l'art. 32 della legge n. 142/90 sulle autonomie locali.

La soluzione adottata è certamente drastica, ma riflette una situazione di disagio e di confusione causata sia dalla mancata previsione — di cui si è fatto cenno — di un periodo transitorio per l'entrata a regime della legge n. 109/94, sia dalla contrastata e parallela vicenda dell'applicazione dell'art. 6 della legge n. 537/93. A quest'ultimo riguardo basta citare, ad esempio, l'Osservatorio dei lavori pubblici, istituito prima dal comma 17 del citato art. 6 e subito dopo dall'art. 4 — comma 10, lett. c) della legge n. 109/94 e, per di più, con caratteristiche e attribuzioni alquanto diverse fra loro.

Si è creata, in tal modo, una miscela di dubbi interpretativi e di incertezze applicative che ha finito col disorientare gli operatori pubblici e privati del settore: il succedersi di direttive (inspiegabilmente «promiscue»), circolari, criteri e parametri di riferimento, norme d'urgenza e la divulgazione incontrollata sugli organi d'informazione di «schemi» e «bozze» di regolamenti, di più o meno imminente emanazione, hanno generato una situazione di crescente insofferenza che, alla fine, ha portato alla sospensione di entrambe le leggi.

## 7. La riforma dei controlli

Il 1993 è stato anche caratterizzato da un intervento riformatore delle competenze e delle strutture della Corte, che il Governo ha varato con un provvedimento d'urgenza riguardante disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa.

Con il decreto-legge 8 marzo 1993 n. 54 è stato completato il decentramento giurisdizionale, già avviato ai sensi della legge n. 203/91 nelle cd. «regioni a rischio» Campania, Puglia e Calabria (e relativi uffici di Procura) in tutte le regioni a statuto ordinario con competenze in materia di contabilità pubblica e in materia pensionistica.

Successivamente, in sede di reiterazione di tale provvedimento con il D.L. 15 maggio 1993 n. 143, sono state inserite ulteriori disposizioni per la riforma globale dei controlli: in particolare, l'art. 7 ha sensibilmente modificato le modalità di esercizio delle funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 100 della Costituzione.

Più precisamente, è stato disciplinato l'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria; contestualmente il controllo preventivo della Corte è stato limitato agli atti generali di indirizzo dell'azione amministrativa e ai provvedimenti di Comitati interministeriali, atti di recepimento di norme comunitarie, provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare, ecc.).

Va sottolineato in proposito che il citato provvedimento d'urgenza non faceva alcuna menzione dei contratti della pubblica amministrazione: tale lacuna è stata unanimemente evidenziata nel corso del vivace dibattito, apertosi sulla materia dei controlli fuori e dentro la Corte e nelle stesse aule Parlamentari.

In sede di reiterazione, per mancata conversione, del D.L. n. 143/93 l'art. 7 del decreto-legge 17 luglio 1993, n. 232 ha incluso (alla lett. h) tra gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità «i decreti che approvano contratti attivi e passivi dello Stato di importo superiore al valore in ECU stabilito dal-

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

la normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti, ovvero al maggior valore stabilito con successivo regolamento governativo per singole categorie o tipologie di contratti».

Il testo della disposizione, «de qua» è stato poi modificato dal decreto-legge n. 359 del 14.9.1993, che ha ulteriormente riproposto il provvedimento governativo non convertito dalle Camere: all'art. 7, lett. h) la dizione «contratti dello Stato» è stata sostituita da quella più restrittiva «contratti dei Ministeri» che esclude, ad esempio, tutta l'attività contrattuale delle Aziende autonome; nel contempo, per «i contratti attivi è stata inserita la precisazione «di qualunque importo», mentre per tutti i contratti passivi è stato introdotto il riferimento al valore in ECU (5 milioni) stabilito per l'aggiudicazione «degli appalti d'opera».

Neppure questo provvedimento ha ricevuto nei termini la prescritta sanzione del Parlamento: poiché, peraltro, le disposizioni sull'istituzione dei servizi di controllo interno alle singole Amministrazioni erano state trasfuse nel decreto legislativo 10 novembre 1993 n. 470 (di modifica e integrazione del D. Leg.vo n. 29/93), l'ulteriore reiterazione disposta con il D.L. 15 novembre 1993 n. 453 ha riguardato soltanto «disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», lasciando inalterate le disposizioni inerenti alla materia contrattuale.

Com'è noto, questa lunga e contrastata vicenda si è poi conclusa con la conversione in legge (L. n. 19 del 14.1.1994) di quest'ultimo provvedimento, peraltro limitato alle sole norme in materia di giurisdizione, mentre le disposizioni concernenti la riforma dei controlli della Corte sono state recepite da un apposito disegno di legge (A.S. n. 1656) poi approvato dal Parlamento in chiusura della legislatura.

La definitiva formulazione contenuta dall'art. 3 lett. g) della legge 14 gennaio 1994 n. 20 sottopone al controllo preventivo della Corte i «decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo; di appalto d'opera, se di un'importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato».

Tenuto conto che il controvalore in lire dell'Unità di conto europea per il biennio 1994-95 è stato determinato in L. 1.660,795 (cfr. comunicato del Ministero del tesoro in G.U. n. 19 del 25.1.1994), ne consegue che sono assoggettati al controllo preventivo i contratti di appalto o concessione di opere pubbliche di importo superiore a 830,4 miliardi; tale importo si riduce a 83 miliardi per la fornitura di beni e servizi.

Giova sottolineare che con quest'ultima disposizione il legislatore ha posto rimedio ad una incongruenza del citato D.L. n. 359/93, che aveva previsto per tutti i contratti, indistintamente, il riferimento alla soglia comunitaria degli appalti di lavori pubblici (e cioè 5 milioni di ECU); tale indicazione - chiaramente sproporzionata rispetto alla soglia prevista dall'Unione europea (200.000 ECU) per forniture e servizi - avrebbe sottratto al controllo preventivo gran parte dei contratti stipulati in tali comparti.

#### 7.1 Il controllo sui contratti: possibili linee evolutive

Per quanto concerne specificamente la materia contrattuale, va sottolineato che la nuova disciplina introdotta dalla legge n. 20/94 riflette l'impostazione dottrinale - largamente condivisa - che tende a conferire maggiore dinamismo, tempestività ed effettività all'attività di controllo, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione.

È fortemente avvertita l'esigenza di rivitalizzare e rendere più flessibile tale attività - quasi «ingessata» per il passato da una nozione troppo formale del concetto di terzietà -, affiancandola in modo più dinamico al dispiegarsi dell'azione amministrativa, con finalità non solo interdittive e/o sanzionatorie, ma piuttosto correttive e di orientamento.

Il presupposto di tale processo evolutivo è un effettivo cambiamento del modo di amministrare, che attui i principi della legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo e dei decreti delegati sulla riforma del pubblico impiego (decreto legislativo n. 29/93 e successive integrazioni), nel senso della trasparenza, dell'efficienza e della responsabilità.

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

Un'amministrazione che agisca in modo tempestivo e coerente, in base a programmi e progetti chiaramente definiti sia sotto il profilo qualitativo che in termini finanziari, rende insufficiente e tardivo il controllo sull'atto finale del procedimento, collegato alla sola fase dell'impegno di spesa.

Se, per contro, oggetto del controllo non è l'atto ma l'attività posta in essere dall'amministrazione per la realizzazione di un determinato intervento, il controllo stesso può essere utilmente anticipato ed esteso ad altri «momenti» del procedimento che abbiano autonoma rilevanza.

Per quanto concerne i contratti della P.A. — tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla legge-quadro in materia di lavori pubblici — il primo passo sulla via di un concreto processo di riforma potrebbe essere quello della formalizzazione degli atti di programmazione, da assoggettare al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 1 — lett. c) della legge n. 20/94.

Inoltre, in analogia con quanto disposto dall'art. 56 della legge n. 142/90 sulle autonomie locali, anche per le amministrazioni dello Stato dovrebbe essere introdotto l'obbligo «della deliberazione a contrattare» che, indicando gli elementi essenziali del contratto, consentirebbe il tempestivo e proficuo esercizio di altre forme di sindacato dell'azione amministrativa da parte di organi sia interni che esterni all'Amministrazione, in una fase in cui non sono ancora sorte obbligazioni verso terzi.

Una funzione essenziale in tale contesto verrebbe a svolgere il «responsabile del procedimento», che si pone come interlocutore naturale degli organi di controllo interno ed esterno, ai fini di una costante diffusione di informazioni e documenti e di una efficace collaborazione nell'effettuazione di verifiche, ispezioni e accertamenti diretti.

Infine, nel delicato settore degli appalti di opere pubbliche un'adeguata estensione dei collaudi in corso d'opera consentirebbe, attraverso opportuni raccordi, una più tempestiva e proficua esplicazione delle attività di controllo, evitando il verificarsi ed il sovrapporsi di fenomeni patologici difficilmente emendabili in sede di collaudo finale.

### 7.2 Le più significative pronunce della Corte

Il comprensibile disorientamento delle Amministrazioni di fronte alle nuove norme e la insistita reiterazione dei decreti-legge — in una materia da molti considerata non modificabile con provvedimenti normativi del Governo — hanno avuto inevitabili ripercussioni sulla correttezza dell'attività amministrativa e sul connesso esercizio del controllo da parte dei competenti uffici della Corte.

Il disagio è stato maggiormente avvertito nella materia contrattuale, a causa delle oscillazioni nella formulazione delle corrispondenti disposizioni — di cui prima si è fatto cenno —, più volte intervenute nella riproposizione dei provvedimenti d'urgenza.

Ciò nonostante la Corte ha emesso, nel corso del 1993 e nei primi mesi del 1994, un considerevole numero di pronunce (44) in sede di controllo.

A) Alcune di esse hanno riguardato questioni rilevanti, in ordine al ruolo delle attività di programmazione di progettazione nell'ambito del procedimento per la realizzazione di opere pubbliche.

In particolare, la Corte ha affermato — con specifico riferimento al settore dell'edilizia penitenziaria — che il programma degli interventi (approvato con decreto interministeriale Grazia e giustizia — Lavori pubblici), quanto alla ripartizione delle competenze e delle responsabilità gestionali «costituisce per l'azione amministrativa subordinata un limite invalicabile..... ed il suo mancato rispetto integra una violazione di legge».

Con deliberazione n. 104/93 la Sezione del controllo ha, pertanto, ritenuto non conforme a legge un decreto del Provveditore alle OO.PP. dell'Emilia-Romagna con il quale si approvava, nell'importo di 13 miliardi, il progetto generale per la ristrutturazione della casa di lavoro di Saliceta San Giuliano (MO), per la quale il programma nazionale di interventi aveva previsto un finanziamento di soli 9 miliardi.

Dopo aver puntualizzato le differenze esistenti tra «straordinaria manutenzione» e «ristrutturazione» di edifici, la citata pronuncia ha affermato, inoltre, la necessità di sottoporre i progetti di massima del secondo tipo al parere della Commissione per l'edilizia penitenziaria di cui all'art. 3 della legge n. 404/77.

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

Obbligo analogo è stato, altresì, sancito dalla Sezione (deliberazione n. 105/93) per la costruzione e adattamento di strutture edilizie accessorie (caserma agenti di Parma) nell'ambito degli istituti di prevenzione e pena, regolarmente inserite e finanziate nell'ambito della programmazione generale di settore.

Risolvendo una questione di massima di particolare importanza, la Corte ha ritenuto illegittimo il conferimento di un incarico ad un libero professionista per la progettazione di opere di non immediata realizzazione e non inserite negli ordinari strumenti programmatici dell'amministrazione.

La Sezione del controllo (deliberazione n. 113/93) ha ribadito, che l'attività di progettazione di un'opera pubblica — da chiunque eseguita — non può essere intesa come fine a se stessa, volta esclusivamente all'ideazione tecnica di opere indipendentemente dalla concreta possibilità di realizzazione.

Essa deve invece inserirsi, come apprestamento di idonee soluzioni tecniche, in un contesto omogeneo di scelte operative e finanziarie finalizzate al soddisfacimento di un interesse pubblico concreto e attuale (7).

Gravi carenze nell'attività di progettazione e la mancanza di funzionalità dello stralcio delle opere che si intendeva realizzare hanno indotto la Corte a dichiarare illegittima la concessione per i lavori di completamento della Dogana di Segrate, assentita dal Provveditore alle OO.PP. per la Lombardia.

Nella fattispecie, è stato rilevato (Sez. controllo — delib. n. 114/93) che a fronte di un progetto esecutivo, redatto dall'impresa concessionaria, per l'ammontare di 140 miliardi, era stato affidato un 1° stralcio di soli 30 miliardi, mentre l'esecuzione delle restanti opere veniva subordinata al successivo reperimento dei fondi necessari.

È stata, altresì, eccepita la mancanza di un progetto di massima redatto dall'amministrazione e l'impossibilità di considerare funzionale lo stralcio dei lavori affidati, trattandosi di opere di completamento di un complesso edilizio in corso di realizzazione da oltre venti anni, composto da una serie di strutture e impianti che per definizione devono essere utilizzati contemporaneamente.

B) In materia di concessioni la Corte ha confermato la propria giurisprudenza, che esclude l'utilizzazione di tale forma di affidamento per l'espletamento di studi e per la progettazione di un'opera, indipendentemente dalla sua esecuzione.

Pertanto, è stato dichiarato non conforme a legge (Sez. controllo — delib. 107/93) un decreto del Provveditore alle OO.PP. per la Toscana che affidava in concessione lo svolgimento di indagini e la compilazione del progetto per il consolidamento della parete di supporto di un affresco nel Palazzo pubblico di Siena.

Su iniziativa della stessa Delegazione regionale per la Toscana, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della convenzione con la quale il Provveditore alle OO.PP. della citata Regione affida in concessione a quest'ultima l'esecuzione delle opere idrauliche di cui alla legge n. 183/89 sulla difesa del suolo.

La Sezione (delib. n. 128/93) ha affermato che la ricordata legge n. 183/89 stabilisce una chiara e tassativa ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, disciplinandone anche le varie forme di collaborazione nella realizzazione dei piani di bacino: tale suddivisione degli ambiti decisionali non può quindi essere modificata in via amministrativa.

Nè può essere legittimamente usato lo strumento della concessione, che nella fattispecie risulterebbe privo di oggetto, in quanto non si identifica compiutamente un'opera ma si fa riferimento a tutte le opere di competenza statale.

---

7) Per tali motivi è stato ricusato il visto e la registrazione di un decreto del Provveditore alle OO.PP. per la Lombardia, che affidava ad un professionista esterno la progettazione di lavori per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici statali in Provincia di Pavia, verso il corrispettivo di circa 2 miliardi.

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

Sempre in materia di difesa del suolo la Sezione – ribadendo una precedente pronuncia (delibera n. 84/93) in fattispecie analoga – ha affermato la successione «in universum jus» delle Autorità di bacino di cui alla legge n. 183/89 nei confronti degli organi statali operanti nel settore, in forza della legislazione previgente.

Con deliberazione n. 145/93 è stato dichiarato non conforme a legge l'affidamento in concessione, da parte del Magistrato per il Po, degli studi finalizzati alla predisposizione del piano di bacino del fiume Secchia.

C) Numerose pronunce hanno riguardato nel corso del 1993 l'attività contrattuale dell'ANAS, soffermandosi su vecchie e nuove patologie ripetutamente rilevate dalla Corte sia in sede di controllo che di referto.

Innanzitutto va ricordata in questa sede la deliberazione n. 127/93, con la quale la Sezione del controllo ha ritenuto inapplicabile ai lavori di importo superiore a 5 milioni di ECU la direttiva 23 giugno 1994 n. 160 del Ministro dei lavori pubblici.

La direttiva – emessa in applicazione dell'art. 19 del D.L. n. 180 del 7.6. 1994 – invitava gli uffici operativi dell'ANAS a formalizzare i contratti d'appalto affidati a trattativa privata (e successivamente sospesi), per i quali fosse stata a suo tempo autorizzata la consegna anticipata sotto le riserve di legge.

La Corte ha ritenuto che i motivi di opportunità adottati dall'Azienda non fossero sufficienti a sanare il vizio d'origine di tali affidamenti, e cioè il mancato rispetto della normativa comunitaria sulle procedure concorsuali negli appalti pubblici.

È stata poi riproposta all'attenzione della Corte la vicenda della S.S. n. 106 «Jonica» e della S.S.V. «Bradonica»: come si ricorderà, la Sezione del controllo aveva dichiarato (con deliberazione n. 98/93) non conformi a legge i provvedimenti con i quali, sulla base di ordinanze della Protezione civile, i lavori stradali erano stati affidati senza gara in deroga alla normativa CEE.

Nel luglio del 1993 l'Azienda ha emanato due nuovi provvedimenti, di contenuto identico ai precedenti, nei quali tuttavia l'affidamento dei lavori a trattativa privata è stato motivato con riferimento all'art. 9, punto 2 – lett. b) del D.Leg.vo n. 406/91: sussistenza di motivi tecnici per i quali i lavori non possono essere eseguiti che da un soggetto determinato.

Tale assunto non è stato ritenuto persuasivo dalla Sezione del controllo (deliberazione n. 152/93), che ha ritenuto illegittimi i due decreti nel riflesso che i motivi tecnici non possono consistere in «profili di convenienza operativa, di opportunità o di utilità economica», ma devono riferirsi a requisiti di alta specializzazione delle metodologie operative, a particolari procedimenti costruttivi ovvero a specifiche capacità professionali che solo un determinato esecutore è in grado di garantire.

Deve quindi ritenersi giuridicamente infondata la tesi – sostenuta dall'ANAS – che riduce la fattispecie legislativa al problema dell'interferenza dei cantieri e delle responsabilità, atteso che la norma citata si rivolge innanzitutto ai nuovi lavori e non solo agli ulteriori affidamenti in corso d'opera.

In proposito deve aggiungersi, per completezza, che con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 1993 è stata chiesta la registrazione con riserva dei due decreti in questione.

D) Nel nuovo assetto dell'attività di controllo della Corte, delineato dal D.L. n. 143/93 e successive reiterazioni e infine sanzionato dalla legge n. 20/94, assume particolare rilievo l'avviso ex art. 15 del T.U. n. 1214 del 1934, inviato al Ministro dei trasporti in data 18 novembre 1993 allo scopo di accertare la legittimità e regolarità degli investimenti dello Stato per la costruzione di opere ferroviarie.

Tali investimenti riguardano l'ammodernamento ed il potenziamento delle linee ferroviarie gestite in regime di concessione dalla Società Ferrovie Nord Milano Esercizio (FNME), controllata in qualità di unico azionista dalla capogruppo «FERROVIE NORD MILANO S.p.A.».

L'iniziativa costituisce applicazione del principio – già affermato dall'art. 16, comma 3, della legge n. 203/91 ed ora ribadito dall'art. 3, comma 8, della citata legge 14 gennaio 1994 n. 20, secondo il quale il sistema gestionale di singoli centri di spesa, posti al di fuori dell'apparato amministrativo dello Stato

ma alimentati con risorse provenienti dal suo bilancio, non può limitare l'esercizio del controllo intestato alla Corte dei conti a norma dell'art. 100, comma 2, della Costituzione.

I rilievi della Corte trovano fondamento nelle osservazioni formulate fin dal 1991 dall'Organo di controllo interno della predetta Società concessionaria, trasmessi ai Ministri dei trasporti e del tesoro per il seguito di rispettiva competenza.

Sotto un primo profilo è stato contestato il trasferimento, a partire dal 1991, della struttura tecnica (operante nell'interesse del Ministero dei trasporti, con funzioni assimilabili a quelle degli uffici del Genio civile) dalla Società concessionaria alla Capogruppo «Ferrovie Nord Milano, in assenza di una concessione di servizi e ferma restando la responsabilità della gestione delle opere da realizzare in capo al Consiglio di amministrazione della concessionaria F.N.M.E. S.p.A.

In secondo luogo sono stati chiesti chiarimenti - ai sensi della vigente legislazione nazionale e comunitaria sugli appalti - in ordine al procedimento di scelta del Consorzio CON.FE.MI., quale unico esecutore di tutti i lavori inerenti alle linee ferroviarie Cadorna-Bovisa, Bovisa-Saronno e Saronno-Malpensa.

Sulla documentazione trasmessa del Ministro dei trasporti, unitamente alle valutazioni dell'Amministrazione in data 10 gennaio 1994, è in corso l'istruttoria della Corte.



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

**INTERVENTI DI MANUTENZIONE IDRAULICA**  
(art. 3 D.L. n. 148/93 convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 236)

D.P.C.M. 29 novembre 1993

Tabella 1

**RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI PER BACINO IDROGRAFICO**

Coefficiente di popolazione: .4

Coefficiente di superficie: .6

Finanziamento assentito: 203.636 milioni

<i>Bacini di rilievo nazionale:</i>	Popolazione	Superficie	Finanziamento	Percentuale
Isonzo . . . . .	182.200	1155.4	733	0.36
Tagliamento . . . . .	153.524	2797.2	1.358	0.67
Livenza . . . . .	409.325	2520.8	1.615	0.79
Piave . . . . .	372.468	4366.5	2.312	1.14
Brenta - Bacchiglione . . . . .	1.718.491	6664.6	5.190	2.55
Adige . . . . .	1.322.857	12453.7	6.970	3.42
Po . . . . .	15.208.058	67820.2	49.520	24.32
Arno . . . . .	1.909.970	7421.0	5.774	2.84
Tevere . . . . .	4.347.707	17639.5	13.446	6.60
Liri - Garigliano . . . . .	696.488	5020.5	3.046	1.50
Volturno . . . . .	776.234	5589.2	3.392	1.67
<b>Totali . . .</b>	<b>27.097.322</b>	<b>133448.6</b>	<b>93.355</b>	<b>45.84</b>
<i>Bacini di rilievo interregionale:</i>				
Lemene . . . . .	103.451	589.0	389	0.19
Fissero - Tartaro - C.B. . . . .	356.465	1937.7	1.302	0.64
Reno . . . . .	1.026.782	4952.0	3.495	1.72
Marecchia . . . . .	152.436	552.9	445	0.22
Conca . . . . .	106.964	451.6	338	0.17
Tronto . . . . .	117.314	1195.9	655	0.32
Sangro . . . . .	66.842	1536.1	721	0.35

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

Segue: Tabella 1

	Popolazione	Superficie	Finanziamento	Percentuale
Trigno . . . . .	61.286	1282.7	610	0.30
Saccione . . . . .	11.042	262.5	123	0.06
Fortore . . . . .	83.246	1616.3	777	0.38
Ofanto . . . . .	175.536	2437.0	1.244	0.61
Bradano . . . . .	220.142	2634.1	1.388	0.68
Sinni . . . . .	45.587	1085.9	507	0.25
Magra . . . . .	132.829	1637.1	857	0.42
Fiora . . . . .	33.566	914.5	420	0.21
Sele . . . . .	264.898	3258.7	1.707	0.84
Noce . . . . .	33.643	520.4	260	0.13
Lao . . . . .	23.680	575.6	268	0.13
<b>Totali . . .</b>	<b>3.015.709</b>	<b>27440.0</b>	<b>15.504</b>	<b>7.61</b>
<i>Bacini di rilievo regionale:</i>				
Veneto . . . . .	1.026.483	2452.2	2.479	1.22
Friuli-Venezia Giulia . . . . .	614.181	1851.0	1.639	0.80
Liguria . . . . .	1.505.772	3288.2	3.511	1.72
Emilia-Romagna . . . . .	938.577	5811.8	3.717	1.83
Toscana . . . . .	1.469.731	12663.9	7.268	3.57
Marche . . . . .	1.282.575	8289.9	5.221	2.56
Lazio . . . . .	955.911	5272.8	3.523	1.73
Abruzzo . . . . .	1.036.205	7123.7	4.391	2.16
Molise . . . . .	158.163	1553.3	860	0.42
Campania . . . . .	4.622.648	5726.6	9.003	4.42
Puglia . . . . .	3.786.415	16978.2	12.367	6.07
Basilicata . . . . .	268.086	4401.7	2.176	1.07
Calabria . . . . .	2.019.391	14624.5	8.858	4.35
Sicilia . . . . .	4.961.383	25710.9	17.612	8.85
Sardegna . . . . .	1.637.705	24092.4	12.154	5.97
<b>Totali . . .</b>	<b>26.283.226</b>	<b>139841.1</b>	<b>94.777</b>	<b>46.54</b>
<b>TOTALI . . .</b>	<b>56.396.257</b>	<b>300729.7</b>	<b>203.636</b>	<b>100.00</b>

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

## REVOCA E RIALLOCAZIONE DI FINANZIAMENTI

Delibera CIPE 19 ottobre 1993

Tabella 2

GARE NON AVVIATE E/O NON PERFEZIONATE			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
** Abruzzo - Totale parziale . . . . .		25.309	1.266
** Basilicata - Totale parziale . . . . .		30.500	1.525
** Calabria - Totale parziale . . . . .		477.053	23.640
** Campania - Totale parziale . . . . .		418.121	19.910
** Lazio - Totale parziale . . . . .		14.843	742
** Molise - Totale parziale . . . . .		37.135	747
** Puglia - Totale parziale . . . . .		100.527	5.026
** Sicilia - Totale parziale . . . . .		284.714	12.336
	TOTALE . . . . .	1.388.202	65.192
GARE NON AVVIATE E/O NON PERFEZIONATE			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** ABRUZZO</b>			
Comune di Treglio (Chieti)	Completamento opere urbanizzazione primaria zona artigianale - 1° lotto - 850/87	800	40
Comune di Pescara	Realizzazione di un centro riviera, parcheggi, ecc. - 1° stralcio funzionale - 324/88	12.800	640
Consorzio di bonifica del Fucino (L'Aquila)	Ripristino impianto irriguo Fucino con il comune di Avezzano - 112/90	11.709	586
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	25.309	1.266
<b>** BASILICATA</b>			
Comunità Montana dell'Alto Basento (Potenza)	Strada tangenziale di Potenza - 128/90	25.000	1.250
Regione Basilicata	Realizzazione teatro e centro convegni Acquafredda di Maratea - 198/90	5.500	275
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	30.500	1.525

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

Segue: Tabella 2

Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** CALABRIA</b>			
Comune di Catanzaro	Intervento sistema trasporti e parcheggi a Catanzaro - 640/87	107.000	5.350
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Abatemarco - 594/87	4.200	210
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Acquabianca e Sambuco - 596/87	3.500	175
Regione Calabria	Acquedotto Accitello per Marano e Uniti - 599/87	2.100	105
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Neto Macrocioli Trionto - 798/87	2.800	140
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Alaco-Poro - 799/87	9.800	490
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Sila Greca - 587/87	10.360	518
Regione Calabria	Potenziamento acquedotti Crocchio e Cerasio - 588/87	3.400	170
Regione Calabria	Completamento acquedotti Ferrera Petrosa, Pantanelle S. Nacaio - 589/87	4.900	245
Regione Calabria	Potenziamento acquedotto Lese-Tacina - 591/87	7.700	385
Regione Calabria	Potenziamento acquedotti Simeri, Maiorizzini ecc. - 593/87	7.700	385
Comune di Reggio Calabria	Copertura torrente S. Agata - 207/88	15.000	750
Consorzio industriale di Crotone (Catanzaro)	Impianto trattamenti fanghi area industriale di Crotone - 325/88	11.129	556
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici alto Jonio reggino (Reggio Calabria) - 231/88	19.700	955
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici fascia costiera catanzarese (Catanzaro) - 232/88	14.000	700
Regione Calabria	Prosecuzione raddoppio adduttore acquedotto Abatemarco (Catanzaro) - 233/88	19.980	999
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici comuni alto Jonio cosentino (Cosenza) - 235/88	19.531	977
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici comprensorio turistico Capo Colonna e Capo Rizzuto (Catanzaro) - 236/88	12.242	612
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici comuni alto Tirreno cosentino (Cosenza) - 237/88	14.000	700
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici comuni alto Jonio cosentino (Cosenza) - 238/88	9.000	450
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici alto Simeri e Savuto (Cosenza) - 239/88	9.000	450
Regione Calabria	Raddoppio acquedotto Casali - 240/88	6.000	300
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici Lese-Tacina - 241/88	5.998	300
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici Piana Lametina (Catanzaro) - 242/88	23.000	1.150
Regione Calabria	Integrato gestione schemi idrici - 243/88	63.322	3.166
Comune di Bova Marina (Reggio Calabria)	Progetto lungomare di Bova - 111/90	6.982	350
Comune di Catanzaro	Allestimento museale ed arredo completo S. Giovanni - 114/90	5.937	297
Comune di Tropea (Catanzaro)	Progetto in località Carmine per valorizzazione storica - 166/90	5.200	260
Comune di Vibo Valentia (Catanzaro)	Restauro palazzo Gagliardi di Vibo Valentia - 205/90	15.042	752
Comunità Montana dell'Aspromonte orientale	Derivazione sub-alveo torrente Lo Verde - 162/90	20.000	1.000
Ministero dell'agricoltura e foreste	Recupero complesso monastico S. Maria del Pathir - 167/90	4.530	13
Università di Reggio Calabria	Costruzione parcheggio interrato in Catanzaro - 181/90	5.000	250
Regione Calabria	Potenziamento schemi idrici alto Jonio reggino (Reggio Calabria) - 234/88	9.000	450
<i>Totale parziale . . .</i>		477.053	23.640

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

Segue: Tabella 2

Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	importo erogato
<b>** CAMPANIA</b>			
Comunità Montana della penisola sorrentina (Napoli)	Strada dorsale sorrentina e connessioni infrastrutture viabilità esistente - 840/87	50.400	2.530
Regione Campania	Completamento impianto irriguo alta Val Sabato - 2° lotto - 633/87	2.500	124
Regione Campania	Collegamento sistema urbano Vallo Lucania Cilento per agglomerati industriali Valle Sele - 668/87	40.600	2.030
AMAN (Napoli)	Ristrutturazione campi pozzi a servizio centrale sollevamento Lutrano (Napoli) - 111/88	22.938	1.147
Regione Campania	Cittadella dello sporto di Napoli - 328/88	70.000	3.500
Regione Campania	Collettore a servizio di Torre del Greco Ercolano ecc. - 2° lotto - 25/88	64.223	3.211
Regione Campania	Impianto depurazione e rete collettori comprensorio medio Sarno - 2° lotto - 28/88	60.000	3.000
Comune di Barano d'Ischia (Napoli)	Risanamento costone tufaceo e scogliera Marenti - 175/90	10.000	500
Comune di Salerno	Sistema trasporti e parcheggi a Salerno - 15/90	52.000	2.600
Consorzio parco turistico lago Telesino	Progetto di sviluppo turistico area lago Telesino (Benevento) - 125/90	25.460	1.278
Ministero dei beni culturali	Restauro e valorizzazione poli monumentali centro antico di Benevento - 195/90	20.000	0
<i>Totale parziale . . .</i>		418.121	19.910
<b>** LAZIO</b>			
Consorzio di bonifica della conca di Sora (Frosinone)	Sistemazione rete scolante comprensorio irriguo fiumi Liri e Fibreno in comuni vari - 33/90	14.843	742
<i>Totale parziale . . .</i>		14.843	742
<b>** MOLISE</b>			
Comunità Montana del Matese (Campobasso)	Opere irrigazione 1° distretto di Boiano - 171/88	7.615	382
Consorzio di bonifica Larinese (Campobasso)	Sistemazione idraulico scolante torrente Cigno tratto s.s. 480 e s.p. 73 - 260/88	7.300	365
Comune di Guglionesi (Campobasso)	Asse attrezzato Termoli Guglionesi - 305/88	22.220	0
<i>Totale parziale . . .</i>		37.135	747

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

Segue: Tabella 2

Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** PUGLIA</b>			
Comune di Bari	2° lotto completamento viabilità dal porto alla tangenziale Tondo di Carbonara - 281/88	16.725	836
Amministrazione provinciale di Taranto	Riqualificazione attività ceramistica di Grottaglie - 191/90	25.000	1.250
Comune di Lecce	Realizzazione parcheggio nel centro di Lecce zona piazza Mazzini - 185/90	23.802	1.190
Consorzio area di sviluppo industriale di Taranto	Stada di collegamento s.s. 7 stazione Bellavista - 184/90	10.000	500
Regione Puglia	Diga foranea del porto di Molfetta - 161/90	25.000	1.250
	<i>Totale parziale . . .</i>	100.527	5.076
<b>** SICILIA</b>			
Consorzio area di sviluppo industriale di Palermo	Circonvallazione esterna di Palermo - 1° e 2° lotto - 115/87	60.000	3.000
Consorzio area di sviluppo industriale di Palermo	Circonvallazione di Palermo - 3° lotto - 197/88	38.000	0
Consorzio area di sviluppo industriale di Palermo	Asse attrezzato porto Termini Imerese - Svincolo autostradale - 285/88	23.202	1.160
Consorzio area di sviluppo industriale Sicilia orientale	Completamento asse di spina Nord-Sud piazza Caduti del Mare - 69/88	32.000	1.600
Regione Sicilia	Completamento spazi turistici parco di Selinunte - 296/88	26.746	1.337
Comune di Acireale	Costruzione lotto strada detto Asse attrezzato - 192/90	11.250	563
Comune di Siracusa	Costruzione porto turistico - 153/90	32.000	1.600
Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Messina	Centro direzionale dei servizi - 186/90	16.520	826
Consorzio area di sviluppo industriale Sicilia orientale	Completamento asse di spina Nord-Sud - 144/90	11.496	575
Regione Sicilia	Progetto Isole Egadi - Tonnara di Favignana - 131/90	20.000	1.000
Regione Sicilia	Costruzione molo Riposto - 178/90	13.500	675
	<i>Totale parziale . . .</i>	284.714	12.366
	<b>TOTALE . . .</b>	1.388.202	65.192

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

## REVOCA DI RIALLOCAZIONE DI FINANZIAMENTI

Delibera CIPE 19 ottobre 1993

Tabella 3

STUDI, PROGETTAZIONI E RICERCHE NON AFFIDATI			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
** Calabria - Totale parziale . . . . .		18.645	2.797
** Campania - Totale parziale . . . . .		6.176	926
** Lazio - Totale parziale . . . . .		250	37
** Marche - Totale parziale . . . . .		1.420	213
** Puglia - Totale parziale . . . . .		2.957	444
** Sardegna - Totale parziale . . . . .		200	30
** Sicilia - Totale parziale . . . . .		1.350	202
	TOTALE . . . . .	30.998	4.649
STUDI, PROGETTAZIONI E RICERCHE NON AFFIDATI			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** CALABRIA</b>			
Comunità Montana dell'Appennino Paolano (Cosenza)	Piano di sviluppo economico e sociale della Comunità Montana - 769/87	200	30
Comunità Montana Silana (Cosenza)	Piano di sviluppo economico e sociale della Comunità Montana - 548/87	80	12
Consorzio di bonifica di Punta Castella (Catanzaro)	Perizia studi progettazione esecutiva rete colo comuni vari - 860/87	100	15
ESAC (Cosenza)	Studio risorsa irrigua sviluppo integrato altipiano Silano province di Cosenza e Catanzaro - 755/87	500	75
Regione Calabria	Studi sistemi urbani di Catanzaro, Reggio Calabria, Villa S. Giovanni e Gioia Tauro - 615/87	4.000	600
Regione Calabria	indagini ricerca risorse idropotabili extra bacino - 566/87	500	75
Regione Calabria	Potenziamento e adeguamento schemi idrici basso Jonio reggino - 567/87	250	38
Regione Calabria	Progetto esecutivo approvvigionamento e distribuzione idropotabile di Reggio Calabria - 568/87	1.000	150
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile di Crotone - 574/87	300	45

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

Segue: Tabella 3

Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile comune di Vibo Valentia - 569/87	300	45
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile comune di Catanzaro - 570/87	800	120
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile comune di Cosenza - 571/88	1.000	150
Regione Calabria	Progetto esecutivo aggiornamento piano regionale acque - 572/87	1.800	270
Regione Calabria	Completamento indagini e progetto esecutivo diga sul Trionto - 573/87	450	67
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile di Corigliano e Rossano - 575/87	400	60
Regione Calabria	Progetto esecutivo risanamento approvvigionamento e distribuzione idropotabile di Lamezia Terme - 576/87	300	45
Regione Calabria	Progetto esecutivo approvvigionamento e distribuzione idropotabile comuni interni e costieri medio Tirreno cosentino - 577/87	550	83
Regione Calabria	Completamento indagini sfruttamento falde acquifere fiume Alli a Reggio Calabria - 578/87	865	130
Regione Calabria	Completamento indagini costruzione piccoli invasi uso potabile e progettazione di massima - 579/87	750	112
Regione Calabria	Progetto esecutivo 580/87 potenziamento e adeguamento schemi idrici litorale tirrenico reggino	250	38
Regione Calabria	Progetto esecutivo potenziamento e adeguamento schemi idrici litorale altop Jonio reggino - 581/87	250	37
Regione Calabria	Progetto esecutivo completamento raddoppio condotta Abatmarco - 582/87	600	90
Regione Calabria	Progetto esecutivo potenziamento e adeguamento schemi idrici litorale Jonico da Crotona a Cariati - 583/87	700	105
Regione Calabria	Indagini protezione sanitaria e idrogeologica fonti alimentazione sistema acquedottistico calabrese - 584/87	300	45
Regione Calabria	Progetto esecutivo derivazione in quota torrente La Verde per potenziamento schemi idrici da Palizzi ad Ardone - 585/87	400	60
Regione Calabria	Progetto esecutivo condotta adduttrice acquedotti vari territorio regionale - 586/87	200	30
Regione Calabria	Studi razionalizzazione impianti irrigui e reticolo Calabria nord - 875/87	600	90
Regione Calabria	Studi razionalizzazione impianti irrigui e reticolo Calabria meridionale - 875/87	600	90
Regione Calabria	Studi razionalizzazione impianti irrigui e reticolo Calabria centrale - 875/87	600	90
<i>Totale parziale . . .</i>		18.645	2.797



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

Segue: Tabella 3

Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** CAMPANIA</b>			
Regione Campania	Studio ristrutturazione porti minori golfi di Napoli e Salerno - 671/87	1.000	150
Regione Campania	Delocalizzazione industrie ad alto rischio - 871/87	4.000	600
Regione Campania	Insediamiento sportivo a Monte Ruscello - 873/87	300	45
Amministrazione provinciale di Napoli	Studio redazione catasto scarichi pubblici - 10655/87	876	131
	<i>Totale parziale . . .</i>	6.176	926
<b>** LAZIO</b>			
Regione Lazio	Definizione enti di gestione e competenze territoriali ai fini del trasferimento gestione infrastrutture - 142/88	250	37
	<i>Totale parziale . . .</i>	250	37
<b>** MARCHE</b>			
Regione Lazio	Studio e ricerche valorizzazione turistico culturale Valle Tronto Tesino e dintorni - 118/90	1.420	213
	<i>Totale parziale . . .</i>	1.420	213
<b>** PUGLIA</b>			
Regione Puglia	Centri intermodali di trasporto - 288/88	1.357	204
Comune di Bitonto (Bari)	Progettazione esecutiva strutture settore olivicolo - 159/90	1.600	240
	<i>Totale parziale . . .</i>	2.957	444
<b>** SARDEGNA</b>			
Comunità Montana 11ª dell'Ogliastra Lanusei	Piano sviluppo socio-economico - 621/87	200	30
	<i>Totale parziale . . .</i>	200	30
<b>** SICILIA</b>			
EAS Palermo	Invaso S. Carlo sul fiume Sosio - 833/87	350	52
EAS Palermo	Progetto esecutivo acquedotto Ancipa - 834/87	1.000	150
	<i>Totale parziale . . .</i>	1.350	202
	<b>TOTALE . . .</b>	<b>30.998</b>	<b>4.649</b>

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

Delibera CIPE 19 ottobre 1993

Tabella 4

OPERE CON CONVENZIONI NON STIPULATE			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
** Calabria - Totale parziale . . . . .		35.150	0
** Sardegna - Totale parziale . . . . .		5.605	0
** Sicilia - Totale parziale . . . . .		21.318	0
	TOTALE . . . . .	62.073	0
OPERE CON CONVENZIONI NON STIPULATE			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>** CALABRIA</b>			
Consorzio di bonifica di Caulonia (Reggio Calabria)	Progettazione esecutiva di una rete di distribuzione irrigua nella fascia jonico reggina	150	0
Regione Calabria	Progetto integrato per la gestione ottimale degli schemi idrici potabili ed il controllo sismico delle grandi opere idrauliche	20.000	0
Comune di Pizzo Calabro (Catanzaro)	Tonnare di Pizzo Calabro	15.000	0
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	35.150	0
<b>** SARDEGNA</b>			
Regione Sardegna	Sistema telematico di informazioni turistiche	5.605	0
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	5.605	0
<b>** SICILIA</b>			
Comune di Mazzara S. Andrea (Messina)	Lavori di captazione e adduzione delle acque della Fiumara Mazzara	21.318	0
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	21.318	0
	TOTALE . . . . .	62.073	0

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

## Delibera CIPE 10 novembre 1993

Tabella 5

LAVORI SOSPESI DA OLTRE UN ANNO ALLA DATA DEL 30 SETTEMBRE 1993				
RIEPILOGO				
(importi in milioni di lire)				
Regione		Importo impegnato	Importo erogato	
Abruzzo - Totale parziale . . . . .		30.000	3.500	
Basilicata - Totale parziale . . . . .		37.000	2.552	
Calabria - Totale parziale . . . . .		13.686	3.266	
Campania - Totale parziale . . . . .		59.177	8.927	
Puglia - Totale parziale . . . . .		31.400	5.928	
Sardegna - Totale parziale . . . . .		15.298	3.633	
Sicilia - Totale parziale . . . . .		147.201	45.207	
TOTALE . . . . .		333.762	73.013	
LAVORI SOSPESI DA OLTRE UN ANNO ALLA DATA DEL 30 SETTEMBRE 1993				
(importi in milioni di lire)				
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato	
ABRUZZO:				
Comune di Pescara	Realizzazione parcheggi urbani autovetture in via Bologna - 487-87	11.200	1.680	
Comune di Pescara	Realizzazione parcheggi urbani in via Ostuni - 488-87	8.800	1.320	
Comune di Teramo	Parcheggio pubblico coperto per autovetture - 737-87	5.000	250	
Consorzio comprensoriale acque- dotto Chietino	Schema idrico potabile del vastese adduzione acquedotto Surienze - 35-90	5.000	250	
Totale parziale . . . . .		30.000	3.500	
BASILICATA:				
Comune di Latronico (Potenza)	Realizzazione centro ricreativo e sportivo termale - 193-90	7.000	1.052	
Comunità montana Basento (Potenza)	Completamento tangenziale di Potenza - 89-88	30.000	1.500	
Totale parziale . . . . .		37.000	2.552	

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

Segue: Tabella 5

Soggetto attuatore	Intervento	importo impegnato	Importo erogato
<b>CALABRIA:</b>			
Consorzio di bonifica Assi Soverato (Catanzaro)	Riordino utene irrigue con derivazione torrente Guardavalle - 308-88	6.741	1.013
Consorzio Asi piana di Sibari (Cosenza)	Impianto di depurazione agglomerato Piano Lago (Cosenza) - 347-87	6.945	2.253
	<i>Totale parziale . . .</i>	13.686	3.266
<b>CAMPANIA:</b>			
Provincia di Salerno	Prolungamento tangenziale di Salerno - 537-87	10.000	500
Comune di Caserta	Cavalcavia alla linea ferrata tra s.s. Appia e s.p. Appia - 97-87	6.000	1.950
Comune di Caserta	Parcheggio sotterraneo piazza Prefettura - 528-87	10.000	1.500
Regione Campania	Ampliamento e sistemazione del porto di Marina di Cassano - 26-88	33.177	4.977
	<i>Totale parziale . . .</i>	59.177	8.927
<b>PUGLIA:</b>			
Provincia di Taranto	Completamento svincolo Taccone - 10-87	14.000	2.100
Consorzio di bonifica Stornara e Tara (Taranto)	Rete comprensorio irriguo tra s.s. 580 e fiume Lato - 324-87	17.400	3.828
	<i>Totale parziale . . .</i>	31.400	5.928
<b>SARDEGNA:</b>			
Consorzio N.I. di Olbia (Sassari)	Centro servizi nell'agglomerato industriale di Olbia (Sassari) - 226-88	15.298	3.633
	<i>Totale parziale . . .</i>	15.298	3.633
<b>SICILIA:</b>			
EAS Palermo	Costruzione sistema acquedottistico Ancipa - 2° lotto - 210-88	122.086	43.951
Regione Sicilia	Insediamiento artigianale nel comune di Giarre - 85-90	25.115	1.256
	<i>Totale parziale . . .</i>	147.201	45.207
	<b>TOTALE . . .</b>	<b>333.762</b>	<b>73.013</b>

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

Delibera CIPE 15 dicembre 1993

Tabella 6

STUDI, PROGETTAZIONI E RICERCHE NON AFFIDATI				
RIEPILOGO				
(Importi in milioni di lire)				
Regione		Importo impegnato	Importo erogato	
Calabria - Totale parziale		3.000	450	
Lazio - Totale parziale		1.000	500	
TOTALE . . .		4.000	950	
STUDI, PROGETTAZIONI E RICERCHE NON AFFIDATI				
(Importi in milioni di lire)				
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato	
CALABRIA:				
Provincia di Catanzaro	Valorizzazione e riqualificazione area di Catanzaro-Lamezia-Vibo Valentia - 206/90	3.000	450	
<i>Totale parziale</i> . . .		3.000	450	
LAZIO:				
Regione Lazio	Progetto esecutivo circonvallazione di Cisterna (Latina) - 10267-88	1.000	500	
<i>Totale parziale</i> . . .		1.000	500	
TOTALE . . .		4.000	950	

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

Segue: Tabella 6

LAVORI AGGIUDICATI MA NON CONSEGNATI			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
Campania - Totale parziale . . . . .		6.790	339
Puglia - Totale parziale . . . . .		110.770	5.538
Sicilia - Totale parziale . . . . .		17.700	884
	TOTALE . . . . .	135.260	6.761
LAVORI AGGIUDICATI MA NON CONSEGNATI			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>CAMPANIA:</b>			
Comune di Ercolano (Napoli)	Realizzazione opere approdo agli scavi di Ercolano - 861/87	6.790	339
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	6.790	339
<b>PUGLIA:</b>			
Regione Puglia	Strada regionale n. 8 tratto Otranto-S. Cataldo - (B2270) - 266-88	110.770	5.538
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	110.770	5.538
<b>SICILIA:</b>			
EAS Palermo	Deviazione acque reflue di Lercara Friddi - 374-87	7.700	384
Consorzio ASI di Palermo	Rustici industriali zona Brancaccio - (C0425) - 68-90	10.000	500
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	17.700	884
	TOTALE . . . . .	135.260	6.761

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

Segue: Tabella 6

LAVORI CONSEGNA TI MA NON INIZIATI			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
Campania - Totale parziale . . . . .		88.723	4.436
Molise - Totale parziale . . . . .		5.903	317
	TOTALE . . . . .	94.626	4.753
LAVORI CONSEGNA TI MA NON INIZIATI			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
<b>CAMPANIA:</b>			
Provincia di Salerno	Prolungamento tangenziale di Salerno - 2° lotto - (B1216) - 314/88	88.723	4.436
	Totale parziale . . . . .	88.723	4.436
<b>MOLISE:</b>			
ERIM Campobasso	Potenziamento acquedotto molisano sinistro - Captazione sorgenti - (B0656) - 16-88	5.903	317
	Totale parziale . . . . .	5.903	317
	TOTALE . . . . .	94.626	4.753

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

Segue: Tabella 6

LAVORI PARZIALMENTE CONSEGNATI			
RIEPILOGO			
(importi in milioni di lire)			
Regione		Importo impegnato	Importo erogato
Campania - Totale parziale . . . . .		133.000	6.650
Sicilia - Totale parziale . . . . .		44.151	2.208
	TOTALE . . . . .	177.151	8.858
LAVORI PARZIALMENTE CONSEGNATI			
(importi in milioni di lire)			
Soggetto attuatore	Intervento	Importo impegnato	Importo erogato
CAMPANIA:			
Regione Campania	Impianto di depurazione Napoli ovest - Opere - 670/87	133.000	6.650
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	133.000	6.650
SICILIA:			
Regione Sicilia	Intervento articolato per conservazione beni architettonici Val di Noto (Siracusa) - (B2135) - 297-88	44.151	2.208
	<i>Totale parziale . . . . .</i>	44.151	2.208
	TOTALE . . . . .	177.151	8.858



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

TABELLA A

## SPESE CONTRATTUALI 1993

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II)	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII, e XII)	Cat. IV	Cat. X	Cat. XI	Totale parziale C + D + E	% F su B
	A	B	C	D	E	F	
1984 . . . . .	296.933	36.612	13.806	3.106	176	17.088	46,7
1985 . . . . .	353.365	41.728	15.840	4.505	280	20.625	49,4
1986 . . . . .	406.224	35.973	17.553	3.815	346	21.714	60,4
1987 . . . . .	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	63,9
1988 . . . . .	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	62,1
1989 . . . . .	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,3
1990 . . . . .	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	67,7
1991 . . . . .	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992 . . . . .	627.579	41.626	24.206	4.092	736	28.298	68,0
1993 . . . . .	663.236	73.036	25.692	4.330	782	30.804	42,2

TABELLA B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV  
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1984 . . . . .	22.022	12.820	8.789	408
1985 . . . . .	24.915	12.269	12.093	553
1986 . . . . .	30.043	16.783	12.540	720
1987 . . . . .	32.276	17.975	13.405	896
1988 . . . . .	35.027	20.020	14.010	998
1989 . . . . .	36.092	19.267	15.864	961
1990 . . . . .	38.974	21.021	17.061	892
1991 . . . . .	41.402	21.236	19.106	1.060
1992 . . . . .	44.070	22.336	19.947	1.787
1993 . . . . .	46.140	26.349	17.901	1.890

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

TABELLA C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X  
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1984 . . . . .	7.785	2.041	5.975	-27
1985 . . . . .	10.541	2.136	8.663	-258
1986 . . . . .	12.479	2.632	9.869	-22
1987 . . . . .	15.331	2.984	12.014	333
1988 . . . . .	17.352	3.163	13.628	560
1989 . . . . .	17.628	3.408	13.666	554
1990 . . . . .	18.284	3.758	13.609	917
1991 . . . . .	17.881	4.976	12.175	730
1992 . . . . .	16.072	3.835	11.043	1.194
1993 . . . . .	15.381	3.354	11.151	877

TABELLA D

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI  
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE  
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1984 . . . . .	547	185	350	12
1985 . . . . .	630	153	534	-57
1986 . . . . .	881	261	681	-61
1987 . . . . .	1.070	248	803	19
1988 . . . . .	1.324	325	977	22
1989 . . . . .	1.495	521	963	11
1990 . . . . .	1.753	502	1.184	68
1991 . . . . .	1.727	634	1.064	29
1992 . . . . .	1.800	613	1.113	74
1993 . . . . .	1.895	642	1.185	68

**PARTE TERZA**  
**FINANZA PUBBLICA**  
**NON STATALE**



## Capitolo XI

### UNIONE EUROPEA

Sommario: — **Premessa.**

1. **La prospettiva della convergenza e l'Italia.**
2. **Il bilancio dell'Unione europea per il 1993.**
3. **I trasferimenti dall'Italia al bilancio dell'U.E. e l'assegnazione di risorse all'Italia: aspetti generali.**
4. **L'utilizzazione nazionale delle risorse del FEOGA-Garanzia: in particolare, le restituzioni all'esportazione.**
5. **L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: la programmazione finanziaria e gli indirizzi del CIPE.**
6. **L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: caratteri e limiti.**
7. **Il «quadro di comando» della gestione italiana delle politiche comunitarie: necessità di una razionalizzazione.**
8. **Frodi e controlli.**
9. **L'attuazione del diritto comunitario. La legge comunitaria 1993.**
10. **Conclusioni.**

#### **Premessa**

In linea con l'impostazione «orizzontale» di questa Parte III della relazione, il presente capitolo si occupa degli aspetti generali della gestione italiana delle risorse comunitarie, nei limiti dei poteri attribuiti alla Corte. Un'analisi specifica viene tuttavia dedicata al ruolo e alle procedure di spesa della Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate, facente capo alla Direzione generale delle Dogane e delle II.II, organismo d'intervento che nel 1993 ha gestito circa il 25% della spesa del FEOGA-Garanzia nel nostro Paese (oltre 2.000 miliardi: v. par. 4): esso opera nel settore delle restituzioni all'esportazione, nel quale sono presenti interessi commerciali rilevanti e rischi di frode tra i più elevati.

Per il resto, aspetti specifici delle politiche comunitarie sono trattati nei capitoli della parte II, dedicati a singoli ministeri – come quelli delle risorse agricole, alimentari e forestali; dell'industria, del commercio e dell'artigianato; del lavoro e della previdenza sociale; del bilancio e della programmazione economica – o alla spesa nel Mezzogiorno.

La Corte, inoltre, nel quadro del controllo ad essa affidato sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferisce, in apposita Sezione, sui risultati del controllo eseguito sull'Ente nazionale risi e sull'AIMA (ora EIMA) che, com'è noto, utilizzano anch'essi risorse comunitarie assegnate all'Italia, l'EIMA in misura considerevole.

Alle relative relazioni – deliberate, da ultimo, per l'Ente risi il 2 marzo 1993 (esercizi 1987-1991) (1) e per l'EIMA il 21 dicembre 1993 (esercizi 1991 e 1992) (2) – si fa qui espresso rinvio, in particolare per l'analisi della situazione che ha condotto all'avvio della ristrutturazione dell'EIMA (d.l. 25 maggio 1994 n. 314).

---

1) Determinazione n. 9/1993 del 2 marzo 1993 e allegata relazione, in Atti parlamentari – XI Legislatura – Camera dei deputati, doc. XV, n. 30.

2) Determinazione n. 57/93 del 21 dicembre 1993 e allegata relazione, in Atti parlamentari – XI Legislatura – Senato della Repubblica, doc. XV n. 65.

Il presente capitolo è stato costruito, nelle sue parti fondamentali, sulla base di dati e informazioni espressamente forniti dai Ministeri del tesoro (Ragioneria Generale dello Stato – IGFOR), del bilancio e della programmazione economica, delle finanze (Direzione centrale dei servizi doganali e Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate), delle risorse agricole, alimentari e forestali, dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché dall'Agecontrol S.p.A., in risposta a specifici quesiti formulati dalla Corte ai sensi dell'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934 n. 214 (t.u. delle leggi sulla Corte dei conti), dell'art. 3 comma ottavo della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e dell'ordinanza delle Sezioni riunite, in sede referente, n. 141/ORD/REF del 17 dicembre 1991.

Le richieste sono state precedute da audizioni informali di funzionari delle Amministrazioni competenti e, nel caso delle restituzioni all'esportazione, da una riunione allargata.

Sono state utilizzate, in maniera esplicita o implicita, anche relazioni sulle verifiche svolte in Italia dalla Corte dei conti comunitaria (talora in modo congiunto con la Corte dei conti italiana) o dalla Ragioneria generale dello Stato su delega della Commissione dell'U.E. (3).

Il tenore delle risposte fornite ai quesiti dalle Amministrazioni interpellate – sebbene caratterizzato da un vario grado di approfondimento, di puntualità e di completezza – può considerarsi nel complesso sufficiente, in relazione ai temi essenziali del referto. Del tutto insoddisfacente appare invece la realtà che quelle risposte palesano e sulla quale la Corte si sofferma nei paragrafi che seguono.

### 1. La prospettiva della convergenza e l'Italia

L'Unione europea è stata interessata, nel corso del 1993 e oltre, da una serie di eventi e momenti, interni ed esterni, idonei ad arricchirne grandemente il raggio d'azione e le potenzialità operative; al tempo stesso, però, un difficile andamento dell'economia – che, contrassegnato dapprima da una crescita debole, si è poi trasformato in stagnazione e infine in autentica recessione – ne ha condizionato la possibilità di cominciare tempestivamente ad utilizzare il nuovo contesto.

Da un lato, infatti, eventi come il Trattato nordamericano di libero commercio (NAFTA), entrato in vigore il 1 gennaio 1994; l'accordo conclusivo dell'Uruguay Round sul commercio mondiale (15 dicembre 1993); l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea (1 novembre 1993), della Convenzione di Schengen per l'eliminazione graduale delle frontiere comuni (1 febbraio 1994) e dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (1 gennaio 1994) (4); il passaggio alla seconda fase dell'Unione (1 gennaio 1994); l'accordo sui fondi strutturali (20 luglio 1993), che segue a ruota quello del 1992 sulla nuova politica agricola comune; il nuovo accordo interistituzionale (29 ottobre 1993); ed infine l'ammissione nell'Unione di quattro nuovi Stati dal 1 gennaio 1995, hanno creato condizioni e stimoli di sviluppo senza precedenti (che pongono naturalmente fondamentali problemi di accomodamento). Dall'altro lato, il deteriorarsi della situazione economica dell'Unione ha reso più accidentato il cammino della convergenza (sono aumentati, in particolare, il deficit delle amministrazioni pubbliche e il livello del debito pubblico in percentuale del PIL) e posto problemi di pronto intervento, senza indugio definiti e affrontati (5).

3) Copia delle relazioni è stata fornita alla Corte dalla Ragioneria generale previo consenso della Commissione U.E., dato con la nota n. XX (94) D/2573 del 18 maggio 1994.

4) Ratificato dall'Italia con la legge 28 luglio 1993 n. 300.

5) Si vedano, in proposito, per il periodo più recente, la decisione del Consiglio del 23 marzo 1993, che adotta la relazione economica annuale per il 1993 e fissa gli orientamenti di politica economica da seguire nella Comunità nel 1993 (in GUCE n. L 119 del 14 maggio 1993); il libro bianco della Commissione «Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo» (in Boll. CE, supplemento 6/93); il libro verde della stessa Commissione «Politica sociale europea – Opzioni per l'Unione» (COM (93) 551 del 17 novembre 1993); la raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1993, relativa agli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri della Comunità (in GUCE n. L7 dell'11 gennaio 1994); il Rapporto economico annuale per il 1994 della Commissione (COM (94) 90 def. del 23 marzo 1994).

Per quanto riguarda la situazione italiana e la sua collocazione nella prospettiva della Unione economica e monetaria, gli indicatori riportati nel cap. I della parte I della presente relazione mostrano come, nonostante il recupero di un saldo primario e il contenimento dell'inflazione (ma va anche ricordata la l. 26 novembre 1993 n. 483, che, in attuazione dei principi di Maastricht, vieta alla Banca d'Italia di concedere anticipazioni al Tesoro), i parametri di convergenza posti dal Trattato e ribaditi nella sede del noto prestito concesso dal Consiglio all'Italia il 18 gennaio 1993, non sono ancora a portata di mano e richiedono una tenace insistenza nelle azioni intraprese per il risanamento della finanza pubblica.

## 2. Il bilancio dell'Unione europea per il 1993

Nella proposte volte ad assicurare il pieno raggiungimento degli scopi del Trattato sull'unione europea, note come «Pacchetto Delors II», la Commissione aveva delineato un programma di sviluppo delle potenzialità finanziarie dell'Unione, da essa stessa considerato ambizioso. Per quanto riguarda il sistema delle «risorse proprie», la proposta, assumendo un tasso di aumento medio annuo del PNL comunitario del 2,5% nel periodo 1992-1997, postulava l'aumento del tetto massimo di tali risorse dall'1,20% del PNL complessivo dei Paesi membri nel 1992 all'1,37% nel 1997.

Considerando inoltre «regressiva», nell'ambito di tali risorse proprie, la componente IVA, la Commissione proponeva anche l'attribuzione di maggior peso alla componente basata sul prodotto nazionale lordo, in modo che la «resa» finanziaria di quest'ultima fosse più rispondente alla capacità contributiva dei singoli Stati membri. Per quanto riguarda le modalità d'impiego delle risorse finanziarie nell'arco del quinquennio e cioè le c.d. «prospettive finanziarie», le proposte della Commissione erano nel senso di portare il tetto degli stanziamenti dai 66,5 miliardi di ecu del 1992 a 87,5 miliardi di ecu nel 1997.

Il compromesso raggiunto a Edimburgo nel dicembre 1992, in coerenza con una situazione economica degli Stati membri che rendeva più difficile la convergenza, ha stemperato le impostazioni della Commissione: l'aumento del tetto massimo delle risorse proprie è stato limitato a 1,27% del PNL e spostato al 1999, avendo il Consiglio assunto come parametro temporale un settennio e non più un quinquennio; è stata diluita nel tempo, con alcuni accorgimenti, la modifica della chiave di ripartizione tra le risorse IVA e la risorsa fondata sul PNL; è stato quindi limitato a 84 miliardi di ecu l'aumento delle risorse disponibili nel 1999 (rispetto ai 66 miliardi del 1992).

Nel testo risultante dopo l'adozione del bilancio rettificativo e suppletivo n. 1 (adottato il 2 dicembre 1993, e che tiene conto, fra l'altro, dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio, intervenuto il 29 ottobre 1993) (6), il bilancio reca un totale di stanziamenti d'impegno disponibili per il 1993 (compresi i riporti 1992) di 69.965,940 mecu e un totale di stanziamenti di pagamento di 67.025,116. Esso presenta, fra l'altro, uno stanziamento per il «fondo coesione» previsto dal nuovo Trattato (con l'introduzione dell'art. 130D) a favore dei Paesi meno sviluppati (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) per l'ammontare di 1565 Mecu in termini d'impegno e di 800 Mecu in termini di pagamenti (7).

Il tasso globale di utilizzazione del bilancio è stato del 96,9 per gli impegni e del 94,5 per i pagamenti.

6) In GUCE n. C331 del 7 dicembre 1993.

7) Si veda il reg. (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce il Fondo di coesione (in GUCE n. L. 130 del 25 maggio 1994).

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

**3. I trasferimenti dall'Italia al bilancio dell'U.E. e l'assegnazione di risorse all'Italia: aspetti generali**

I trasferimenti in concreto effettuati dall'Italia all'Unione europea nel corso dell'esercizio 1993 a titolo di «risorse proprie» ammontano, nel complesso, in base ai dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato - IGFOR, a 18.639,9 miliardi di lire, secondo le voci qui di seguito elencate:

Risorse proprie	Importo
Risorse proprie tradizionali	2.086,9
Risorse proprie I.V.A.	11.485,1
Risorsa complementare	5.064,9
<b>Totale</b>	<b>18.636,9</b>

La quota di partecipazione italiana al finanziamento del bilancio dell'U.E. è stata così di circa il 16% delle risorse proprie dell'Unione, con un aumento di oltre un punto rispetto al 1992.

Le somme accreditate dall'Unione all'Italia nello stesso esercizio ammontano a 14.387,4 miliardi di lire, così suddivisi secondo i vari fondi sui quali gravano:

Fondi	ammontare	%
FEOGA - Sezione garanzia	8.518,3	59,2
FESR	3.459,1	24
FSE	1.550,8	10,7
FEOGA - Sezione orienta- mento	511,5	3,5
Fondo orientamento pesca	36,7	0,2
Altri contributi	311,2	2,1
<b>Totale</b>	<b>14.387,6</b>	<b>100</b>

Come è facile notare, il saldo attivo per l'Italia fra trasferimenti e assegnazioni è stato per il 1993 di 4.289,5 miliardi, un ammontare mediamente doppio rispetto a quello dei due esercizi precedenti (2.244,1 mld nel 1991 e 1.783,3 mld nel 1992), dovuto alla svalutazione della lira (settembre 1992) e all'incidenza dei nuovi parametri delle risorse proprie.

Le risorse attinte dal FEOGA-Sezione garanzia sono state ripartite (per un totale di 8.546,8 miliardi, comprendente la giacenza sull'apposito conto) fra i vari organismi di intervento nel modo che segue:

(in miliardi di lire)		
Organismi d'intervento	ammontare	%
EIMA	6.547,3	76,7
Ente Risi	8,9	0,1
Ministero delle finanze	1.823,1	21,3
I.G.F.O.R.	167,5	1,9
<b>Totale</b>	<b>8.546,8</b>	<b>100</b>

Le spese fatte, a sua volta, dall'EIMA nel 1993 per il titolo qui in esame sono esposte nell'allegata tabella A.

Come si può notare, quasi il 60% delle somme accreditate dall'Unione al nostro Paese, è destinata alla garanzia dei mercati agricoli, mentre il restante 40% è pressoché interamente finalizzato alle azioni strutturali a carico del FESR, del FSE, del FEOGA Orientamento e del Fondo orientamento pesca.



Nell'ambito della garanzia dei mercati, le risorse di gran lunga più rilevanti sono gestite dall'EIMA — per il quale si rinvia alla citata relazione dell'apposita Sezione della Corte (8) — e dalla Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate facente Capo alla Direzione generale delle dogane e II.II. del Ministero delle finanze, cui è dedicato il successivo paragrafo.

La restante parte, assai modesta, delle predette risorse è gestita dall'Ente risi — anch'esso, come si è detto, soggetto al controllo della Sezione controllo enti della Corte dei conti (9) — e dall'I.G.F.O.R.— Ispettorato generale presso la Ragioneria generale dello Stato, che viene qui in considerazione come organismo pagatore limitatamente all'area applicativa del reg. CEE n. 1442/88, concernente i premi di abbandono dei vigneti ma che, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 183/1987, gestisce fuori bilancio il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 5 della legge n. 183/1987 (il relativo rendiconto per il 1993 — che espone incassi per 7.114 miliardi e pagamenti per 3998,8 miliardi — è all'esame della Corte).

#### 4. L'utilizzazione nazionale delle risorse del FEOGA-Garanzia: le restituzioni all'esportazione

4.1 Nella prospettiva dell'utilizzazione nazionale delle risorse comunitarie, la Corte ritiene di doversi soffermare, quest'anno, sul ruolo, le competenze e il concreto funzionamento della «Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate», organismo d'intervento di recente istituzione, nel quale sono confluiti i servizi in materia di restituzioni all'esportazione e alla produzione già svolti dall'Intendenza di finanza di Roma e i servizi già affidati alla Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette (Ufficio per i controlli e le contabilità centralizzate — U.C.C.C.), del Ministero delle finanze.

L'organismo merita attenzione particolare non soltanto per la novità della sua istituzione ma anche e soprattutto per l'ammontare delle risorse comunitarie che, mediante i suoi pagamenti, mette in circolazione (oltre 2000 miliardi nel 1993, collocandosi subito dopo l'EIMA); per la delicatezza del settore in cui opera, che si può definire ad alto rischio, come dimostrano i dati sulle frodi comunitarie più avanti riportate; per l'istanza di tempestività d'azione che ad esso richiedono gli operatori del settore: tempestività tanto più necessaria in quanto si tratta — nonostante la posizione «compartimentale» dell'ufficio rispetto al quadro ministeriale — di un organo unico e centrale con competenza estesa a tutto il territorio nazionale, le cui eventuali lentezze potrebbero, di fatto, tradursi in un'alterazione delle regole di concorrenza. Una specifica vicenda di rapporti con gli organi dell'U.E., sulla quale la Corte, più avanti riferisce, può essere emblematica e sollecita ogni sforzo organizzativo che garantisca all'organismo predetto — collocato tra le pressanti esigenze della sua utenza e i termini e le condizioni dei rimborsi comunitari — la possibilità di operare al meglio.

4.2 La Direzione Compartimentale per le contabilità centralizzate, con sede in Roma, è stata istituita con l'art. 4 del decreto del ministro delle finanze 26 novembre 1991, nel quadro della nuova organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette, delineato dalla legge di delega 10 ottobre 1989 n. 349 e dal decreto legislativo 26 aprile 1990 n. 105, che le ha dato attuazione.

L'ufficio svolge gli adempimenti relativi alla concessione delle restituzioni all'esportazione e alla produzione, degli importi compensativi di adesione, degli importi compensativi monetari e di ogni altro aiuto comunitario connesso con le operazioni di import-export relative ai prodotti agricoli regolamentati

8) V. retro, nota 2.

9) V. retro, nota 1

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

in sede U.E. (politica agricola comunitaria - PAC) (10); provvede alla contabilizzazione e ai rendiconti delle spese pagate nonché al recupero delle somme indebitamente concesse in seguito ad accertate irregolarità a danno del FEOGA (11); svolge, infine, gli adempimenti relativi all'appuramento dei carnets ATA (ammissione temporanea) e alla collaborazione amministrativa per i carnets comunitari di circolazione (12) nonché quelli relativi alla contabilizzazione, riscossione e versamento delle somme recuperate nel quadro della mutua assistenza con gli altri Stati membri della U.E. (13) e alla gestione delle contabilità speciali centralizzate e dei crediti verso le altre Amministrazioni (14).

A differenza dell'organizzazione dell'ex Ufficio R.E.P.A. (Restituzione prelievi agricoli) dell'Intendenza di finanza di Roma - dove le singole sezioni, concepite secondo settori merceologici, svolgevano ciascuna le attività di competenza in modo «verticale», con l'inconveniente, di non trascurabile importanza, che nelle liquidazioni veniva seguito l'ordine cronologico di presentazione delle domande all'interno di ogni sezione ma non era garantito il rispetto dell'ordine cronologico generale - la nuova struttura (15) - articolata in due reparti - uno per il protocollo e la presa in carico delle domande e l'altro per la liquidazione e il pagamento delle restituzioni - appare idonea ad eliminare il citato inconveniente.

4.3 Per quanto riguarda il finanziamento delle restituzioni, che è a carico del FEOGA - Sezione garanzia come sostegno alla politica agricola comune (16), le risorse necessarie vengono prelevate da un conto corrente di tesoreria acceso dal Ministero del tesoro (n. 415) sul quale, in base alle previsioni di spesa mensili, il Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali dispone le somme da trasferire ai vari organismi pagatori; le somme necessarie alla Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate sono trasferite sulla contabilità speciale n. 1378 presso la Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma, sulla quale l'Ufficio emette gli ordinativi di pagamento a favore degli aventi diritto. Le somme erogate vengono poi rimborsate dal FEOGA entro il terzo giorno lavorativo del secondo mese successivo a quello cui la spesa viene imputata nell'apposita contabilità mensile (17).

Ogni anno vengono presentati dall'ufficio due rendiconti: uno al FEOGA - Garanzia, per l'esercizio finanziario proprio di questo settore, che va dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno successivo; l'altro alla Ragioneria provinciale dello Stato di Roma, per la contabilità speciale riferita all'anno solare.

10) Si vedano, per le restituzioni all'esportazione, l'art. 1 del reg. (CEE) n. 3665/87 e, per le restituzioni alla produzione, l'art. 20-bis del reg. (CEE) n. 136/66. Le modalità applicative sono disciplinate, rispettivamente, nei reg. (CEE) n. 3665/87 e n. 1963/79. I pagamenti anticipati, dal reg. (CEE) n. 365/80.

11) Le norme fondamentali di contabilizzazione sono contenute nel reg. (CEE) n. 729/70, la normativa nazionale è nel d.P.R. n. 321/1971 modificato dal d.P.R. 853/1972. Le irregolarità e i recuperi sono disciplinati dal reg. (CEE) n. 595/91, le garanzie del reg. (CEE) n. 2220/85, che all'art. 29 detta anche la procedura di recupero delle somme pagate in anticipo e riconosciute non dovute; le irregolarità costituenti reato e le relative sanzioni sono previste dalla legge n. 898/1986.

12) L'appuramento dei carnets ATA è centralizzato, ai sensi del reg. (CEE) n. 719/91 e delle relative disposizioni applicative contenute nel reg. (CEE) n. 3689/92.

13) Il servizio è previsto dalle direttive n. 76/308/CEE e n. 79/1079/CEE ed è stato disciplinato in sede nazionale con il d.P.R. n. 35/1978, con la legge n. 3/1985, con il d.l. n. 331/1993 convertito con modificazioni nella legge n. 427/1993 (art. 31) nonché con i dd.mm. 28.12.1978 (in G.U. n. 13/1979) e 25.8.1986 (in G.U. n. 326/1986).

14) Si vedano, al riguardo, le istruzioni di contabilità per l'Amministrazione delle dogane e delle II.II., approvate con d.m. 19.5.1943, in particolare l'art. 13, come sostituito con l'art. 1 del d.m. 6.1.1979 e l'art. 15 come integrato con l'art. 1 del d.m. 21.1.1989.

15) I servizi relativi alle restituzioni all'esportazione e alla produzione, alle relative contabilizzazioni e ai recuperi delle spese indebitamente pagate sono stati trasferiti alla Direzione compartimentale, a partire dal 1 settembre 1992, con il d.m. 24.6.1992, che ha anche delegato (art. 3) le competenze del ministro delle finanze in tema di ordinanze-ingiunzioni previste dall'art. 4 della legge n.898/1986.

16) Le norme relative al finanziamento della politica agricola comune sono contenute nel reg. (CEE) del Consiglio del 29.4.1970; la normativa nazionale è quella dettata dal d.P.R. n. 321/1971 modificato dal d.P.R. n. 853/1972;

il procedimento di finanziamento è disciplinato dagli artt. 4 e 5 del reg. (CEE) n. 729/70 come integrato dai regg. (CEE) n. 3183/1987 e n. 2048/1988.

17) Entro il giorno 20 di ogni mese (entro il 5 novembre per il mese di ottobre) viene compilata - secondo le voci e la nomenclatura del bilancio U.E. - la contabilità mensile denominata «tabella 104», nella quale sono indicate la spesa del mese precedente e l'ammontare complessivo delle spese dall'inizio dell'esercizio fino a tutto il mese precedente la compilazione, e altresì le previsioni di spesa per il mese in corso e i due mesi successivi.

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

Il FEOGA — che per il 1992 ha incaricato delle verifiche una società di revisione — effettua i controlli sui conti e, a campione, su singole pratiche. La Ragioneria provinciale procede alle verifiche di competenza secondo le norme di contabilità generale dello Stato, e trasmette i rendiconti alla Corte dei conti ai fini del controllo esterno.

Alla Corte viene inoltre annualmente trasmesso il conto giudiziale del Tesoriere provinciale (18).

4.4 Riguardo alle operazioni di liquidazione e pagamento delle restituzioni e ai controlli interni sulle medesime, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, le domande presentate allo sportello sono assunte in carico contestualmente dal sistema informativo che assegna un numero cronologico e rilascia una ricevuta, consegnata al presentatore; le domande pervenute a mezzo posta sono assunte in carico il primo giorno feriale successivo a quello in cui pervengono, con la procedura sopra indicata (la ricevuta viene inviata al richiedente a mezzo posta). Quando la pratica è completa, l'impiegato che la tratta provvede alla liquidazione, che viene controllata dal capo ufficio insieme con la documentazione allegata.

Le autorizzazioni di pagamento fino a 50 milioni sono firmate dal capo ufficio, quelle fino a 100 milioni dal dirigente di reparto, le altre dal Direttore compartimentale. Segue quindi il controllo contabile dell'Ufficio di ragioneria, che provvede all'emissione informatizzata degli ordinativi di pagamento.

Vengono inoltre svolti controlli a campione intesi ad accertare, presso gli uffici doganali emittenti, l'autenticità e la regolarità delle bollette doganali presentate all'Ufficio; e controlli a sondaggio, con i quali viene richiesta all'operatore tutta la documentazione di trasporto, anche nei casi in cui non è prevista ai fini delle restituzioni. All'inizio di ogni anno, un elenco dei pagamenti dell'anno precedente per ciascun singolo beneficiario è, infine, inoltrato al Servizio repressione delle violazioni della Direzione centrale servizi doganali e al Comando generale della guardia di finanza, per i controlli presso gli impianti degli operatori economici.

In una situazione in cui l'organo che procede alle restituzioni all'esportazione non controlla esso medesimo il regolare formarsi del presupposto dell'erogazione, collegamenti del tipo sopra indicato appaiono di vitale importanza; e la Corte riferisce più avanti, in apposito paragrafo, sulla scorta di dati elaborati da vari centri, circa l'entità, ancora notevole, di irregolarità e frodi al bilancio comunitario che, nel campo qui esaminato come in altri, nonostante i controlli polidirezionali approntati, viene consumata.

Nel corso del 1993, controlli comunitari sui pagamenti delle restituzioni sono stati effettuati presso la predetta Direzione compartimentale dalla Corte dei conti della U.E., dall'UCLAF (Servizio antifrode del Segretariato generale della Commissione) e dai controllori del FEOGA (19).

L'esercizio finanziario 1990 è l'ultimo i cui conti siano stati liquidati dal FEOGA (con la decisione n. 93/659/CE del 25 novembre 1993). Proprio con riferimento a tale esercizio è insorta, nei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, una questione di notevole rilievo e significato, alla quale si è già accennato e che sarà esposta nel successivo punto 4.6.

4.5 Quanto ai risultati finanziari della gestione condotta dalla Direzione compartimentale, dalle tabelle mensili mod. 104 qui inviate si rileva una spesa complessiva di lire 1.615,8 miliardi per il 1992 (16.10.1991 — 15.10.1992) e di lire 2.097,7 miliardi per il 1993 (16.10.1992 — 15.10.1993).

Le voci di maggiore assorbimento sono state le restituzioni relative al frumento duro in chicchi e alle semole e semolini di frumento duro (335,6 miliardi, a fronte di 425,3 miliardi nel 1992), alla carne bovina fresca (272,7 miliardi; 195,2 miliardi nel 1992), a trasformazioni di cereali e riso (218,6 miliardi; 168,6 miliardi nel 1992), a mangimi a base di cereali e trasformati (103,5 miliardi; 117,4 miliardi nel 1992).

18) Il conto giudiziale mod. x9 è anche presentato dal contabile doganale (ricevitore) assegnato alla Direzione compartimentale, relativamente alla gestione delle contabilità centralizzate e ai crediti verso le altre amministrazioni.

19) Controlli specifici presso la direzione Compartimentale sono stati svolti:

- dalla Corte dei conti dell'U.E., per il settore vitivinicolo (12-19 maggio 1993) e per il settore ortofrutticoli (21-25 marzo 1994);
- dal FEOGA per il settore tabacco (27-30 aprile e 15-16 giugno 1993) e per il settore carni bovine (8-12 novembre 1993);
- dall'UCLAF per il settore cereali (21-23 giugno 1993).

4.6 La questione insorta in sede di liquidazione dei conti e quindi dei rimborsi da parte del FEOGA all'Italia per l'esercizio 1990 e che, per sua natura, si riflette anche sugli esercizi successivi, riguarda l'ammissibilità delle c.d. rettifiche finanziarie (e quindi dei minori rimborsi) che il predetto organismo ritiene di poter effettuare in presenza di ritardi nel pagamento delle restituzioni da parte degli Stati oltre un certo limite unilateralmente fissato.

Dall'esposizione fatta dal Direttore della predetta Direzione compartimentale nel corso della riunione preparatoria svoltasi presso questa Corte in vista della presente relazione e dalla documentazione qui inviata, risulta che il FEOGA ha proposto per l'esercizio 1990 di «negare all'Italia il finanziamento di tutti i pagamenti di restituzioni effettuati dopo la scadenza del termine di due mesi dalla presentazione dei documenti giustificativi», termine stabilito nel documento di lavoro n. VI/325/83 - Rev. 1 del 29.11.1984; e, analogamente, di operare una rettifica finanziaria, a carico dell'Italia, di lire 1.793.886.050, per i pagamenti, relativi al medesimo esercizio, di importi compensativi intracomunitari (ICM) eseguiti oltre la scadenza del termine (anch'esso di due mesi) di cui all'art. 17 del reg. n. 3154/85 (20).

Precisando più concretamente la propria posizione, la Commissione, dopo alcuni controlli presso l'Ufficio limitati alla spesa di otto settimane scelte a caso e applicando, in via di estrapolazione, a tutta la spesa per restituzione relativa al 1990, le rettifiche percentuali riguardanti le otto settimane - considerate, in mancanza di altri elementi forniti dall'Ufficio, rappresentative di tutto l'esercizio - ha applicato una correzione, per restituzioni e I.C.M., di complessive lire 180.265.512.624 (21).

Dopo le contestazioni italiane - facenti leva sull'assenza di base giuridica del provvedimento, sulle condizioni di ristrutturazione in cui si trovava l'ufficio addetto alla restituzione, sulla limitatezza del numero dei ritardi e sull'erroneità delle basi di calcolo delle correzioni - queste ultime sono state ridotte prima a complessive lire 22.250.591.674 (22) in considerazione del notevole miglioramento della situazione dei pagamenti in Italia accertato attraverso un'indagine supplementare, e poi a lire 4.758.271.487 (23), somma che, su parere dell'Avvocatura generale dello Stato (24), è stata accettata dall'Italia a titolo di minore rimborso per le restituzioni 1990.

La vicenda che precede - in cui, a notevole distanza di tempo dalla chiusura dell'esercizio, si ipotizzano correzioni finanziarie sulla base di «estrapolazioni» statistiche che se, a determinate e rigorose condizioni, possono avere carattere interpretativo e orientativo nella vita pratica, sono certamente contrarie al principio di certezza che governa l'acquisizione e l'utilizzazione delle prove in quello che è il nucleo comune degli ordinamenti giuridici moderni - rivela difficoltà operative tanto sul fronte comunitario quanto su quello degli Stati membri.

Con riguardo all'Italia, la Corte non può che raccomandare, accanto ad un continuo affinamento dei nostri strumenti amministrativi in funzione comunitaria, il massimo di impegno del nostro Paese nella definizione di una equa disciplina comunitaria del settore, che, dopo le proposte di un apposito gruppo di studio (il Bell Group), è venuta assumendo specifiche forme progettuali.

## 5. L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: la programmazione finanziaria e gli indirizzi del CIPE

5.1 I compiti d'indirizzo e di programmazione finanziaria assegnati al CIPE in materia comunitaria degli artt. 2 e 3 della legge 16 aprile 1987 n. 183 sono stati svolti attraverso l'adozione delle deliberazioni riportate nell'unita tabella (25) B.

20) Lettera della Commissione alla Rappresentanza permanente italiana del 10 marzo 1992 n. VI/008012.

21) Lettera della Commissione alla Rappresentanza permanente italiana del 28 aprile 1993 n. VI/015059.

22) Documento della Commissione n. VI/119/93 - FR del 20 luglio 1993.

23) Decisione della Commissione n. C(93) 3364 del 25 novembre 1993.

24) Lettera dell'Avvocatura generale dello Stato al Ministero delle risorse agricole e alimentari e ad altre Amministrazioni interessate n. 006359 del 19 gennaio 1994.

25) Sul CIPE e, più in generale, sui comitati interministeriali, si veda l'apposito capitolo di questa relazione.

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

Fra di esse, accanto alle delibere di mera ripartizione di fondi, sono individuabili due serie fondamentali di provvedimenti, volti l'una a definire o precisare indirizzi generali o settoriali, l'altra a programmare, d'intesa con la Commissione della U.E., nuovi interventi in sostituzione di altri in precedenza programmati e per i quali la mancata utilizzazione dei fondi rischiava di far perdere all'Italia il cofinanziamento comunitario.

Quanto alle prime, è da ricordare che la del. 30 dicembre 1992 — in linea con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 settembre 1992 per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica — aveva: a) ribadito il principio che le amministrazioni e gli enti pubblici sono tenuti a finanziare le azioni relative ai programmi statali e regionali cofinanziati dalla U.E. con priorità su ogni altro intervento ordinario nei settori interessati; b) previsto la verifica entro il 30 aprile 1993 della concreta eseguibilità degli interventi programmati nei tempi stabiliti e l'individuazione di programmi sostitutivi; c) disposto l'impegno delle risorse finanziarie entro tre mesi dalla conclusione del procedimento di programmazione. Su questo piano, nel corso del 1993, è stato stabilito che le risorse finanziarie nazionali destinate a qualsiasi forma d'intervento relativo all'esecuzione di programmi statali e regionali cofinanziati dalla U.E. devono essere impegnate da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione entro tre mesi, decorrenti dalla messa a disposizione delle stesse presso l'organismo erogatore, qualora il CIPE non disponga un diversa scadenza (del. 26 marzo 1993). Come indirizzi settoriali, sono stati adottati quelli relativi all'azione italiana in sede comunitaria nel comparto trasporti (del. 7 giugno 1993), dove si riconosce l'importanza della realizzazione di una rete transeuropea di trasporti e si tracciano le linee dell'azione italiana sotto l'aspetto programmatico; e quelli relativi all'individuazione dei progetti portuali di interesse comunitario (del. 19 ottobre 1993), che abilitano le amministrazioni competenti a proporre interventi a cofinanziamento comunitario per 20 porti italiani.

Quanto alle delibere di riprogrammazione, esse hanno interessato: a) risorse comunitarie pari a complessivi 226 mecu (circa 415 miliardi di lire) non utilizzabili nei tempi previsti dalle decisioni comunitarie relative all'obiettivo 1 (interventi a favore delle regioni in ritardo di sviluppo), che sono state destinate all'incremento delle disponibilità previste dal programma operativo multiregionale «industria e servizi» in favore delle medesime regioni inizialmente interessate (Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna) (del. 2 aprile 1993); b) risorse comunitarie a carico del FESR per un ammontare di 1.300 mecu (circa 2.400 miliardi di lire) relative a programmi rientranti anch'essi nell'obiettivo 1, per le quali il CIPE ha proposto alla Commissione U.E. la destinazione ai programmi operativi «industria e servizi» (incentivi alle PMI), «risorse idriche», «aree attrezzate», «telefonia di base», a 4 progetti delle F.S. S.p.A., nonché a progetti concernenti lotti dell'autostrada Messina-Palermo (del. 3 agosto 1993); c) risorse comunitarie pari a complessivi 20 mecu (circa 36 miliardi di lire) a carico del FESR per interventi riguardanti la Regione Sardegna, per le quali è stata proposta alla Commissione U.E. la destinazione al finanziamento di una sovvenzione globale a favore del «CORAM S.p.A.», Consorzio per la reindustrializzazione delle aree minerarie, che opera come organismo intermediario per la realizzazione di un programma di riconversione industriale nell'area Sulcis-Iglesiente-Arburese-Guspinese e in altri bacini minerari della Sardegna (del. 3 agosto 1993).

Delle altre deliberazioni adottate dal CIPE vanno infine ricordate, per la loro rilevanza, quella relativa alla proposta italiana sul Piano globale di sviluppo regionale dell'obiettivo 1 di cui all'art. 8 comma 4 del reg. CEE n. 2081/93 del Consiglio (del. 19 ottobre 1993) esaminata nei successivi paragrafi 5.2 e 5.3, e quella riguardante la proposta italiana sul documento unico di programmazione 1994-1999, elaborato ai sensi del reg. CEE n. 2080/93 (strumento finanziario di orientamento della pesca) (del. 13 aprile 1994).

Quanto al quadro delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento degli interventi comunitari per il 1993, esso è quello risultante dall'allegata tabella C.

5.2. Il piano globale delle regioni dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 — predisposto dal ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro delle risorse agricole, alimentari

e forestali e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, e concertato con le regioni interessate (26) — è stato approvato dal CIPE con l'indicata deliberazione e trasmesso alla Commissione dell'U.E. nell'ottobre 1993; sulla base delle osservazioni formulate dalla Commissione, sono state predisposte alcune integrazioni e completate le valutazioni ex ante e le quantificazioni degli obiettivi previste dai nuovi regolamenti dei fondi strutturali approvati dal Consiglio il 20 luglio 1993 (v. infra, par. 6).

Nella cornice della politica di sviluppo regionale espressa da tali regolamenti, il Piano si polarizza sull'esigenza di concentrare gli interventi al fine di evitare possibili dispersioni di risorse finanziarie, oltremodo scarse nell'attuale situazione della finanza pubblica italiana. Il principio di concentrazione è tenuto presente sotto vari aspetti: quello politico-economico (limitazione del numero di obiettivi da perseguire); quello territoriale (individuazione, secondo criteri statisticamente quantificabili, delle aree in cui far convergere le risorse atte a sostenere i processi di sviluppo); quello della tipologia degli interventi; quello delle autorità e degli operatori responsabili dei programmi operativi.

Le finalità del Piano vengono individuate — sempre sotto il criterio generale delle concentrazioni e con la definizione delle priorità sollecitate dalle caratteristiche dei fondi strutturali comunitari — nello sviluppo della base produttiva, nell'adeguamento delle infrastrutture, nell'attuazione di politiche del lavoro, nel miglioramento delle qualità della vita.

Il quadro finanziario complessivo per il Piano — inizialmente proposto in 17 miliardi di ecu — è stato successivamente riadattato, dal momento che nell'ottobre 1993 la Commissione ha destinato alle regioni italiane dell'ob. 1 contributi per il ridotto ammontare di 14,8 miliardi di ecu (v. tab. D)

5.3. Per quanto riguarda il grado di realizzabilità del Piano, è da premettere che esso è accompagnato da un quadro riassuntivo — conforme a uno schema definito dalla Commissione — sulle spese a finalità strutturale (spesa in conto capitale e spese correnti per la formazione) realizzate nelle regioni dell'obiettivo 1 (indipendentemente dal loro eventuale cofinanziamento) nel periodo coperto dal precedente Quadro comunitario di sostegno 1989-1993 e da un quadro previsionale relativo alle medesime spese nel periodo 1994-1999, che andrà aggiornato periodicamente per consentire alla Commissione le previste verifiche sull'addizionalità (v. tab. E).

Ai sensi dell'art. 9 del regolamento 2082/93, allo scopo di garantire un impatto economico effettivo, le risorse dei fondi strutturali e dello SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca) stanziato in ogni Stato membro per ciascuno degli obiettivi non possono sostituire le spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, che devono essere realizzate dallo Stato membro nell'insieme dei territori interessati da un obiettivo. A tale fine, al momento dell'elaborazione e dell'applicazione dei quadri comunitari di sostegno la Commissione e lo Stato membro interessato vigilano a che quest'ultimo mantenga, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente, tenendo conto peraltro delle condizioni macroeconomiche in cui si effettuano i finanziamenti, cioè la privatizzazione, il livello straordinario dello sforzo pubblico a finalità strutturale durante il precedente periodo di programmazione e le evoluzioni congiunturali nazionali.

Ciò posto, si avverte (27) che «i limiti della ricostruzione, in larga misura basata su stime, impongono di leggere e valutare tali previsioni con notevole cautela.

«Infatti, la territorializzazione delle spese pubbliche riportata nella tabella E è stata effettuata, per il periodo 1994-1996, in base ad una serie di indicazioni programmatico-normative o in base ad orienta-

26) In G.U. serie generale, n. 43 del 22 febbraio 1994.

27) Nota 10 giugno 1994 del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

menti generali relativi agli indirizzi circa la prosecuzione nel triennio di singole categorie di spese, mentre per il periodo 1997-1999, (28) in assenza di ogni indicazione, la spesa prevedibile è stata stimata applicando un tasso di crescita medio alla spesa ricostruita per il periodo 1994-1996».

«Per quanto attiene al Quadro comunitario di sostegno, i dati sono da considerare provvisori fino all'approvazione del Quadro comunitario di sostegno e sono ovviamente una previsione di risorse spendibili nel periodo 1994-1999 nell'ipotesi di una regolare attuazione dei programmi operativi nell'arco di tempo considerato».

## 6. L'utilizzazione nazionale dei fondi strutturali: caratteri e limiti

6.1 Come il 1992 è stato caratterizzato – sul piano dello sviluppo delle politiche comunitarie – dalla riforma della politica agricola comune, così il 1993 è segnato dalla riforma dei fondi strutturali per il periodo 1994-1999, introdotta con i 6 regolamenti adottati dal Consiglio il 20 luglio 1993: un regolamento-quadro, un regolamento di coordinamento, un regolamento per ciascuno dei fondi FESR, FSE, FEOGA-Orientamento e SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca) (29).

La riforma è la continuazione e il completamento delle innovazioni introdotte nel 1988; i cambiamenti del 1993 mantengono e rafforzano i principi fondamentali di concentrazione, partnership, programmazione e addizionalità già esistenti, introducendo la considerazione di nuove regioni, una nuova procedura di programmazione, nuovi tipi di azioni.

Le risorse finanziarie previste per il periodo 1994-1999 ammontano a 141.471 mecu, a prezzi 1992, dei quali 96.810 mecu concentrati sull'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo). All'Italia sono stati riconosciuti 14.860 mecu (circa 26.750 miliardi di lire) per le regioni dell'ob. 1; 2.684 mecu (circa 4.830 miliardi di lire) per le regioni dell'ob. 2; 1.715 mecu (circa 3.100 miliardi di lire) per gli ob. 3 e 4; 901 mecu (circa 1.600 miliardi di lire) per le regioni dell'ob. 5b (30).

6.2 L'attivazione, nel 1993, degli interventi socio-strutturali finanziati dall'Unione europea (per circa 5.880 miliardi) ha richiesto la mobilitazione di corrispondenti risorse finanziarie nazionali per oltre 2.970 miliardi di lire. Tali autorizzazioni di spesa, sintetizzate nella tab. C hanno trovato la loro fonte nei seguenti provvedimenti legislativi:

- la legge 16 aprile 1987 n. 183 (coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari) che, attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, ha fornito la parte di gran lunga maggiore delle risorse (1.962,5 miliardi);
- la legge 1 marzo 1986 n. 64 sulla disciplina organica dell'intervento straordinario sul Mezzogiorno (art. 13), che ha fornito risorse per 450 miliardi;
- la legge 8 novembre 1986 n. 752, legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura (112 miliardi);
- la legge 10 luglio 1991 n. 201 sul differimento delle disposizioni di cui alla predetta legge n. 752/1986 (92 miliardi);
- la legge 5 ottobre 1991 n. 317, interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese (67 miliardi).

L'apporto delle regioni e degli altri enti pubblici è stato di 75,2 miliardi.

29) Regg (CEE) nn. 2080/93, 2081/93, 2083/93, 2084/93, 2085/93, tutti in GUCE n. L 193 del 31 luglio 1993.

30) Per la definizione dei vari obiettivi e le regioni italiane a ciascuno di essi interessate, si veda la Relazione della Corte per il 1992, Vol. I, pp. 29-30.

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

Gli importi maggiori delle risorse nazionali sono stati destinati all'obiettivo 5a (adattamento delle strutture agricole: 844,5 miliardi), all'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo: 770,4 miliardi), ai Programmi integrati mediterranei (681,3 miliardi), all'obiettivo 2 (zone industriali in declino: 331 miliardi).

6.3. Se l'utilizzazione nazionale delle risorse del FEOGA- Garanzia - pur con le caratteristiche gestionali che la Corte ha ripetutamente posto in rilievo (31) e con l'incidenza di un elevato tasso di frode (v. par. 8) - può considerarsi piena e continua, del tutto insoddisfacente resta l'assorbimento delle risorse dei fondi socio-strutturali; nè gli indicatori sono nel senso di un rapido arresto della tendenza e di una inversione del movimento, che anzi previsioni possono avanzarsi nel senso di un congestionamento nell'utilizzazione di vecchie e nuove risorse. A meno che, naturalmente un forte impegno operativo nazionale non venga agevolato da ulteriori proroghe comunitarie, che consentano di superare le difficoltà del momento.

Tenendo conto dei tempi necessari per completare la riprogrammazione, in termini più dinamici, di risorse non utilizzate e dei ritardi nell'avvio di alcuni programmi e sovvenzioni globali, la Commissione, avvalendosi di una facoltà esplicitamente prevista nelle decisioni di approvazione dei programmi, ha già concesso all'Italia proroghe che estendono al 1994 il termine di scadenza per il completamento degli atti di impegno delle risorse (nazionali e comunitarie), fermo restando che entro il 1995 (a meno di ulteriori proroghe) dovrà essere ultimata la realizzazione delle opere relative agli investimenti programmati.

6.4 Le unite tabelle F1 - F4 e G1 - G5 - qui inviate dal Ministero del bilancio e della programmazione economica - offrono il quadro dell'utilizzazione dei fondi socio-strutturali a fine 1993.

In sintesi, se dall'importo complessivo degli investimenti programmati per il periodo 1988-1993 - e cioè da una «massa spendibile» di circa 17 miliardi di ecu destinati all'Italia, dei quali 8,8 miliardi per programmi multiregionali - si sottrae l'ammontare complessivo delle spese liquidate - pari a 8,1 miliardi di ecu, dei quali 4,6 miliardi per i programmi multinazionali e 3,7 miliardi per quelli regionali - si ottiene una differenza di 8,9 miliardi di ecu, corrispondente all'ammontare delle risorse non utilizzate nel periodo predetto, traducibile in 16.355 miliardi di lire (al cambio ecu/lira 1993 di L. 1.836).

È questo un volume di investimenti che difficilmente potrà essere attivato per completare i programmi in corso e assorbire integralmente, nei tempi previsti, le risorse assegnate alle regioni italiane, impedendo che vengano destinate ad altri Stati.

Alle cause, molteplici, di questa situazione che appaiono nel loro complesso fondamentalmente di natura strutturale e culturale, si è diffusamente accennato nella precedente relazione (32).

Qui si può sottolineare come anche le manovre di bilancio intese a fronteggiare il disavanzo pubblico abbiano giocato, specie in questi ultimissimi anni, un ruolo primario nel condizionare il reperimento di risorse per il cofinanziamento nazionale, così come incisivo è stato l'effetto, su questo fronte, della svalutazione della lira rispetto all'ecu, decisa nel settembre 1992. Non trascurabili sono state anche le conseguenze dei frequenti mutamenti verificatisi nell'esecutivo di alcune regioni, dove, come viene osservato, l'assenza di interlocutori ha ritardato notevolmente le azioni già avviate (33).

31) Si veda in particolare, da ultimo, la relazione della Corte nell'EIMA, citata alla nota 2.

32) Vol. I, spec. le pagg. 391 e 395-396.

33) Commissione delle Comunità europee, (Quarta relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali (1992) - doc. COM (93) dif. del 29 ottobre 1993.



## 7. Il «quadro di comando» della gestione italiana delle politiche comunitarie: necessità di una razionalizzazione

Una considerazione specifica merita, nell'ambito delle disfunzioni normative e operative presenti nell'attuazione delle politiche comunitarie (34), l'assetto del «quadro di comando», sia con riferimento alla fase esecutiva o «discendente» di tali politiche sia con riguardo alla loro fase «ascendente» o ideativa e propositiva.

Concepito fin dall'inizio, comprensibilmente, in modo da non intralciare le competenze e l'azione delle amministrazioni di «merito», il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (legge 16 aprile 1987 n. 183), sebbene collocato nell'area istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri, non soltanto non è stato posto in grado di potenziare e arricchire l'azione di quelle amministrazioni, ma ha finito — anche per lo stratificarsi di norme organizzative non coerenti e per le vicende della sua direzione politica, ora affidata ad un apposito ministro senza portafoglio ora unificata con quella degli affari regionali — col ridursi a funzioni di superficie (35). Emblematica appare, in particolare, la sorte di vari comitati facenti capo al Dipartimento (Comitato contro le frodi comunitarie, Comitato vitivinicolo, Comitato consultivo ex art. 4 legge n. 183/1987) che, a quanto riferisce la stessa Amministrazione, dopo la loro costituzione o l'insediamento, non si sono più riuniti; o dei progetti, di regolamenti, raccomandazioni o direttive delle Comunità europee che, tempestivamente inviati dal Dipartimento alle Camere e alle regioni e province autonome, non sono stati mai oggetto di osservazioni ai sensi dell'art. 9 l. 183/1987.

Questo assetto è venuto a complicarsi, in direzione di un peggioramento della funzione di coordinamento, in seguito alla recente introduzione di poteri di coordinamento del complesso dell'intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale, intestati al Ministro del bilancio e della programmazione economica, da esercitare d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie (36).

In questa prima fase, l'attribuzione delle predette competenze ha «comportato perplessità ed incertezza in sede operativa, per cui l'azione di coordinamento ha subito una stasi ed il comitato interamministrativo per l'attuazione degli interventi dei fondi strutturali non si è più riunito» (37). Norme regolamentari sono state adottate (con d.P.R. 24.3.1994 n. 284) in tema di coordinamento delle politiche economiche nazionali con quella comunitaria, in attuazione delle leggi n. 183/1987 e n. 96/1993; e, ciononostante, gli inconvenienti della prima fase potranno, assai verosimilmente, ripetersi.

Si aggiunga che, con d.P.C.M. 10 marzo 1994, è stata istituita, nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, una «Segreteria per gli affari comunitari», in funzione di assistenza del Presidente del Consiglio, cui sono state, fra l'altro, attribuite le funzioni di partecipare alla fase istruttoria dei provvedimenti legislativi al fine di contribuire a valutarne la compatibilità con il diritto comunitario; e, in collegamento con gli organi del coordinamento delle politiche comunitarie di cui alla l. n. 183/1987, (cioè il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e il Ministero del bilancio e della programmazione economica), di coadiuvare le amministrazioni nell'adempiere i precetti dell'ordinamento giuridico comunitario, agevolando i relativi rapporti con gli uffici amministrativi comunitari.

In queste condizioni, le misure di coordinamento delle politiche comunitarie — tanto nel loro momento d'indirizzo e raccordo quanto in quello degli strumenti finanziari apprestati (un fondo di rotazione generale ex art. 5 l. n. 183/1987, un fondo specifico ex art. 25 legge n. 845/1978 per la formazione professionale) — appaiono destinate, a causa della loro ridondanza e ambiguità, a sortire effetti di rallentamento o scompaginamento ove non si provveda ad una loro rapida razionalizzazione.

34) Si veda in proposito l'audizione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie presso l'apposita Commissione della Camera dei deputati, resoconto della seduta del 26 maggio 1993, p. 74.

35) Si veda anche l'ampia indagine conoscitiva condotta dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica sulla «Partecipazione dell'Italia alla fase formativa e applicativa del diritto comunitario», Roma, 1991. Si veda pure il capitolo della presente relazione (e delle precedenti) dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai suoi organi.

36) Art. 3, comma primo, del decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96, relativo al «trasferimento dei soppressi Dipartimenti per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992 n. 488»; art. 1 d.P.R. 24 marzo 1994 n. 284.

37) Nota del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie n. 3466 del 25 maggio 1994.

L'urgenza di provvedere in questo senso è determinata non soltanto dalla situazione organizzativa del coordinamento, formatasi in via di stratificazione o giustapposizione di poteri che tendono, in ogni caso, ad intralciarsi, ma altresì dall'esistenza di una molteplicità di amministrazioni «di merito» statali, regionali e provinciali, con marcate competenze, ora accresciute per la soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, e dalla situazione di «impasse» nell'utilizzazione delle risorse comunitarie, appena illustrata, che richiedono poteri e strumenti di coordinamento del tutto incisivi.

## 8. Frodi e controlli

8.1 La rilevanza del fenomeno delle frodi al bilancio comunitario ha condotto alla introduzione, nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di una specifica norma (l'art. 209 A, inserito con l'art. G77 del Trattato sull'Unione europea), per la quale gli Stati membri adottano nel campo predetto le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari. È previsto che l'azione a tal fine rivolta sia condotta in forma coordinata: gli Stati «organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle relative amministrazioni». Il recente avvio del mercato unico, con la soppressione dei controlli interni, non fa che rafforzare la necessità di una lotta congiunta.

La Commissione, mentre ha registrato il conseguimento di progressi nella lotta alle frodi impostata con il precedente programma di lavoro, specie per ciò che riguarda i risultati degli accertamenti diretti e le frodi transnazionali all'import-export, ha definito un nuovo piano d'azione per il 1993, che pone in prima linea la semplificazione della disciplina dell'intervento finanziario della U.E. nei vari settori, lo sviluppo di seminari e di scambi di agenti nazionali, lo sviluppo della cooperazione amministrativa con gli Stati membri specie attraverso le reti informatiche, la lotta contro le frodi in materia di IVA e di accise, l'attuazione di un sistema integrato di gestione e controllo in relazione alla riforma della PAC, ed altre analoghe iniziative (38).

I risultati dell'azione condotta nel 1993 su questa base vengono giudicati «importanti, sia sotto il profilo delle indagini in loco condotte dagli agenti della Commissione, di concerto con gli agenti degli Stati membri ma anche con le autorità competenti di paesi terzi, sia sotto il profilo dell'esecuzione del programma d'azione succitato» (39).

La Commissione ha anche adottato, il 1 settembre 1993, una proposta di regolamento in merito all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione, per garantire una buona applicazione della disciplina doganale e di quella agricola, che dovrebbe abrogare il reg. (CEE) n. 1468/81.

Nel settore specifico dell'aiuto alla produzione dell'olio di oliva, nel corso della campagna 1992-1993, il reg. (CEE) n. 3061/84 recante modalità di applicazione del relativo regime, è stato modificato con i regg. (CEE) della Commissione n. 1814/93 del 7 luglio 1993, n. 2564/93 del 17 settembre 1993 e n. 2796/93 del 12 ottobre 1993; nel settore dell'aiuto al consumo, il reg. (CEE) n. 643/93 del 19 marzo 1993 ha apportato modifiche al reg. (CEE) n. 2677/85 recante anch'esso modalità applicative del relativo regime. Le principali disposizioni di questo regolamento sono state illustrate nelle circ. n. 11 del 31 luglio 1993 del Ministero dell'agricoltura e foreste e n. 151 del 20 ottobre 1993 del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

8.2. Quanto alle iniziative dell'Italia nel settore della lotta alle frodi comunitarie, esse si sono svolte sul duplice piano dell'affinamento della disciplina e del potenziamento degli strumenti di intervento. Da un lato, al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, con

38) Rapporto annuale della Commissione sulla lotta contro le frodi (bilancio 1992 e programma d'azione 1993), doc. COM (93) def. 20 aprile 1993.

39) Commissione della C.E., XXVII Relazione generale sull'attività della Comunità europea, 1993, p.406.

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

l'art. 7 della l. 22 febbraio 1994 n. 146 (legge comunitaria 1993), il Governo, salve le norme penali vigenti, è stato delegato ad emanare, con decreti legislativi da adottare a norma dell'art. 14 della legge n. 400/1988, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di direttive delle Comunità europee, attuate ai sensi della predetta l. n. 146 in via regolamentare o amministrativa, e di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge. L'art. 2 della legge n. 146/1994, inoltre, nel dettare i criteri generali della delega, contempla l'inserimento, nei decreti legislativi delegati, di sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi, salva l'applicazione delle norme penali già vigenti.

In ordine al potenziamento degli strumenti per la lotta alle frodi, l'art. 8 della legge 4 dicembre 1993 n. 491 prevede che il Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali si avvalga anche di un reparto operativo dell'Arma dei carabinieri, posto alle dipendenze funzionali del Ministero, al fine, fra l'altro, di svolgere controlli straordinari nel settore dei reati in danno dell'U.E., commessi da parte di soggetti che percepiscono contributi comunitari indebitamente. E il successivo art. 9 istituisce un servizio ispettivo incaricato di verificare, anche avvalendosi del predetto reparto operativo dei C.C., la legittimità e la regolarità degli interventi di mercato e della erogazione delle provvidenze e compensazioni finanziarie a qualsiasi titolo disposte dall'EIMA.

Si aggiunge che un ulteriore potenziamento di tali strumenti potrà far seguito alla conclusione dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, la cui relazione conclusiva è stata approvata nella seduta del 18 febbraio 1994. Numerose sono infatti le proposte che la Commissione, dopo ampia analisi del fenomeno ha avanzato, in varie direzioni e su vari livelli (in particolare, la rapida istituzione di uno speciale nucleo della Guardia di finanza), per contrastare il fenomeno delle frodi comunitarie (40).

8.3 Secondo dati forniti dal Ministero delle finanze (Dipartimento delle dogane e imposte indirette) (41), nel corso del 1993 sono state consumate frodi comunitarie, nel settore dell'entrata, per un ammontare di risorse proprie tradizionali evase (dazi e prelievi agricoli) di L. 83,4 miliardi. L'area più colpita è quella dei tabacchi lavorati esteri; la tipologia più diffusa quella del contrabbando di tali tabacchi, seguita dalla falsa dichiarazione di origine (presentazione di modelli EUR e FORM A falsi).

Nel settore della spesa (spesa del FEOGA - Sez. Garanzia), l'ammontare complessivo dei finanziamenti indebitamente erogati a titolo di restituzioni all'esportazione è di 196,7 miliardi di lire (191,7 mld per i cereali, 2,1 mld per i trasformati, 1,7 mld per le carni bovine; etc.).

Nel medesimo settore della spesa sono state svolte tre distinte analisi di rischi, di cui due (relative alle carni bovine e ai prodotti lattiero-caseari) connesse con il reg. (CEE) n. 595/91 che disciplina l'accertamento delle irregolarità nei finanziamenti erogati dal FEOGA-Garanzia, e una sui controlli a posteriori di cui al reg. (CEE) n. 4045/89. Le relative conclusioni sono state trasfuse, rispettivamente, nelle circolari della Direzione generale dei servizi doganali n. 233 del 23 luglio 1993 e n. 99 del 6 aprile 1993. Analoga indagine è stata avviata per i rischi nel settore cereali.

Sono stati operati recuperi per un ammontare di poco più di 1 miliardo (nel settore trasformati).

8.4 Nell'area interessata dalle leggi 23 dicembre 1986 n. 898 (misure vigenti in materia di controlli sugli aiuti alla produzione dell'olio di oliva) e della legge 4 novembre 1987 n. 460 (nuove norme in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, nonché sanzioni per l'inosservanza dei regolamenti comunitari in materia agricola) nel 1993 sono state emanate 3.065 ordinanze-ingiunzioni di pagamento, per indebita percezione di aiuti, per un ammontare di 91,6 miliardi (42).

40) Atti parlamentari, XI legisl., Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, Relazione conclusiva, doc. XXIII, n. 14, pp. 277 e segg e, in particolare, pp. 357-360.

41) Lettera 13 maggio 1994 prot. 1137 del Ministero delle finanze - Dipartimento delle dogane e II.II Direzione centrale dei servizi doganali.

42) Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Ispettorato centrale repressione frodi, Relazione sull'attività svolta nel 1993. Roma, marzo 1994, pp 36 e segg.

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

I settori maggiormente interessati appaiono l'aiuto alla produzione e al consumo dell'olio di oliva (rispettivamente per 2,3 miliardi e per 45,5 mld) e l'aiuto al ritiro dei seminativi dalla produzione (set-aside: 1,4 miliardi).

Quanto alla tipologia delle frodi nel settore oleicolo, per l'aiuto alla produzione, secondo quanto emerge dall'esperienza dell'Agecontrol (43), le situazioni più semplici sono quella della maggiorazione del numero delle piante in relazione alle quali viene richiesto l'aiuto e quella di dichiarazioni di produzione di olive e di olio incompatibili con l'effettivo potenziale produttivo. Particolare importanza riveste, a questo riguardo, il ruolo degli stabilimenti di molitura, ai quali è demandato il compito di certificare i quantitativi di olio prodotto e che costituiscono, in alcuni casi, il punto di convergenza di operazioni non regolari. In molti casi, la maggiorazione dei quantitativi di olio dichiarati come prodotti si trasferisce anche sul piano del confezionamento, consentendo l'indebita percezione di aiuti sui due versanti.

Nell'ambito dell'aiuto al consumo, altri meccanismi di frodi — normalmente collegati con la emissione e l'utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti — coinvolgono l'operato di imprese di intermediazione commerciale, che realizzano veri e propri spazi di circolazione di prodotto inesistente. Le fittizie forniture di olio sfuso e di materiale d'imballaggio trovano riscontro in fittizie vendite, spesso effettuate tramite punti vendita della stessa impresa di confezionamento o venditori ambulanti (44).

8.5 Nell'intento di segnalare indicazioni di prima mano circa la tipologia delle disfunzioni nella gestione nazionale delle risorse comunitarie nelle due diverse ottiche — quella comunitaria e quella interna — questa Corte ha esaminato due campioni, scelti a caso, di relazioni su verifiche eseguite in vari settori della spesa comunitaria nel nostro Paese: un gruppo di 10 relazioni provenienti dalla Corte dei conti europea (su verifiche svolte talora congiuntamente con la Corte dei conti italiana sulla base del protocollo d'intesa adottato il 23 ottobre 1990) e un gruppo di 13 relazioni riguardanti verifiche eseguite dalla Ragioneria generale dello Stato (quasi sempre in collaborazione con altre amministrazioni) per delega della Commissione dell'U.E..

Quanto al primo gruppo — relativo a verifiche nell'area del FEOGA-Garanzia, dei fondi strutturali e delle restituzioni all'esportazione, effettuate nel 1993 nell'ambito dell'apposito programma della Corte dei conti U.E. — le disfunzioni più ricorrenti — che gli organismi operativi di volta in volta interessati spiegano e giustificano, nelle loro controdeduzioni, con puntuali e plausibili argomenti, ma che tuttavia, nel loro complesso, costituiscono una situazione non soddisfacente — sono presentate come carenze di coordinamento a livello nazionale o regionale, deficienze nella circolazione di dati e informazioni, carenza di quadri conoscitivi d'insieme, limitatezza e asistematicità dei controlli, lentezze procedurali, scarsa utilizzazione delle risorse comunitarie.

Le 13 verifiche eseguite nel corso del 1993 dalla Ragioneria su delega della Commissione dell'U.E. — delle quali l'unità tab. H offre un quadro di sintesi — si riferiscono all'attuazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 355/77 del 15 febbraio 1977 (miglioramento e adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquacultura), n. 1442/88 del 24 maggio 1988 (abbandono definitivo di superfici viticole), n. 4042/89 del 19 dicembre 1989 (trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacultura), e n. 866/90 del 29 marzo 1990 (miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli). La Ragioneria generale informa che il campione dei progetti da verificare — che riguardano aree diverse del territorio nazionale — è stato scelto, di volta in volta, discrezionalmente, con riguardo a parametri diversi, quali l'ammontare del contributo, la data di concessione del contributo medesimo, lo stato di avanzamento dei lavori; e che dei risultati delle visite sono state puntualmente informate, oltre alla Commissione U.E., le amministrazioni nazionali interessate.

Dalle verifiche — eseguite a campione sulle scritture e sulla documentazione relativa ai progetti, da un «team» composto generalmente da un ispettore di finanza della R.G.S., da un funzionario amministrativo contabile della medesima R.G.S., da un rappresentante dell'U.E. e da funzionari delle amministra-

43) Lettera n. 183 del 26 maggio 1994.

44) Si veda, per maggiori dettagli, il «Rapporto Agecontrol» per la campagna 1992/1993, Roma, aprile 1994.

zioni (statali e regionali) di volta in volta interessate — emerge complessivamente un'applicazione corretta dei predetti regolamenti comunitari. A parte, infatti, un caso di segnalazione alla Procura della Repubblica e alla Guardia di Finanza per alterazione della data sui documenti controllati in modo che apparissero posteriori al regolamento CEE da applicare, le altre osservazioni non sono tali, in genere, da incidere sull'ammontare del contributo comunitario e nazionale (spese per macchinari inidonei o mai utilizzati o preesistenti non vengono riconosciute dagli ispettori).

Gli ispettori tuttavia pongono ripetutamente l'accento sulla necessità di indirizzi centrali per quanto riguarda una più puntuale descrizione dell'oggetto delle fatture (specie per quelle relative a prestazioni di professionisti); sull'esigenza che l'Amministrazione capofila provveda a definire puntualmente, con atto formale, i criteri e le modalità di attuazione degli interventi di ammodernamento della flotta da pesca di cui all'art 9 del Reg. CEE n. 4028/86, anche alla luce dell'art. 12 della legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo; sull'opportunità, nel rispetto dell'autonomia delle regioni e province autonome, di provvedimenti volti ad armonizzare le aliquote percentuali da riconoscere a titolo di spese generali nella quota nazionale dei contributi, e di chiarimenti circa i criteri di determinazione delle attuali aliquote riconosciute per le opere murarie e per i macchinari.

Informazioni circa gli orientamenti assunti a seguito di quest'ultima osservazione sono state richieste dalla Corte, in vista della presente relazione, al Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali, ma non sono ancora pervenute.

8.6 A chiusura delle precedenti notazioni in tema di frodi e controlli, la Corte, riprendendo le considerazioni già svolte al riguardo nella precedente relazione, segnala come sia nello spirito dell'art. 209A del Trattato — per il quale «gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi» — raccogliere in una struttura integrata o coordinata, nel rispetto dei regolamenti comunitari, gli organismi di controllo operativo, evitandone la proliferazione e l'atomizzazione e la conseguente dispersione di attività e sottoutilizzazione di conoscenze.

Sul piano, poi, dei compiti propri delle Istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea, segnala la necessità di sviluppare, in funzione di referto al Parlamento ed ai consigli regionali e provinciali, gli elementi normativi già presenti nella legge n. 20/1994 in ordine ai controlli di questa Corte sui fondi di provenienza comunitaria e di quelli nazionali connessi, istituzionalizzando a tutto campo le forme di controllo congiunto che essa già svolge con la Corte dei conti dell'U.E. in base ad un apposito protocollo d'intesa.

## 9. L'attuazione del diritto comunitario. La legge comunitaria per il 1993

9.1. Dopo la pausa del 1992, dovuta all'esigenza di assicurare l'immediato recepimento delle direttive previste dal Libro bianco della Commissione e finalizzate alla realizzazione del mercato unico (l. 19 dicembre 1992, n. 489), lo strumento generale per l'attuazione del diritto comunitario ha ripreso il suo corso, con l'approvazione fortunosa, sul finire della XI legislatura, della l. 19 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993) (45).

Analoga nella struttura alle altre precedenti leggi comunitarie e in linea con modello delineato nella l. 9.3.1989, n. 86, la legge n. 146 dà attuazione a 176 direttive (emanate nel periodo 1991-1993) mediante la previsione di decreti delegati, regolamenti, atti amministrativi, o in via diretta. Essa consente inoltre di sanare 83 infrazioni al diritto comunitario, di cui 77 per violazione dell'art. 189 del Trattato e 6 per violazioni di altre norme originarie o derivate.

45) Si veda anche, per la sua rilevanza, il d.l. 30 agosto 1993 n. 331 convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993 n. 427 relativo, fra l'altro, all'armonizzazione delle disposizioni in materia d'imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE.

Il provvedimento presenta tuttavia qualche tratto secondario suo proprio, che tende a migliorare i tempi della sua attuazione e ad accelerare anche l'attuazione di precedenti leggi comunitarie.

Così, il termine per il parere delle competenti Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi viene ridotto a quaranta giorni (anche mediante stabile modifica in questo senso della l. n. 86/1989); è prevista la possibilità per il Governo di emanare disposizioni integrative e correttive delle norme delegate entro due anni (con norma estesa alle precedenti leggi comunitarie); è conferita al Governo, come si è visto, una delega per la disciplina sanzionatoria delle violazioni di norme comunitarie; altra delega è conferita per il riordinamento, mediante testi unici, delle materie interessate dalle direttive comunitarie; viene eliminata la previa intesa con il Governo per i rapporti tra regioni e province autonome e organismi comunitari, di cui all'art. 4 comma 2 del D.P.R. 616/1977; è prevista infine l'istituzione di un «Comitato per lo sviluppo della formazione comunitaria» con lo scopo di assumere iniziative dirette a diffondere e incrementare, nel personale pubblico e nel settore privato, la conoscenza e l'esperienza dell'Unione europea: tema sulla cui importanza la Corte si è soffermata ripetutamente, in particolare nella sua relazione per l'esercizio 1992.

9.2 Lo stato di attuazione delle direttive comunitarie in Italia, notevolmente migliorato rispetto al passato, è esposto in un apposito rapporto curato dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e recentemente pubblicato (46); ad esso si fa rinvio.

In tema di contenzioso, nel corso del 1993 la Commissione europea ha inviato allo Stato italiano 32 pareri motivati ai sensi dell'art. 169 del trattato (22 per violazione dell'art. 189 relativo all'obbligo di attuare le direttive, e 10 per violazione di altre norme). La Commissione ha anche proposto davanti alla Corte di giustizia 8 ricorsi contro l'Italia, di cui 4 per violazione del citato art. 189 e 4 per violazione degli artt. 48, 52 e 59 (libertà di circolazione diritto di stabilimento dei lavoratori e libera prestazione dei servizi).

La Corte di giustizia, a sua volta, ha pronunciato, nei confronti dell'Italia, 6 sentenze, delle quali 1 per violazione dell'art. 171 del Trattato (obbligo di esecuzione di precedente giudicato); 2 per violazione dell'art. 30 (divieto di restrizioni quantitative all'importazione); 1 per violazione del citato art. 189 e 2 per violazione di norme contenute in direttive.

## 10. Conclusioni

Le conclusioni che si traggono dall'analisi della gestione delle risorse comunitarie nel nostro Paese, in ciò che essa presenta di essenziale, sono tanto chiare quanto preoccupanti. L'Italia che, in ragione dell'ammontare dei trasferimenti fatti all'Unione europea rispetto alle risorse ricevute, appare come un «contribuente netto», presenta, al termine del primo periodo di vigenza dei fondi socio-strutturali (1988-1993), un tasso di utilizzazione di tali risorse inferiore, in media, al 50% e si trascina dietro così, alla partenza dei nuovi fondi e della nuova programmazione (1994-1999), l'onere di assorbire, entro un tempo estremamente ridotto, risorse per un ammontare complessivo di oltre 16.000 miliardi di lire.

A questo compito dovrebbe provvedere una serie di amministrazioni centrali e regionali, per le quali sono state dettate misure di coordinamento che appaiono ridondanti e ambigue.

La situazione richiede pertanto, nella sua pesante globalità, una riflessione adeguata, per un massimo di sforzi operativi e un massimo di razionalizzazione e affinamento degli strumenti per aggredirla.

Che cosa significhi, in termini di occupazione, l'utilizzazione rapida e ordinata delle predette risorse finanziarie, è appena il caso di sottolinearlo.

---

46) Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie - Stato di attuazione delle direttive comunitarie, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1994.

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

Tab. A

**E.I.M.A.**  
**GESTIONE FINANZIARIA**  
**SPESA COMPLESSIVA PER SETTORI MERCIOLGICI**

INTERVENTI DIRETTI	1992	1993	Variaz. % 92/93
CEREALI	412.840.620.670	1.402.363.015.585	239,7
OLIO DI OLIVA	1.319.890.873.405	1.805.673.588.509	21,7
SEMI OLEOSI	641.037.705.825	508.862.185.995	-20,8
SEMENTI, FORAGGI, P.PROTEICHE, ECC.	100.194.581.894	131.484.247.030	31,2
COTONE - BACCHI DA SETA	35.330.880	25.803.205	-27,5
ORTOFRUTTICOLI	771.018.071.890	756.532.529.914	-1,9
VITIVINICOLI	548.416.183.060	635.764.798.450	15,9
LATTERIO - CASEARI	301.182.472.184	458.605.178.932	52,3
CARNI	408.225.146.480	605.596.762.343	48,3
TABACCHI	786.730.686.726	789.294.208.867	0,3
PESCA	1.599.473.800	2.404.027.215	50,3
ZUCCHERO	112.495.945.740	136.753.533.100	21,6
SET - ASIDE	193.961.212.582	330.222.208.685	70,3
<b>INTERVENTI DIRETTI IN TOTALE</b>	<b>6.697.628.284.926</b>	<b>7.363.581.887.830</b>	<b>31,5</b>
<b>INTERVENTI DI COMMERCIALIZZAZIONE</b>			
CEREALI	479.037.991.475	193.671.991.925	-59,6
OLIO DI OLIVA	49.422.965.255	197.879.804.395	300,4
ALCOLE	70.097.412.798	70.743.963.480	0,9
PRODOTTI DISTILL.NE VINI DA TAV.	86.340.314.540	106.731.491.995	23,6
TABACCO	19.849.158.305	14.548.343.115	-26,0
BURRO	11.698.399.585	9.002.524.380	-23,0
PARMIGIANO R. - GRANA PADANO	2.577.585.000	45.841.101.140	1678,5
CARNE	455.139.786.610	35.357.485.130	-92,2
PRODOTTI IN AMMASSO PUBB.COM.	2.747.808.000	6.482.759.500	135,2
<b>INTERVENTI DI COMMERCIALIZZ.NE IN TOTALE</b>	<b>1.176.711.421.668</b>	<b>680.239.465.060</b>	<b>-42,2</b>
<b>SPESE PER CONTRIBUTI RISORSE PROPRIE COMUNITARIE</b>			
ZUCCHERO			
VERSAMENTO A RISORSE PROPRIE	171.965.430.105	168.968.719.635	-1,7
<b>SPESA COMPLESSIVA</b>	<b>7.874.339.706.594</b>	<b>8.043.821.352.890</b>	<b>2,2</b>

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

Tab. B

**DELIBERAZIONI  
ADOTTATE DAL CIPE IN MATERIA COMUNITARIA  
NEL 1993**

DATA	G.U.	NORMATIVA	MINISTRO PROPONENTE	MONITORAGGIO	FINANZIAMENTO (in miliardi)
26.03.93	87/93	183/87	BILANCIO	-	-
26.03.93	87/93	183/87	-	-	-
26.03.93	100/93	183/87	AGRICOLTURA	SI	10,394
26.03.93	100/93	183/87	MARINA M.	-	137,000
26.03.93	100/93	183/87	INDUSTRIA	-	24,625
26.03.93	101/93	183/87	AGRICOLTURA	-	2.431,000
26.03.93	102/93	58/92	INDUSTRIA	SI	7,809
26.03.93	102/93	183/87	TESORO	SI	-
26.03.93	102/93	784/80	INDUSTRIA	SI	319,562
26.03.93	108/93	833/78	TESORO	SI	681,277
13.07.93	240/93	183/87	AGRICOLTURA	-	-
13.07.93	248/93	183/87	TESORO	SI	156,399
13.07.93	248/93	183/87	TESORO	SI	2.190,000
13.07.93	91/94	183/87	TESORO	SI	4,500
13.07.93	248/93	833/78	SANITA'	-	75,000
13.07.93	-	833/78	SANITA'	-	2,940
13.07.93	206/93	752/86	AGRICOLTURA	-	1.781,000
13.07.93	246/93	752/86	AGRICOLTURA	-	410,000
03.08.93	-	-	TRASPORTO	-	-
03.08.93	-	-	INDUSTRIA	-	-
03.08.93	-	-	INDUSTRIA	SI	29,740
21.09.93	301/93	-	-	-	383,662
30.09.93	-	700/83	CEE	-	-
19.10.93	43/94	-	BILANCIO	-	-
30.11.93	33/94	183/87	AGRICOLTURA	-	160,000
30.11.93	33/94	610/82	AGRICOLTURA	-	6,000
21.12.93	60/94	183/87	INDUSTRIA	SI	13,794
21.12.93	62/94	183/87	BILANCIO	-	0,524
21.12.93	58/94	183/87	AGRICOLTURA	-	-
21.12.93	58/94	183/87	PRESIDENZA C.M.	SI	0,524
21.12.93	64/94	183/87	TESORO	SI	-
28.12.93	700/93	700/83	AGRICOLTURA	-	-
28.12.93	700/93	700/83	AGRICOLTURA	-	-



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

**Tab. C**  
**QUOTE DI COFINANZIAMENTO PUBBLICO NAZIONALE ATTIVATE NEL CORSO DELL'ESERCIZIO**  
**1993 A FRONTE DEGLI INTERVENTI STRUTTURALI COMUNITARI**  
 (milioni di lire)

INTERVENTI	FONTI DI COFINANZIAMENTO										TOTALE	
	LEGGE 183/87	LEGGE 317/91	LEGGE 64/86 art. 13	LEGGE 201/91	LEGGE 752/86	REGIONI ALTRI I.P.	ALTRI					
OB. 1	105.458		450.000				215.000 (*)					770.458
OB. 2	195.282	67.041				68.654						330.977
AB. 5b	87.796											87.796
PIM	681.277											681.277
OB. 5a	640.085			92.000	112.800							844.885
RETEX	11.436					2.358						13.794
STRIDE	6.177					1.542						7.719
LEADER	96.172											96.172
PESCA	137.000											137.000
ALTRI PROGETTI	1.800					2.700						4.500
<b>TOTALE</b>	<b>1.962.483</b>	<b>67.041</b>	<b>450.000</b>	<b>92.000</b>	<b>112.800</b>	<b>75.254</b>	<b>215.000</b>					<b>2.974.578</b>

(\*) Sono destinate al cofinanziamento P.O. Metanizzazione nel Mezzogiorno

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

Tab. D

**QUADRO FINANZIARIO COMPLESSIVO DEGLI INTERVENTI CO-FINANZIATI  
DAI FONDI STRUTTURALI DELLE AREE DELL'OBIETTIVO 1**

FONDI STRUTTURALI E TIPOLOGIE D'INTERVENTO	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA	FONDO STRUTTURALE	FONDI PUBBLICI NAZIONALI	PRIVATI
<b>QUADRO FINANZIARIO 1994-1999 (MECU)</b>					
<b>FESR</b>					
Agevolazioni alle attività produttive	15.459	6.274	3.220	3.054	9.185
Interventi multi-regionali	6.629	6.247	3.220	3.027	382
Interventi regionali	6.717	5.390	3.220	2.170	1.327
<b>TOTALE</b>	<b>28.805</b>	<b>17.911</b>	<b>9.660</b>	<b>8.251</b>	<b>10.894</b>
<b>FEOGA</b>					
Interventi multi-regionali	668	501	334	167	167
Interventi regionali	3.426	2.889	1.894	995	537
- per l'obiettivo 1	2.287	1.878	1.252	626	409
- per l'obiettivo 5a	1.139	1.011	642	369	18
<b>TOTALE</b>	<b>4.094</b>	<b>3.390</b>	<b>2.228</b>	<b>1.162</b>	<b>704</b>
<b>FSE</b>					
Interventi multi-regionali	692	692	450	242	
- Progetto enti pubblici	398	398	259	139	
- Accantonamento prog. nazionali	294	294	191	103	
Interventi regionali	674	674	463	211	
Obiettivi 3 o 4	2.810	2.810	1.826	984	
<b>TOTALE</b>	<b>4.176</b>	<b>4.176</b>	<b>2.739</b>	<b>1.437</b>	<b>87</b>
<b>SFOP</b>	485	378	233	145	
<b>COMPLESSIVO</b>	<b>37.540</b>	<b>25.855</b>	<b>14.960</b>	<b>10.995</b>	<b>11.685</b>

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. E  
(MILIARDI DI LIRE A PREZZI 1994. DATI PROVVISORI)

SPESA CONNESSA ALLO SVILUPPO NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1. MEDIA ANNUA 1989-92 E 1994-99

ANSI PRIORITARI	MEDIA ANNUA 1989-1992										MEDIA ANNUA 1994-1999																								
	SETTORE PUBBLICO					CCS					PRESTITI					SETTORE PUBBLICO					CCS					PRESTITI									
	(NAZIONALE COMUNITARIO)					PUBBLICO NAZIONALE					PUBBLICO NAZIONALE					PUBBLICO NAZIONALE					PUBBLICO NAZIONALE					PUBBLICO NAZIONALE									
	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO	TOTALE	DI CUI	ESTRA	BILANCIO	BILANCIO					
(1)-(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)						
INFRASTRUTTURE DI BASE	22.955,00	12.845,00	10.108,00	784,58	634,42	22.168,42	21.396,94	13.844,19	7.552,75	1.255,70	1.383,71	20.141,24	P.M.																						
TRASPORTI	9.760,00	7.626,00	2.134,00	52,75	50,44	9.707,25	9.670,24	7.309,51	2.360,73	400,68	336,36	9.269,56																							
TELECOMUNICAZIONI	3.929,00	146,00	3.783,00	196,25	140,67	3.732,75	2.575,66	194,59	2.381,07	110,73	200,52	2.464,59																							
ENERGIA	4.543,00	352,00	4.191,00	252,61	168,73	4.290,39	3.020,57	209,63	2.810,94	179,55	345,95	2.841,22																							
ACQUA	832,00	832,00		172,31	168,35	659,79	2.022,85	2.022,85				1.701,86																							
AMBIENTE	394,00	394,00		100,77	106,24	293,23	613,84	613,84				402,90																							
SANITA'	626,00	626,00				244,12	244,12	244,12				244,12																							
EDILIZIA	1.800,00	1.800,00				1.738,93	1.738,93	1.738,93				1.705,92																							
VARIE	1.069,00	1.069,00				1.510,73	1.510,73	1.510,73				1.510,73																							
RISORSE UMANE	2.817,00	2.817,00		223,78	334,65	2.593,22	3.915,68	3.915,68				2.834,06																							
ISTRUZIONE	1.251,00	1.251,00				193,71	193,71	193,71				193,71																							
FORMAZIONE (conto capitale)	387,00	387,00				1.041,06	1.041,06	1.041,06				1.041,06																							
FORMAZIONE (spese correnti)	957,00	957,00				786,09	905,73	905,73				415,16																							
ATS	222,00	222,00				169,13	1.775,19	1.775,19				280,64																							
AMBIENTE PRODUTTIVO	4.647,00	4.647,00		736,57	593,08	3.910,43	11.455,16	11.455,16				9.441,01																							
INDUSTRIA E SERVIZI	2.453,00	2.453,00		456,75	343,01	1.996,25	9.297,86	9.297,86				8.233,98																							
AGRICOLTURA	1.728,00	1.728,00		134,89	130,15	1.593,11	1.476,23	1.476,23				531,31																							
PESCA	20,00	20,00		0,84	0,83	19,16	145,94	145,94				88,92																							
TURISMO	446,00	446,00		44,09	119,09	401,91	535,12	535,12				323,89																							
ALTRI	2.307,00	2.307,00		1,49	1,88	2.305,51	864,16	864,16				846,90																							
TOTALE	52.724,00	22.616,00	18.108,00	1.746,42	1.564,03	30.977,59	37.631,94	38.079,19	7.622,75	4.348,73	8.016,35	33.253,21	P.M.																						
PERCENTUALE DEL P.TI	7,86	5,43	5,43	2,43	0,38	7,44	8,98	7,17	1,00	1,04	1,91	7,94																							

Fonte: Ministero del bilancio. Commissione UE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. F 1

RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI  
DATI IN MIGLIAIA DI ECU

Q.C.S. OBIETTIVO 1  
TOTALE FONDI CEE

FORME DI INTERVENTO	FONDO	VALORI DA PROGRAMMA			ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
		TOTALE INVESTIMENTI	CONTRIBUTO CEE	IMPEGNI ASSUNTI	SPESA LIQUIDATA	IMPEGNI SU TOTALE INVESTIMENTI	SPESA SU TOTALE INVESTIMENTI	
DISPOSIZIONI TRANSITORIE ART. 15	FERSR	171.986	83.815	170.526	133.200	99,2%	77,9%	
FQ AMPLIAMENTO	FERSR	123.384	66.699	124.141	124.141	100,6%	186,7%	
FQ ENERGIA	FERSR	33.845	13.678	28.054	24.072	82,9%	176,0%	
FQ TESSILE	FERSR	30.914	6.400	31.104	30.943	100,6%	483,5%	
FQ SIDERURGIA	FERSR	21.782	3.200	16.769	13.359	77,0%	417,5%	
STAR	FERSR	524.368	231.500	511.440	481.520	97,5%	208,0%	
VALOREN	FERSR	138.371	68.322	134.648	42.754	97,3%	62,6%	
PO AREE ATTREZZATE INDUSTRIALI	FERSR	484.070	242.035	291.433	286.687	60,2%	118,4%	
PO SVILUPPO RISORSE IDRICHE	FERSR	942.620	471.310	542.971	531.478	57,6%	112,8%	
PO TELEFONIA DI BASE	FERSR	486.051	168.976	235.473	235.473	48,4%	139,4%	
PO METANIZZAZIONE	FERSR	2.043.593	820.440	1.814.759	965.529	88,8%	117,7%	
POP RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO	FERSR, FSE	321.874	163.049	208.334	152.888	65,0%	93,8%	
PO TURISMO	FERSR	322.767	178.503	233.943	163.204	72,5%	91,4%	
PO AIUTI INDUSTRIA E SERVIZI	FERSR	1.490.457	547.353	925.709	649.307	62,1%	118,6%	
PO MIN. PUBBLICA ISTRUZIONE OB. 1	FSE	84.817	55.129	33.386	33.385	39,4%	60,6%	
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 1	FSE	267.734	174.103	151.846	151.846	56,7%	87,2%	
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 3 & 4	FSE	318.275	207.028	141.830	141.830	44,6%	68,5%	
PO MIN. AFFARI ESTERI OB. 4	FSE	7.465	4.849	9.852	9.852	132,0%	203,2%	
PO MIN. LAVORO ART. 1 & 2 REG. 4255/88	FSE	27.124	17.630	12.242	0	45,1%	0,0%	
PO IMPEGNI FSE 1989	FSE	509.092	280.000	346.672	346.672	68,1%	123,8%	
PO VALORIZZAZIONE PRODUZIONI AGRICOLE	FEAOG	41.794	23.719	26.358	26.358	63,1%	111,1%	
PO SVILUPPO E DIVULGAZIONE AGRICOLA	FEAOG	75.513	51.211	45.153	45.153	59,8%	88,2%	
PO OBIETTIVO 5A	FEAOG	154.782	77.391	10.034	0	6,5%	0,0%	
PO PRODUZIONE TIPICHE MEZZOGIORNO	FEAOG	165.528	82.764	16.422	16.422	9,9%	19,8%	
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>8.788.206</b>	<b>4.038.904</b>	<b>6.064.999</b>	<b>4.506.073</b>	<b>69,0%</b>	<b>110,9%</b>	

CAMBIO LIRA/ECU PER IMPEGNI E SPESA FINO AL 31.12.1990 = 1.521,2; 1991 = 1.651,5; 1992 = 1.579,96; 1993 (GEN. - GIU) = 1.656,28

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. F 2

**RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI  
DATI IN MIGLIAIA DI ECU**

**Q.C.S. OBIETTIVO 1  
TOTALE FONDI CEE**

FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	TOTALE INVESTIMENTI	CONTRIBUTO CEE	IMPEGNI ASSUNTI	SPESA LIQUIDATA	IMPEGNI SU TOTALE INVESTIMENTI	SPESA SU TOTALE INVESTIMENTI
DISPOSIZIONI TRANSITORIE ART. 15	171.986	83.815	170.526	133.200	99,2%	77,4%
FQ AMPLIAMENTO	123.384	66.499	124.141	124.141	100,6%	100,6%
FQ ENERGIA	33.845	13.678	28.054	24.072	82,9%	71,1%
FQ TESSILE	30.914	6.400	31.104	30.943	100,6%	100,1%
FQ SIDERURGIA	21.782	3.200	16.769	13.359	77,0%	61,3%
STAR	524.368	231.500	511.440	481.520	97,5%	91,8%
VALOREN	138.371	68.322	134.648	42.754	97,3%	30,9%
PO AREE ATTREZZATE INDUSTRIALI	484.070	242.035	291.433	286.687	60,2%	59,2%
PO SVILUPPO RISORSE IDRICHE	942.620	471.310	542.971	531.478	57,6%	56,4%
PO TELEFONIA DI BASE	486.051	168.976	235.473	235.473	48,4%	48,4%
PO METANIZZAZIONE	2.043.593	820.440	1.814.759	965.529	88,8%	47,2%
POP RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO	304.499	151.732	194.024	138.413	63,7%	45,5%
PO TURISMO	322.767	178.503	233.943	163.204	72,5%	50,6%
PO AIUTI INDUSTRIA E SERVIZI	1.490.457	547.353	925.709	649.307	62,1%	43,6%
PO MIN. PUBBLICA ISTRUZIONE OB. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 3 & 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. AFFARI ESTERI OB. 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. LAVORO ART. 1 & 2 REG. 4255/88	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO IMPEGNI FSE 1989	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO VALORIZZAZIONE PRODUZIONI AGRICOLE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO SVILUPPO E DIVULGAZIONE AGRICOLA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO OBIETTIVO 5A	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO PRODUZIONE TIPICHE MEZZOGIORNO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>7.118.707</b>	<b>3.053.763</b>	<b>5.254.994</b>	<b>3.820.080</b>	<b>73,8%</b>	<b>53,7%</b>

CAMBIO LIRA/EUCU PER IMPEGNI E SPESA FINO AL 31.12.1990 = 1.521,2; 1991 = 1531,9; 1992 = 1579,98; 1993 (GEN. - GIU.) = 1836,28

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tab. F 3**  
**Q.C.S. OBIETTIVO 1**  
**TOTALE FONDI CEE**  
**RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI**  
**DATI IN MIGLIAIA DI ECU**

FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	TOTALE INVESTIMENTI	CONTRIBUTO CEE	IMPEGNI ASSUNTI	SPESA LIQUIDATA	IMPEGNI SU TOTALE INVESTIMENTI	SPESA SU TOTALE INVESTIMENTI
DISPOSIZIONI TRANSITORIE ART. 15	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ AMPLIAMENTO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ ENERGIA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ TESSILE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ SIDERURGIA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
STAR	0	0	0	0	0,0%	0,0%
VALOREN	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO AREE ATTREZZATE INDUSTRIALI	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO SVILUPPO RISORSE IDRICHE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO TELEFONIA DI BASE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO METANIZZAZIONE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
POP RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO	17.375	11.317	15.311	14.474	88,1%	83,3%
PO TURISMO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO AIUTI INDUSTRIA E SERVIZI	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. PUBBLICA ISTRUZIONE OB. 1	84.817	55.129	33.385	33.385	39,4%	39,4%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 1	267.734	174.103	151.846	151.846	56,7%	56,7%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 3 & 4	318.275	207.028	141.830	141.830	44,6%	44,6%
PO MIN. AFFARI ESTERI OB. 4	7.465	4.849	9.852	9.852	132,0%	132,0%
PO MIN. LAVORO ART. 1 & 2 REG. 4255/88	27.124	17.630	12.242	0	45,1%	0,0%
PO IMPEGNI FSE 1989	509.092	280.000	346.672	346.672	68,1%	68,1%
PO VALORIZZAZIONE PRODUZIONI AGRICOLE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO SVILUPPO E DIVULGAZIONE AGRICOLA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO OBIETTIVO 5A	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO PRODUZIONE TIPICHE MEZZOGIORNO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.231.882</b>	<b>750.056</b>	<b>711.138</b>	<b>698.059</b>	<b>57,7%</b>	<b>56,7%</b>

CAMBIO LIRA/EUCU PER IMPEGNI E SPESA FINO AL 31.12.1990 - 1.521,2; 1991 - 1.831,9; 1992 - 1.579,98; 1993 (GEN - GIU) - 1.834,38

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. F 4  
**RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI**  
**DATI IN MIGLIAIA DI ECU**

**Q.C.S. OBIETTIVO 1**  
**TOTALE FONDI CEE**

FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	TOTALE INVESTIMENTI	CONTRIBUTO CEE	IMPEGNI ASSUNTI	SPESA LIQUIDATA	IMPEGNI SU TOTALE INVESTIMENTI	SPESA SU TOTALE INVESTIMENTI
DISPOSIZIONI TRANSITORIE ART. 15	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ AMPLIAMENTO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ ENERGIA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ TESSILE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ SIDERURGIA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
STAR	0	0	0	0	0,0%	0,0%
VALOREN	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO AREE ATTREZZATE INDUSTRIALI	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO SVILUPPO RISORSE IDRICHE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO TELEFONIA DI BASE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO METANIZZAZIONE	0	0	0	0	0,0%	0,0%
POP RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO TURISMO	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO AIUTI INDUSTRIA E SERVIZI	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. PUBBLICA ISTRUZIONE OB. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO ENTI PUBBLICI ECONOMICI OB. 3 & 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. AFFARI ESTERI OB. 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO MIN. LAVORO ART. 1 & 2 REG. 4255/88	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO IMPEGNI FSE 1989	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO VALORIZZAZIONE PRODUZIONI AGRICOLE	41.794	23.719	26.358	26.358	63,1%	63,1%
PO SVILUPPO E DIVULGAZIONE AGRICOLA	75.513	51.211	45.153	45.153	59,8%	59,8%
PO OBIETTIVO 5A	154.782	77.391	10.034	0	6,5%	0,0%
PO PRODUZIONE TIPICHE MEZZOGIORNO	165.528	82.764	16.422	16.422	9,9%	9,9%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>437.617</b>	<b>235.085</b>	<b>97.967</b>	<b>87.933</b>	<b>22,4%</b>	<b>20,1%</b>

CAMBIO LIRA/ECU PER IMPEGNI E SPESA FINO AL 31.12.1990 = 1.521,2; 1991 = 1531,2; 1992 = 1879,96; 1993 (GEN - GIU) = 1834,28

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

Tab.G1

**Riassunto avanzamento spesa Regioni - Totale Fondi CEE**  
 Dati in migliaia di ECU\*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale Investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
<b>ABRUZZO</b>	693.358	271.401	263.123	199.174	44,3	33,6
PIM	181.733	79.400	78.378	50.476	49,1	27,8
POP	263.456	108.338	89.449	98.044	34,0	22,0
Progetti 1989	25.649	12.339	25.670	21.028	100,1	82,0
Ob.3 & 4	69.104	44.917	34.896	34.896	50,5	50,6
Ob.5 a	50.416	25.207	34.780	34.780	68,9	68,9
SG EUROBIC	9.000	2.100	0	0	0,0	0,0
<b>BASILICATA</b>	797.521	354.541	694.895	429.173	77,8	55,9
PIM	221.214	93.489	183.879	111.916	83,2	50,6
POP	356.831	146.938	282.854	182.447	73,6	51,1
Progetti 1989	17.468	8.733	16.595	3.141	94,8	18,0
Ob.3 & 4	118.279	76.318	105.392	105.392	89,1	89,1
Ob.5 a	53.731	26.865	26.275	26.275	48,9	48,9
<b>CALABRIA</b>	1.155.794	630.072	836.889	502.858	81,1	43,5
PIM	307.129	119.085	217.185	107.154	70,7	34,9
POP	518.429	222.085	475.279	181.858	91,7	35,2
Ob.3 & 4	159.157	103.442	162.330	162.330	96,7	95,7
Ob.5 a	78.728	38.893	29.188	29.188	38,0	38,0
Monofondo FEACG	85.771	17.867	7.020	6.891	19,6	10,2
GP Università	58.570	28.350	55.987	25.451	95,8	43,5
<b>CAMPANIA</b>	1.816.836	756.804	1.294.128	602.141	77,8	31,1
PIM	183.923	78.749	133.023	61.899	81,1	37,6
POP	1.103.546	480.373	1.041.599	380.899	94,4	32,7
Ob.3 & 4	143.914	93.636	84.317	84.317	44,7	44,7
Ob.5 a	102.187	61.078	16.227	15.227	14,9	14,9
SG Cal-Etb-Thema	16.000	8.000	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	5.800	6.200	0	0	0,0	0,0
SG Vite Sud Bri	4.365	3.288	0	0	0,0	0,0
GP Bonifae Sale	17.265	10.477	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sale	24.930	12.005	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv.	32.236	16.118	0	0	0,0	0,0
<b>MOLISE</b>	343.517	175.235	285.488	184.924	77,3	53,8
PIM	117.273	58.882	79.876	65.745	67,9	68,1
POP	177.071	88.127	146.546	79.915	82,8	45,1
Ob.3 & 4	26.398	17.158	24.045	24.045	91,1	91,1
Ob.5 a	22.778	11.388	15.221	15.221	66,5	66,5
<b>PUGLIA</b>	1.027.078	541.387	784.875	365.677	74,5	45,3
PIM	228.227	99.915	183.850	75.443	72,7	33,1
POP	489.227	242.863	384.592	175.701	82,0	37,4
Ob.3 & 4	213.821	186.736	132.705	132.705	62,2	62,2
Ob.5 a	107.242	63.621	79.513	79.513	74,1	74,1
SG BIC -Sprind	6.859	6.200	2.314	2.314	26,1	80,1
<b>SARDEGNA</b>	1.087.280	585.710	852.811	552.048	78,4	50,8
PIM	201.467	96.330	183.309	75.887	32,1	37,7
POP	203.425	125.281	121.784	84.025	59,9	29,8
PNC	446.800	224.945	419.242	278.847	93,2	61,5
Progetti 1989	4.485	2.243	4.422	3.806	93,8	84,9
Ob.3 & 4	135.469	65.052	71.074	71.074	52,5	52,5
Ob.5 a	60.298	40.393	70.410	70.410	87,7	87,7
SG Consorzio Venturo	12.280	7.748	0	0	0,0	0,0
<b>SICILIA</b>	1.871.828	899.182	1.053.833	701.459	63,0	42,0
PIM	243.798	112.330	189.034	53.270	69,3	21,9
POP	998.639	389.197	520.618	922.026	74,5	46,1
Progetti 1989	65.064	33.043	65.100	27.280	96,5	41,3
Ob.3 & 4	258.868	168.258	236.834	236.834	91,5	91,5
Ob.5 a	98.177	49.035	62.049	62.049	63,2	63,2
GP Autostr. PA-ME	263.782	131.861	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	42.180	15.410	0	0	0,0	0,0
<b>Totale generale</b>	<b>8.283.298</b>	<b>4.114.282</b>	<b>5.985.419</b>	<b>3.537.498</b>	<b>72,4</b>	<b>42,8</b>

\*Cambi Lire/ECU per impegni e Spese: fino al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1.578,96; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28.



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

Tab.G2

**Riassunto avanzamento spesa Regioni - FESR**  
 Dati in migliaia di ECU\*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
<b>ABRUZZO</b>	348.551	138.037	137.484	89.880	39,7	25,9
PIM	103.585	42.940	39.831	27.851	38,5	26,7
POP	214.336	78.158	71.863	41.201	33,6	19,2
Progetti 1989	25.649	12.639	25.670	21.028	100,1	82,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG EUROBIC	3.000	2.100	0	0	0,0	0,0
<b>BASILICATA</b>	381.138	148.438	288.143	181.131	76,1	47,3
PIM	84.134	35.871	73.802	47.015	87,7	55,9
POP	278.538	101.831	195.776	130.875	70,0	46,9
Progetti 1989	17.466	8.733	18.585	3.141	94,8	18,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CALABRIA</b>	713.800	290.980	610.438	244.283	85,5	34,2
PIM	164.207	85.868	104.431	48.678	63,6	28,4
POP	491.023	206.747	450.018	172.165	91,6	33,1
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEACG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	58.570	28.350	65.967	25.451	85,6	43,5
<b>CAMPANIA</b>	1.181.025	520.992	1.062.371	349.189	90,0	29,6
PIM	79.187	38.899	68.856	17.545	86,7	22,2
POP	966.462	426.085	963.715	331.644	99,5	33,2
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Cisl-Elib-Thema	16.000	8.000	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	8.600	6.200	0	0	0,0	0,0
SG Via Sud Srl	4.385	3.288	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	17.385	10.477	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	24.830	12.008	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv	32.238	16.118	0	0	0,0	0,0
<b>MOLISE</b>	171.388	83.835	147.955	77.805	82,8	45,3
PIM	48.878	25.989	29.335	22.725	59,9	46,4
POP	122.408	57.868	112.620	54.879	92,0	44,8
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>PUGLIA</b>	479.231	228.818	400.389	177.205	83,5	37,0
PIM	128.284	54.258	96.284	59.906	76,6	46,8
POP	342.178	168.360	298.791	114.894	87,6	33,8
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG BIC - Sprind	8.859	6.200	2.314	2.314	26,1	28,1
<b>SARDEGNA</b>	614.132	314.132	560.418	311.240	91,2	50,7
PIM	79.401	39.541	61.243	11.580	77,1	14,6
POP	66.116	39.857	75.508	19.002	110,9	27,9
PNIC	449.890	224.945	418.242	276.847	93,2	61,5
Progetti 1989	4.485	2.245	4.423	3.808	98,6	84,9
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Consorzio Venturo	12.280	7.748	0	0	0,0	0,0
<b>SICILIA</b>	983.849	503.475	612.286	321.827	63,5	33,4
PIM	102.115	49.957	89.348	25.626	87,5	25,1
POP	499.696	273.174	457.817	288.721	93,5	54,9
Progetti 1989	68.064	33.043	651.000	27.280	93,5	41,3
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Autostr. PA-ME	283.782	131.891	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	42.180	15.410	0	0	0,0	0,0
<b>Totale generale</b>	<b>4.851.158</b>	<b>2.224.884</b>	<b>3.811.418</b>	<b>1.752.159</b>	<b>78,6</b>	<b>38,1</b>

\*Cambi Lire/ECU per Impegni e Spese: fino al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.578,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28

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

Tab.G3

**Riassunto avanzamento spesa Regioni - FSE**  
 Dati in migliaia di ECU\*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni esecuti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
<b>ABRUZZO</b>	102.910	66.789	57.089	55.359	56,3	53,8
PIM	9.820	5.292	6.643	4.114		
POP	24.186	16.580	16.379	0	69,0	42,8
Progetti 1989	0	0	0	0	67,7	67,7
Ob.3 & 4	66.104	44.917	34.888	34.888	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	50,5	50,5
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>BASILICATA</b>	162.819	118.320	163.582	148.529	84,0	81,2
PIM	21.510	11.831	9.078	4.024		
POP	43.030	29.973	39.113	39.113	90,9	90,9
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	118.279	76.316	103.392	105.392	86,1	86,1
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CALABRIA</b>	198.312	127.247	187.549	185.084	94,6	83,2
PIM	25.281	13.900	22.221	7.818		
POP	13.874	9.905	12.997	4.986	87,9	30,9
Ob.3 & 4	159.157	103.442	162.330	152.330	93,7	36,6
Ob.5 a	0	0	0	0	93,7	93,7
Monofondo FEACG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CAMPANIA</b>	179.835	117.643	96.494	90.949	63,7	50,8
PIM	8.000	4.400	7.350	1.805		
POP	27.921	19.707	24.827	24.827	91,9	22,6
Ob.3 & 4	143.914	93.536	84.317	64.317	88,9	88,9
Ob.5 a	0	0	0	0	44,7	44,7
SG Celi-Etti-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Via Sud Stri	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv.	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>MOLISE</b>	59.870	37.604	41.788	41.721	71,2	71,1
PIM	12.536	6.895	6.351	6.284		
POP	19.736	13.551	12.392	12.392	42,7	42,2
Ob.3 & 4	23.396	17.158	24.045	24.045	62,8	62,8
Ob.5 a	0	0	0	0	91,1	91,1
<b>PUGLIA</b>	288.677	188.022	189.543	193.625	69,1	67,1
PIM	14.908	8.199	9.723	8.804		
POP	60.248	41.085	67.118	67.118	85,2	25,5
Ob.3 & 4	213.621	138.738	132.705	132.705	94,8	94,8
Ob.5 a	0	0	0	0	62,2	62,2
SG BIC -Sprind	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SARDEGNA</b>	239.460	158.976	106.841	106.961	44,6	44,5
PIM	19.803	10.781	16.403	16.182		
POP	84.368	61.145	19.365	19.365	83,7	62,5
PNIC	0	0	0	0	22,9	22,9
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	135.469	88.052	71.074	71.074	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	52,5	52,5
SG Consorzio Varesino	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SICILIA</b>	377.977	248.589	288.797	275.445	75,9	72,9
PIM	12.612	6.937	5.852	3.988		
POP	106.499	73.368	44.112	34.844	46,4	31,5
Progetti 1989	0	0	0	0	41,4	32,5
Ob.3 & 4	256.866	165.289	236.834	236.834	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	91,5	91,5
GP Autostr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>Totale generale</b>	<b>1.828.859</b>	<b>1.064.182</b>	<b>1.130.482</b>	<b>1.077.333</b>	<b>66,4</b>	<b>66,1</b>

\*Cambi Lit/ECU per impegni e Spesa: fino al 31.12.1990 = 1.621,3, 1991 = 1.631,9, 1992 = 1.578,96, 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28.

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

Tab.G4

**Riassunto avanzamento spesa Regioni - FEAOG**  
 Dati in migliaia di ECU\*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
<b>ABRUZZO</b>	112.591	52.457	54.388	47.062	48,3	41,8
PIM	37.241	15.050	18.521	11.837	49,7	31,8
POP	24.934	12.200	1.107	485	4,4	0,9
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	50.416	25.207	34.760	34.760	68,9	68,9
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>BASILICATA</b>	150.189	65.947	104.436	68.269	69,5	45,4
PIM	62.193	21.948	80.398	29.628	81,0	47,6
POP	34.295	17.134	27.794	12.858	81,1	36,1
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	53.781	26.865	26.275	26.275	48,9	48,9
<b>CALABRIA</b>	165.801	74.093	74.383	94.579	47,7	65,0
PIM	29.770	12.430	25.910	18.750	87,0	46,2
POP	18.532	5.413	12.264	4.781	60,8	35,2
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	78.728	36.363	29.186	29.186	38,0	38,0
Monofondo FEAOG	35.771	17.867	7.020	6.881	19,6	19,2
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CAMPANIA</b>	222.585	103.784	71.597	46.269	32,2	20,8
PIM	48.286	18.125	83.353	26.614	77,1	61,5
POP	77.163	34.581	28.017	4.427	29,8	5,7
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	102.157	51.078	15.227	15.227	14,9	14,9
SG Cal-Erb-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Vila Sud Srl	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>MOLISE</b>	85.295	39.446	60.280	46.847	70,7	54,9
PIM	27.593	11.348	28.526	18.964	85,3	68,8
POP	34.927	16.710	21.534	12.642	61,7	36,2
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	22.775	11.388	15.221	10.221	66,8	66,8
<b>PUGLIA</b>	207.759	102.377	133.595	88.204	64,3	42,5
PIM	33.616	15.906	28.397	8.000	78,5	14,9
POP	66.901	33.448	27.885	3.661	41,4	5,5
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	107.247	63.621	79.613	79.519	74,1	74,1
SG BIC -Sprind	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SARDEGNA</b>	192.676	91.108	161.961	120.640	78,9	62,6
PIM	61.491	25.516	54.671	34.571	88,9	56,2
POP	50.919	25.459	28.880	15.258	52,8	30,8
PNIC	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	80.268	40.133	70.410	96	97,7	87,8
SG Consorzio Venturo	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SICILIA</b>	240.443	110.377	104.604	87.077	43,5	36,2
PIM	39.514	18.715	23.867	6.366	60,4	16,1
POP	102.782	42.574	18.897	18.561	18,2	18,2
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	98.177	49.088	62.049	52.049	63,2	63,2
GP Autostr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>Totale generale</b>	<b>1.387.340</b>	<b>639.589</b>	<b>785.245</b>	<b>558.636</b>	<b>55,2</b>	<b>40,9</b>

\* Cambi Lire/ECU per impegni e Spesa: Anno al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,0; 1992 = 1.578,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28.

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

Tab.G5

**Riassunto avanzamento spesa Regioni - Linea 551**  
 Dati in migliaia di ECU\*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
<b>ABRUZZO</b>	31.306	16.118	13.383	6.674	42,7	22,0
PIM	31.306	16.118	13.383	6.674	42,7	22,0
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>BASILICATA</b>	53.377	23.889	50.735	31.253	95,0	58,6
PIM	53.377	23.889	50.735	31.253	95,0	58,6
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CALABRIA</b>	67.871	37.772	64.601	38.911	73,5	44,3
PIM	67.871	37.772	64.601	38.911	73,5	44,3
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEACG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>CAMPANIA</b>	33.490	14.385	23.664	16.735	70,7	47,0
PIM	33.490	14.385	23.664	16.735	70,7	47,0
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Cisi-Efto-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Via Sud Sri	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>MOLISE</b>	28.166	14.350	21.464	18.752	76,2	66,6
PIM	28.166	14.350	21.464	18.752	76,2	66,6
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>PUGLIA</b>	51.409	22.180	31.467	6.644	61,2	12,9
PIM	51.409	22.180	31.467	6.644	61,2	12,9
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG BIC -Sprind	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SARDEGNA</b>	40.972	20.492	32.993	13.548	80,5	33,1
PIM	40.972	20.492	32.993	13.548	80,5	33,1
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
PNIC	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Consorzio Ventuno	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>SICILIA</b>	89.557	36.721	49.967	17.310	55,8	19,3
PIM	89.557	36.721	49.967	17.310	55,8	19,3
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Autostr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
<b>Totale generale</b>	<b>416.148</b>	<b>185.627</b>	<b>286.273</b>	<b>149.024</b>	<b>69,3</b>	<b>35,8</b>

\* Cambi Lira/ECU per Impegni e Spesa: fino al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.578,96; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,26

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. H

CONTROLLI EFFETTUATI SU INIZIATIVA DELL'I.G.F.O.R.

N.	PROGETTO	RECLAMAMENTO	BENEFICIARIO	CITTA'	CONTRIBUTO COMUNITARIO (contributo nazionale)	DATA CONTROLLO
1	90.41.IT.186	355/77	Azienda agricola "Agrifolia" S.r.l.	Marconia (MT)	2.828.458.065 (1.467.438.000)	15 - 20 febbraio 1993
2	89.41.IT.109	355/77	Consorzio Ortofrutticolo di Basilicata Cobra S.c.r.l.	Potenza	1.972.477.115 (996.238.500)	15 - 20 febbraio 1993
3	4/91.IT.06.603	866/90	Industria Macellazione Chinzelli Marino S.p.A.	Viedana (MN)	763.106.000 (211.974.059)	29 marzo - 3 aprile 1993
4	9/91.IT.06.601	866/90	Massalombarda Colombari S.p.A.	Massalombarda (RA)	423.175.000 (846.250.000)	29 marzo - 3 aprile 1993
5	88.41.IT.157.0	355/77	Larneri S.p.A.	Crenona	1.903.634.066 (1.945.815.000)	7 - 12 giugno 1993
6	90.41.IT.188.0	355/77	Dal Monte Foods Sud Europa S.p.A.	San Felice sul Panaro (MO)	1.470.000.000 (2.450.000.000)	7 - 12 giugno 1993
7	90.41.IT.113	355/77	Consorzio Provinciale di Ferrara S.c.r.l.	Ferrara	2.446.469.430 (1.284.400.000)	21 - 28 giugno 1993
8	88.41.IT.220	355/77	Cerol Italia S.r.l.	Ravenna	1.026.877.600 (1.284.400.000)	21 - 28 giugno 1993
9	10/91.IT.06.601	866/90	Consorzio Italiano Oleifici Sociali C.I.O.S. S.c.r.l.	Porcari (LU)	405.420.000 (506.775.000)	5 - 10 luglio 1993
10	4/90.IT.06.601	866/90	P.A.I. S.p.A.	Castrovillari (CS)	1.534.410.000 (750.000.000)	5 - 10 luglio 1993
11	5/91.IT.06.602	866/90	Allione Industria Alimentare S.p.A.	Taranto (CM)	616.622.750 (841.754.500)	19 - 24 luglio 1993
12	9/91.IT.06.602	866/90	Caseificio Pezzana 2 s.r.l.	Frossasco (TO)	470.877.250 (841.754.500)	19 - 24 luglio 1993
13	404/201	404/2/89	Sud Pesca	Aspra (PA)	1.236.062.000 (617.530.750)	27 - 30 settembre 1993
14	404/203	404/2/89	S.A.L.T.I. S.r.l.	Sciacca (AG)	1.218.215.956 (970.154.280)	27 - 30 settembre 1993
15	90.42.IT.003	355/77	Salmon Company S.p.A.	Busto Arsizio (VA)	684.469.775 (553.260.655)	22 - 26 novembre 1993
16	86.41.IT.049	355/77	FIDECO S.r.l.	Milano	(424.491.215)	22 - 26 novembre 1993
17	art.9 e 22	4028/86	Carpano Domenico Marraro Michele Troiano Matteo Talano Matteo Balsamo Matteo Gramazio Pietro	Manfredonia (FG)	17.164.000 47.597.900 22.049.625 78.638.000 127.312.000 (109.125.000) 46.532.500 (39.885.000)	29 novembre 1993 - 2 dicembre 1993
18			Meridionalpesca S.r.l.	Bari	(2.247.255.000)	28 novembre 1993 - 2 dicembre 1993
19	8/91.IT.06.601	866/90	Eurofrutta S.c.r.l.	Modena	1.180.900.000 (1.478.000.000)	15 - 17 dicembre 1993



## Capitolo XII

### FINANZA LOCALE

Sommario: — **Premessa.**

1. **Considerazioni generali.**

2. **Quadro normativo.**

3. **I trasferimenti statali agli enti locali.** 3.1. *Le assegnazioni legislative.* 3.2. *I dati di consumo.*

4. **I mutui degli enti locali.**

5. **La gestione di cassa.** 5.1. *Analisi delle entrate.* 5.2. *I tributi locali.* 5.2.1. *Imposta comunale sugli immobili (ICI).* 5.3. *Altri tributi locali.* 5.3.1. *Entrate autonome dei comuni.* 5.3.2. *Entrate autonome delle province.* 5.4. *Analisi della spesa.*

#### **Premessa**

La presente relazione prende in esame la situazione della finanza locale con particolare riferimento ai trasferimenti dal bilancio statale verso i bilanci degli enti locali. La valutazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa rientra, invece, nella specifica competenza della Sezione Enti Locali istituita con legge n. 51 del 1982.

I dati utilizzati nel capitolo provengono dai rendiconti generali dello Stato per quanto riguarda i trasferimenti statali e dalla Relazione sulla stima del fabbisogno di Cassa del settore pubblico e dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per quanto attiene ai flussi di cassa degli enti locali; gli altri dati sono forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, dal Ministero dell'interno e da quello della funzione pubblica.

Per tutto quanto non compreso nel presente capitolo si rinvia agli altri capitoli di parte generale della Relazione.

#### **1. Considerazioni generali**

Momento determinante nella storia dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie locali è la legge n. 142 del 1990 che ha dato un nuovo impulso al settore della finanza locale, modificando i principi fondamentali della contribuzione erariale e dell'ordinamento finanziario e contabile.

L'attuazione della capacità decisionale degli enti locali, anche nel settore finanziario, è stata, di fatto, resa possibile dalla perequata distribuzione delle risorse secondo criteri obiettivi basati sulla popolazione, sul territorio e sulle condizioni socio-economiche ed in funzione degli squilibri della fiscalità locale e dalla realizzazione dell'autonomia impositiva attraverso l'istituzione dell'ICI, di un tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente nonché di un'imposta provinciale sull'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico e attraverso la revisione di tutti i restanti tributi locali.

L'emanazione del decreto legislativo n. 504 del 1992, in attuazione della delega legislativa di cui all'art. 4 della legge n. 421 del 1992, ha dato concretezza al principio dell'intervento statale limitato ai soli servizi indispensabili. L'aumento delle entrate proprie degli enti locali ha messo in luce che lo Stato, nel finanziamento dei livelli di spesa desiderati, deve tener conto delle entrate proprie e degli squilibri che nella realtà potranno verificarsi.

Il metodo adottato, rispetto ai principi della legge n. 142 del 1990, senz'altro valido nel suo complesso, tuttavia, per il fatto di trovare fondamento, per ogni servizio indispensabile, sui cosiddetti determinanti di spesa, può dare luogo a difficoltà applicative nei riguardi di quegli enti che, nell'operazione di redistribuzione, perderanno contributi erariali, senza che siano in grado di acquisire diversamente le risorse venute meno a causa della scarsità dell'autonomia impositiva loro concessa.

L'ampia delega conferita al Governo è stata utilizzata per il riordino della finanza degli enti locali sia nel periodo transitorio (1993), sia a regime (1994) (decreto legislativo n. 504 del 1992) e per la revisione dei vari tributi locali (decreto legislativo n. 507 del 1993).

Risulta ancora non emanato il decreto legislativo di cui al comma 2 dell'art. 4 della cennata legge delega concernente il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

In particolare non è stato ancora introdotto il sistema della contabilità economica degli enti locali con la determinazione dei costi e degli ammortamenti dei servizi ne è stata inclusa nell'ordinamento finanziario e contabile la possibilità di ricorrere all'istituto del dissesto per il risanamento degli enti locali in grave crisi finanziaria secondo i criteri contenuti nella normativa vigente.

Risulta, in tal modo, non rispettato il termine del 6 novembre 1993 stabilito dall'art. 4 della legge n. 421 del 1992; conseguentemente con decreto-legge 24 febbraio 1994, n. 131, recante provvedimenti urgenti in materia di finanza pubblica, (1) è stata disposta ulteriore proroga di tale termine al 1 gennaio 1996.

Da ultimo va rappresentato che anche il principio della trasparenza amministrativa, sancito dalla legge n. 241 del 1990, ha avuto scarsa applicazione negli enti locali.

Da una indagine condotta dal Ministero della funzione pubblica su un campione di 2.200 comuni, 60 province e 120 comunità montane è risultato che solo il 15% dei comuni ed il 40% delle province hanno seguito la norma della legge 241 del 1990 che prevede termini precisi per i provvedimenti amministrativi: nell'85% di questi casi i tempi di risposta sono risultati, mediamente, dimezzati rispetto a quanto indicato dalle procedure statali.

Sempre secondo la riferita indagine il 20% dei comuni ed il 40% delle province ha stabilito il responsabile dei procedimenti amministrativi e il 60% dei primi e l'80% delle seconde ha determinato i criteri per la concessione di sussidi finanziari.

Soltanto l'8% dei comuni ed il 38% delle province ha regolato il ricorso alla conferenza dei servizi, mentre una percentuale elevata di amministrazioni comunali (76%) applica la legge del 1986 sull'autocertificazione.

Risulta invece data attuazione al principio di autonomia organizzativa degli enti locali giacchè l'art. 3 della legge n. 537 del 1993 ammette solo per i comuni dissestati l'applicabilità dei limiti alle assunzioni e alla possibilità di instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato e rapporti di prestazione d'opera.

La facoltà di organizzare autonomamente le proprie strutture e di disporre delle necessarie risorse umane costituisce uno dei momenti più difficili per gli enti locali nel passaggio da un assetto istituzionale basato sul principio di rappresentanza ad uno basato sul principio di responsabilità dei soggetti istituzionali cui spetta il compito di rendere effettivi i principi riformatori.

## 2. Quadro normativo

La produzione legislativa concernente gli enti locali nel corso del 1993 ha avuto, in particolare, carattere modificativo e integrativo della normativa recata dalla legge delega n. 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 504 del 1992.

1) Decaduto e reiterato con decreto-legge 26 aprile 1994, n. 253.



Così con legge 15 ottobre 1993, n. 415 sono state apportate modifiche ed integrazioni alla precedente legge n. 81 del 1993 recante norme sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale e con legge 12 gennaio 1994, n. 30 sono state apportate nuove disposizioni in materia di elezioni e nomine.

I decreti legislativi 1 dicembre 1993, n. 518 e 1 dicembre 1993, n. 528 contengono disposizioni correttive del decreto legislativo n. 504 del 1993 in materia di versamento dell'imposta comunale sugli immobili e in materia di ripartizione dei contributi erariali agli enti locali.

Meritano di essere segnalate le integrazioni all'art. 46 del decreto legislativo n. 504 relativo all'autofinanziamento di opere pubbliche, concernenti la redazione del piano economico-finanziario per le sole opere pubbliche comportanti una spesa superiore al miliardo e, quindi, riguardanti lo svolgimento dell'attività di monitoraggio fino al secondo esercizio successivo a quello dell'entrata in funzione del servizio pubblico.

Con decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 sono state emanate disposizioni di revisione ed armonizzazione di imposte comunali ai sensi dell'art. 4 della legge n. 421 del 1992.

Norme in materia di finanza locale sono anche contenute nella legge 24 dicembre 1993, n. 537 recante interventi correttivi di finanza pubblica.

Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguenti a fenomeni di tipo mafioso sono ricomprese nel decreto-legge n. 410 del 1993, reiterato con decreto-legge n. 529 del 1993, convertito nella legge 11 febbraio 1994, n. 108.

La legge 31 dicembre 1993, n. 579 disciplina il trasferimento agli enti locali ed alle regioni dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato.

Ulteriori provvedimenti urgenti in materia di finanza locale sono contenuti nel decreto-legge 26 aprile 1994, n. 253.

La concreta attuazione delle norme in materia di finanza locale ha richiesto l'emanazione di una disciplina regolamentare dei meccanismi utili per l'instaurazione del nuovo sistema attuata attraverso l'adozione di decreti ministeriali del Ministero dell'interno (Tabella 2A).

Criteri interpretativi delle disposizioni di finanza locale ed istruzioni sulle modalità di adempimento delle disposizioni stesse sono state dettate con apposite circolari ministeriali (Tabella 2B).

### **3. I trasferimenti statali agli enti locali**

Nel periodo transitorio (1993) di applicazione della nuova normativa sul finanziamento degli enti locali non è stata prevista alcuna riduzione dei trasferimenti erariali correnti a favore degli enti locali. Difatti L'ICI è stata riscossa dai comuni e riversata allo Stato sulla base dell'aliquota minima del 4 per mille, al netto della media delle riscossioni INVIM nel triennio 1990-1992. Il gettito delle ulteriori aliquote, dal 4 al 7 per mille, è destinato a favore dei comuni. Dal 1994 è, invece, prevista la riduzione dei trasferimenti erariali per un importo pari al gettito della citata imposta sulla base dell'aliquota del 4 per mille al netto della perdita del gettito derivante dalla soppressione dell'INVIM individuata nella media delle riscossioni del triennio 1990-1992. Per le province, a decorrere dal 1993, è prevista l'istituzione di due nuovi tributi: il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e l'imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico.

#### **3.1. Le assegnazioni legislative**

L'art. 4, lett. f), della legge delega n. 421 del 1992, nel delegare al Governo il potere di emanare la nuova normativa volta a disciplinare, dal 1994, il nuovo sistema della finanza locale, ha dettato, tra l'altro, i criteri per l'attuazione dei trasferimenti erariali per l'anno 1993.

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

In applicazione della richiamata normativa i trasferimenti ordinari e perequativi da corrispondersi nell'anno 1993 a comuni e province devono essere pari a quelli assentiti nel 1992 al lordo della detrazione operata ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e dell'art. 3 del decreto-legge n. 155 del 1993, convertito nella legge n. 243 del 1993 (2).

Alla delega legislativa è stata data attuazione attraverso l'emanazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, modificato ed integrato dal decreto-legislativo 1 dicembre 1993, n. 528.

Con i citati provvedimenti sono state quantificate, in maniera complessiva, le dotazioni del fondo ordinario, del fondo perequativo e del fondo di sviluppo investimenti attraverso i quali lo Stato contribuisce al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni comunali, regionali e delle comunità montane per il 1993.

Nell'anno 1993, in totale, sono stati erogati contributi per 41.415,4 miliardi (+ 3,48% rispetto al 1992, in valore assoluto +1.441,5 miliardi); al netto del fondo per lo sviluppo degli investimenti i contributi concessi sono stati pari a 29.689,5 miliardi, (+ 1,02% rispetto al 1992, in valore assoluto + 305,7 miliardi).

Disaggregando il dato totale si osserva che i fondi ordinari sono ammontati a 17.509 miliardi (3), di cui 14.769 miliardi per i comuni, 2.589 miliardi per le province e 151 miliardi per le comunità montane.

I fondi perequativi sono stati pari a 8.049 miliardi, di cui 6.440,6 miliardi per i comuni e 1.066,4 miliardi per le province. Tali fondi sono aumentati dei proventi derivanti dall'applicazione dell'imposta addizionale sull'energia elettrica (4) valutati in 520 miliardi da distribuire per il 20% alle amministrazioni provinciali, per 18 miliardi all'incremento del fondo ordinario per le comunità montane e per la restante parte ai comuni; eventuali maggiori proventi sono ripartiti per il 20% alle province, per il 75% ai comuni e per il restante 5% alle comunità montane.

Contributi per 4.065 miliardi (5) sono stati consolidati per l'anno 1993 in applicazione delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 415 del 1989, convertito nella legge n. 38 del 1990.

Altri 4,5 miliardi sono stati corrisposti ai comuni a titolo di contributo per l'espletamento di funzioni assistenziali (6).

Un contributo di 80 miliardi da destinare al finanziamento delle spese per l'assistenza agli indigenti (7) è stato attribuito ai comuni dal decreto ministeriale 18 novembre 1993 in proporzione alla popolazione residente nel 1991 e al reciproco del reddito medio pro-capite.

Il fondo per lo sviluppo agli investimenti è ammontato a 11.725,9 miliardi (8), corrispondente all'importo dei contributi concessi dallo Stato per finanziare l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti

2) Trattasi della riduzione dei contributi ordinari spettanti a comuni e province nel 1992, stabilita nella misura del 5% dal decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e ridotta al 3% (al momento della erogazione della quarta rata del fondo ordinario) dal decreto-legge n. 155 del 1993, convertito nella legge n. 243 del 1993, con esclusione degli enti dissestati giusta il disposto dell'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito nella legge n. 144 del 1989.

Le motivazioni della riduzione vanno ricollegate all'entità della riscossione della prima rata ICI che ha evidenziato un gettito inferiore a quello calcolato su basi teoriche.

3) Importi comprensivi della riduzione del 3%, con esclusione degli enti dissestati.

4) Art. 7, comma 6, del decreto-legge n. 511 del 1988, convertito nella legge n. 20 del 1989.

5) I contributi in questione sono così ripartiti:

- 745 miliardi per le spese derivanti dal contratto di lavoro riferito al periodo 1985-1987;

- 2.503 miliardi per le spese del contratto di lavoro del successivo periodo 1988-1990;

- 40 miliardi per le spese di personale dei ruoli speciali ad esaurimento degli enti locali terremotati di cui all'art. 22 della legge n. 730 del 1986;

- 777 miliardi per rimborso alle province, ai comuni e loro consorzi, alle comunità montane e alle aziende municipalizzate delle somme necessarie al trattamento economico dei giovani occupati ai sensi della legge n. 285 del 1977.

6) Tale contributo, attualmente, affluisce al bilancio dello Stato per:

- entrate dell'Ente nazionale per l'assistenza della gente di mare;

- entrate della Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto;

- somme versate dall'INAIL per l'espletamento delle funzioni di carattere assistenziale, già svolte dall'Istituto stesso ed attribuite ai comuni ai sensi del DPR 1 aprile 1979.

7) Tale provvidenza è prevista dall'art. 1, comma 4 del decreto-legge n. 497 del 1993, reiterato con successivi decreti-legge n. 79 del 1994 e 218 del 1994.

8) Per tale fondo il decreto legislativo n. 504 del 1992 non ha previsto nuovi stanziamenti per l'anno 1993 potendo gli enti utilizzare, unicamente, la quota del fondo assegnata negli anni 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992 e non ancora impiegata per finanziare i mutui da contrarre nell'anno 1993.

a tutto il 31 dicembre 1993 e le quote dei contributi relative agli anni 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992 assegnate, ma non utilizzate.

Per l'anno 1993 le previsioni dei trasferimenti erariali agli enti locali sono pari a 24.396 miliardi di cui 13.240 miliardi relativi alle spese correnti stanziati sul cap. 1602 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, nel quale sono confluiti gli stanziamenti relativi ai capitoli 1590, 1592, 1598 e 1599 soppressi, e 11.146 miliardi relativi alle spese in conto capitale.

Come si vede mentre i trasferimenti in conto capitale sono rimasti pressocchè invariati rispetto al precedente anno, si registra una forte riduzione di quelli di parte corrente in misura corrispondente all'importo del gettito dell'imposta ICI calcolato a regime.

I trasferimenti statali agli enti locali per l'accensione dei mutui a favore degli enti locali da parte della Cassa Depositi e Prestiti sono stati fissati in 4.000 miliardi dall'art. 8 del decreto-legge n. 155 del 1993, convertito nella legge n. 243 del 1993, rispetto agli originari 3.600 miliardi e sono state individuate precise priorità di assegnazione (9).

### 3.2. I dati di consuntivo

Le tabelle 3.2.A. e 3.2.B., relative ai trasferimenti dal bilancio statale agli enti locali, espongono, per il 1993, stanziamenti definitivi di competenza pari a 43.689 miliardi in leggero aumento (+3%) rispetto al 1992. Di essi il 70,53% (in termini assoluti 30.818 miliardi) riguarda le spese di parte corrente ed il 29,47% (in termini assoluti 12.871 miliardi) riguarda quelle in conto capitale.

Gli stanziamenti di competenza risultano, quasi totalmente, impegnati.

La massa spendibile (stanziamenti di competenza + residui iniziali) è ammontata a 53.965 miliardi ed i pagamenti complessivi sono stati pari a 41.270 miliardi (+3,3% rispetto al 1992).

La capacità di erogazione è stata pari a 76,47%.

I residui passivi sono ammontati a 9.433 miliardi in flessione rispetto al 1992 (-8,2%).

La disaggregazione per singoli capitoli risulta dalle tabelle 3.2.C., 3.2.D., 3.2.E., 3.2.F..

La tabella 3.2.C. (capitolo 1590, Ministero interno, Fondo ordinario per la finanza locale), per il 1993, mostra che gli stanziamenti di competenza, pari a 18.089 miliardi, sono aumentati del 7,82% rispetto al 1992; la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è ammontata a 18.642 miliardi ed i pagamenti complessivi sono stati pari a 17.488 miliardi denotando una capacità di erogazione del 93,80% (in leggera flessione rispetto al 1992, ove era stato registrato il valore del 96,79%).

I residui totali mostrano una inversione di tendenza con una crescita del 100%; in valore assoluto sono stati pari a 1.111 miliardi.

La tabella 3.2.D. (cap. 1598, Ministero interno, Fondo perequativo per i comuni) mostra un andamento lievemente ascendente degli stanziamenti definitivi di competenza (9.609 miliardi) ma a livello più contenuto rispetto agli anni precedenti (+0,75%); la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 10.055 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 9.620 miliardi denotando una capacità di erogazione del 95,67%.

I residui passivi (247 miliardi) rispetto al 1992 (446 miliardi) fanno registrare una inversione di tendenza pari ad una diminuzione del 44,52%.

La tabella 3.2.E. (capitolo 1599, Ministero interno, Fondo perequativo province) mostra il limitatissimo aumento degli stanziamenti di competenza (1.518 miliardi nel 1993 e 1.514 miliardi nel 1992) (+0,27%); la somma risulta interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 1.547 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 1.537 miliardi denotando una capacità di erogazione del 99,35%.

I residui passivi hanno fatto registrare una forte diminuzione (25 miliardi), percentualmente pari all'85,83%.

9) Vedasi Relazione generale sulla situazione economica del Paese del Ministero del tesoro, anno 1993.

La tabella 3.2.F. (capitolo 7232, Ministero interno, Fondo investimenti comuni e province) evidenzia un andamento crescente degli stanziamenti definitivi di competenza (11.448 miliardi nel 1992 e 11.671 miliardi nel 1993), ancorchè limitato nel 1993 (+1,95%); la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 16.583 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 10.165 miliardi mostrando una capacità di erogazione del 61,29%, inferiore sia a quella registrata nel 1992 (65,75%), sia a quella registrata nei trasferimenti in conto corrente.

I residui totali mostrano una inversione di tendenza con una lieve flessione del 5,64%, ma il valore assoluto si mantiene su livelli elevati (4.643 miliardi).

#### 4. I mutui degli enti locali

Nell'anno 1993 si registra una netta flessione dei mutui assunti dagli enti locali giacchè essi, ai fini della contribuzione erariale, possono disporre soltanto della quota di plafond assegnata negli anni dal 1988 al 1992.

L'entità dei mutui che la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata a concedere agli enti locali per l'anno 1993 è stata fissata in complessivi 4.000 miliardi; detti mutui sono, prioritariamente, destinati agli interventi nei settori dell'edilizia giudiziaria e scolastica nonchè delle opere igienico-sanitarie.

Per il 1993 le concessioni di credito accordate dalla Cassa Depositi e Prestiti sono ammontate a 3.787 miliardi, rispetto ai 3.338 miliardi del 1992, di cui 2.501 miliardi per mutui ordinari e 1.286 miliardi per mutui concessi in base a leggi speciali. Nel triennio 1990-1992 i mutui contratti dagli enti locali sono ammontati, complessivamente, a 14.544 miliardi di cui 12.579 miliardi contratti dai comuni, 1.918 miliardi contratti dalle province e 47 miliardi contratti dalle comunità montane.

Le tabelle 4.A., 4.B. e 4.C. riportano la situazione dei mutui riferita ai singoli soggetti mutuatari.

#### 5. La gestione di cassa (10)

Nel 1993 si registra una diminuzione, percentualmente del 4,11%, dell'avanzo di parte corrente (3.730 miliardi) rispetto al 1992 (3.890 miliardi) e un aumento, percentualmente del 4,73%, del disavanzo di parte capitale (6.130 miliardi) rispetto al 1992 (5.840 miliardi); sempre nello stesso anno il disavanzo delle operazioni finali (2.400 miliardi) è cresciuto del 18,75% rispetto all'esercizio precedente (1.950 miliardi) ed è stato, solo in parte, compensato dal saldo positivo di 500 miliardi registrato nei movimenti per partite finanziarie; il fabbisogno è ammontato a 1.900 miliardi (+68,42% rispetto al 1992).

##### 5.1. Analisi delle entrate

Nel 1993 le entrate hanno subito un aumento del 2,7% rispetto al 1992 a seguito di maggiori riscossioni di parte corrente (+6,5%), parzialmente compensati da minori entrate di parte capitale (-8,7%) e per partite finanziarie (-14,8%).

In particolare l'aumento ha riguardato le entrate tributarie: i tributi propri, rispetto al 1992, si sono, difatti, incrementati del 38,7% (11).

10) Dalla Relazione sulla stima del fabbisogno di Cassa del settore pubblico per l'anno 1994 e situazione di cassa al 31 dicembre 1993 del Ministro del tesoro e dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese del Ministero del tesoro, anno 1993.

11) Tale incremento risulta dovuto a:

- riscossione, per circa 6.150 miliardi, dell'ICI di competenza comunale;
- minori incassi per 3.000 miliardi per la perdita di gettito INVIM;
- maggiori introiti per circa 2.460 miliardi per le altre entrate proprie.

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

Anche le entrate per vendita di beni e servizi sono cresciute del 17,7% a seguito di una più attenta politica tariffaria dei servizi resi alla comunità sulla base dell'accresciuta autonomia impositiva.

I redditi di capitale, nel 1993, fanno registrare un decremento del 2,1% che non tiene, però, conto delle regolazioni contabili per ripiani disavanzi 1991 e 1992 effettuate dal comune di Milano con le proprie Aziende municipalizzate.

I trasferimenti complessivi dal settore statale nel 1993 sono stati pari a 35.497 miliardi (-11,7% rispetto al 1992), di cui 32.112 miliardi di parte corrente e 3.385 miliardi in conto capitale.

## 5.2. I tributi locali

### 5.2.1. Imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'imposta comunale sugli immobili, che rappresenta il tributo locale più rilevante, è stata strutturata con una aliquota base del 4 per mille obbligatoria espandibile fino al 7 per mille. Ad essa è stato collegato un forte prelievo erariale, costituito dall'acquisizione della parte del gettito corrispondente all'aliquota del 4 per mille, al netto della perdita INVIM, stimata in 7.838 miliardi sulla base dell'espansione dei dati della riscossione della prima rata del tributo (12).

Per il 1993 la quota di spettanza dello Stato è stata direttamente percepita dai concessionari della riscossione.

Sulla base delle aliquote applicate dai vari Comuni (13) può calcolarsi che i Comuni stessi abbiano avuto un provento proprio, al lordo delle spese di riscossione, di 3.124 miliardi (14) che ha concorso a compensare il taglio dei trasferimenti erariali avvenuto nel 1993.

Secondo la stima elaborata dal Ministero delle finanze il gettito ICI avrebbe dovuto corrispondere a 13.420 miliardi (15).

Il Ministero dell'interno ha stimato tale gettito in circa 10.854,5 miliardi (16) (circa -2.566 miliardi rispetto alle previsioni del Ministero delle finanze).

I dati del gettito indicano un'entrata inferiore a quella stimata sulla base imponibile reale; ne consegue un fenomeno di evasione fiscale che, in base a dati forniti dal Ministero dell'interno (con esclusione dei comuni del Trentino Alto-Adige), può calcolarsi in 1.175 miliardi.

La scarsa attendibilità dei dati catastali e il già menzionato fenomeno dell'evasione sono i due fattori che hanno, maggiormente, causato lo scostamento tra previsioni iniziali e gettito finale dell'ICI (17).

Riguardo la utilizzazione del gettito dell'ICI previsto per il 1993, commisurato all'aliquota obbligatoria del 4 per mille, si osserva che esso può, comunque, essere utilizzato a copertura delle dotazioni dei fondi della finanza locale ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, ancor prima della sua effettiva realizzazione (18).

12) Fonte Relazione generale sulla situazione economica del Paese del Ministero del tesoro, anno 1993.

13) 18 Comuni capoluogo e 3.137 altri Comuni hanno applicato l'aliquota del 4 per mille, 25 Comuni capoluogo e 3.217 altri Comuni hanno applicato aliquote dal 4,01 al 5,01 per mille, 25 Comuni capoluogo e 1.533 altri Comuni hanno applicato aliquote dal 5,01 per mille al 6 per mille e 3 Comuni capoluogo e 120 altri Comuni hanno applicato aliquote dal 6,01 al 7 per mille.

14) Calcolato per espansione della riscossione della prima rata del tributo.

15) Tale valore è comprensivo del gettito proveniente dagli immobili situati nel Trentino Alto-Adige, ma non tiene conto degli immobili esentati dall'imposta per legge ed è calcolato al netto della detrazione di lire 180.000 per gli immobili adibiti ad abitazione principale.

16) L'importo è stato determinato calcolando il gettito al 4 per mille dell'imposta ICI relativo al 1993 ed espandendo al cento per cento le entrate riscosse con la prima rata di acconto versata (45%).

17) Sull'argomento vedasi anche i capitoli della presente Relazione dedicati al Ministero delle finanze ed al Patrimonio generale dello Stato.

18) In tal senso si è espressa la Sezione controllo Stato della Corte con la delibera n. 6/94 del 28 gennaio 1994.

### 5.3. Altri tributi locali

Le entrate autonome degli enti locali hanno fatto registrare, segnatamente negli ultimi anni a seguito dell'istituzione dell'ICIAP, notevoli incrementi. L'incidenza dell'ICI su tali entrate deve ritenersi di scarsa entità ove si consideri che, specie per i comuni, le entrate locali aggiuntive sono costituite solamente dalle aliquote ICI superiori al 4 per mille e fino al 7 per mille.

Tra i fattori che hanno favorito tali aumenti vanno annoverati la normativa sull'obbligatorietà della contribuzione per i servizi a domanda individuale, la normativa in materia di copertura del costo del servizio di nettezza urbana (19) e la sanzione consistente nella perdita di una parte del fondo perequativo.

#### 5.3.1. Entrate autonome dei comuni

Le entrate tributarie sono passate da 6.951 miliardi nel 1988 a 14.331 miliardi nel 1992, facendo rilevare un aumento del 51,49% in quattro anni; l'aumento maggiore si è registrato nel 1989 (+32,10%) dovuto all'influenza dell'ICIAP, mentre aumenti più contenuti si osservano negli anni successivi.

Tra le entrate tributarie significativi aumenti si registrano nei proventi dei pubblici servizi passati da 4.450 miliardi nel 1988 a 7.625 miliardi nel 1992 (+41,63%), mentre le rendite patrimoniali presentano un andamento altalenante con sensibile crescita nel 1992 (+18,45%).

#### 5.3.2. Entrate autonome delle province

Anche le entrate tributarie delle province hanno subito aumenti passando da 593 miliardi nel 1989 a 658 miliardi nel 1992 (+9,87%).

Tra le entrate extratributarie è sensibilmente aumentato il gettito dei pubblici servizi passato da 28 miliardi nel 1989 a 38 miliardi nel 1992 (+26,31%) e delle rendite patrimoniale che nel 1992 ha fatto registrare una crescita del 64% rispetto al 1991.

### 5.4. Analisi della spesa

Nel 1993 i pagamenti di parte corrente fanno registrare un aumento del 7,1% dovuto a maggiori erogazioni per trasferimenti alle Aziende pubbliche di servizi (+1.210 miliardi, riferiti per 510 miliardi ad erogazioni effettuate dal comune di Napoli alle proprie Aziende di trasporto per il ripiano delle perdite relative agli anni 1987-1989) (20).

In particolare la spesa di personale è aumentata del 2,3%, quella di acquisto di beni e servizi del 7,7% e quella per interessi passivi dello 0,5%.

Gli investimenti diretti dei comuni e delle province sono, invece, diminuiti del 7,7% per effetto della flessione del ciclo economico e delle vicende giudiziarie che hanno coinvolto il settore degli appalti.

19) Mentre nel 1988 la copertura del costo del servizio di nettezza urbana era riferita alla sola raccolta dei rifiuti, nel 1989 riguarda l'intero costo del servizio comprensivo dello spazzamento delle strade.

20) Fonte Relazione sulla stima del fabbisogno di Cassa del settore pubblico per l'anno 1994 e situazione di Cassa al 31 dicembre 1993, presentata dal Ministro del tesoro.

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

Tabella 2.A.

Si citano i seguenti decreti:

- decreto in data 6 agosto 1993 del Ministero dell'interno emanato a norma dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo alle modalità di assegnazione dei contributi a fronte dei mutui contratti nel 1993 (allegato 1);
- decreto in data 2 agosto 1993 del Ministero dell'interno emanato a norma dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 concernente le modalità della certificazione degli enti locali e dei relativi consorzi dimostrativa della copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, di nettezza urbana e di acquedotto (allegato 2);
- decreto in data 2 ottobre 1993 del Ministero dell'interno emanato a norma dell'art. 42, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo all'individuazione, con parametri obiettivi, degli enti in gravissime condizioni di degrado ai fini del riparto del fondo speciale degli investimenti (allegato 3);
- decreto in data 28 maggio 1993 del Ministero dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro emanato a norma dell'art. 38, comma 3, del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo all'individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane (allegato 4);
- decreto in data 19 novembre 1993 del Ministero dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro emanato a norma dell'art. 38, comma 3, del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo all'individuazione dei servizi indispensabili dei consorzi tra enti locali (allegato 5);
- decreto in data 30 settembre 1993 del Ministero dell'interno emanato a norma dell'art. 45, comma 6, del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo alle modalità ed ai parametri per l'individuazione degli enti locali da sottoporre ai controlli centrali (allegato 6);
- decreto in data 8 settembre 1993 del Ministero dell'interno di concerto col Ministro del tesoro emanato a norma dell'art. 46, comma 6, del decreto legislativo n. 504 del 1992 per la formazione dell'elenco delle società abilitate ad eseguire il monitoraggio delle opere pubbliche degli enti locali (allegato 7);

Tabella 2.B.

Principali circolari ministeriali dell'anno 1993:

- la circolare FL n. 6/93, del 12 febbraio 1993, con la quale vengono date istruzioni in merito al concorso dello Stato nell'ammortamento dei mutui nel 1992;
- la circolare FL n. 20/93, del 12 luglio 1993, concernente i provvedimenti di finanza territoriale;
- la circolare FL n. 21/93, del 20 settembre 1993, relativa ai problemi applicativi del risanamento degli enti locali in stato di dissesto;
- la circolare FL n. 26/93, del 12 novembre 1993, relativa alle certificazioni per la dimostrazione del tasso di copertura nel 1993 dei costi dei servizi a domanda individuale, del servizio di nettezza urbana e del servizio acquedotto;

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

TAVOLA 3.2.B

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI  
(1.5.5 - 2.12.5)  
1988 - 1993  
(in miliardi)

	1988			1990			1991			1992			1993					
	Tit. I	Tit. II	% es. pr.	Tit. I	Tit. II	% es. pr.	Tit. I	Tit. II	% es. pr.	Tit. I	Tit. II	% es. pr.	Tit. I	Tit. II	% es. pr.			
Prev. def. comp. . . . .	25.004,3	11.201,0	27,282,3	9,1	12.633,1	12,8	30.120,2	10,4	12.853,6	1,7	29.403,3	-2,4	12.851,3	0,8	30.818,4	4,8	12.870,8	-0,6
Impegni comp. . . . .	24.994,4	10.651,3	27,280,7	9,1	12.575,3	18,1	30.118,4	10,4	12.851,5	2,2	29.398,8	-2,4	12.849,5	0,8	30.739,6	4,6	12.869,0	-0,6
Pagato comp. . . . .	23.933,0	9.557,6	26,175,1	9,4	9.115,1	-4,6	29.027,3	10,9	10.148,2	11,3	28.661,4	-1,3	9.819,4	-3,2	29.457,7	2,8	9.868,4	0,5
Residui comp. . . . .	1.061,5	1.492,1	1.105,6	4,2	3.460,3	131,9	1.091,1	-1,3	2.703,3	-21,9	737,4	-32,4	2.580,0	-4,6	1.281,8	73,8	2.703,8	4,1
Econ. comp. . . . .	9,9	151,3	1,6	-83,8	57,8	-61,8	1,8	12,5	2,0	-96,5	3,6	100,0	1,8	78,8	2.088,9	1,8	0,0	0,0
Pagato totale . . . . .	25.006,8	10.011,1	28,349,0	13,4	9.571,0	-4,4	29.865,6	5,3	11.889,1	24,2	29.358,8	-1,7	10.590,1	-10,9	30.245,2	-3,0	11.025,7	4,1
Residui totali . . . . .	1.803,4	2.781,3	1.513,4	-16,1	5.983,0	115,1	1.579,3	4,4	6.682,0	11,7	1.478,8	-6,4	8.798,0	31,7	1.542,4	4,3	7.890,6	-10,3
Econ. totali . . . . .	102,9	193,0	77,4	-24,8	95,0	-50,8	188,7	143,8	254,4	167,8	144,1	-23,6	2.723,0	970,4	509,5	253,6	2.723,0	0,0



XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 3.2.C.  
**MINISTERO DELL'INTERNO**  
**Capitolo 1590**  
**Fondo ordinario per la finanza locale**

(importi in milioni)

	1989		1990		1991		1992		1993	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp. ....	16.696.645	-	16.283.269	2,48	17.755.799	9,04	16.776.955	-	18.089.200	7,82
Impegni comp. ....	16.696.645	-	16.283.267	2,48	17.755.799	9,04	16.776.955	-	18.089.200	7,82
Pagato comp. ....	16.289.823	-	15.754.933	3,28	17.119.771	8,66	16.382.609	-	17.032.723	3,97
Residui comp. ....	406.822	-	528.335	29,87	636.028	20,38	394.346	-	1.056.478	167,91
Econom. comp. ....	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
Pagam. tot. ....	17.073.433	-	16.174.138	5,27	17.734.359	9,65	16.953.185	-	17.486.984	3,16
Residui tot. ....	773.466	-	881.575	13,98	736.908	—	553.171	-	1.111.220	100,88
Econom. tot. ....	26	-	1.022	3.830,77	166.107	16.153,13	7.506	-	42.168	461,79

Tav. 3.2.D.  
**Capitolo 1598**  
**Fondo perequativo per i comuni**

(importi in milioni)

	1989		1990		1991		1992		1993	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp. ....	6.005.858	-	8.147.914	35,67	9.378.976	15,11	9.537.827	1,69	9.609.031	0,75
Impegni comp. ....	6.005.858	-	8.147.914	35,67	9.378.976	15,11	9.537.827	1,69	9.609.031	0,75
Pagato comp. ....	5.611.105	-	7.999.438	42,56	9.135.365	14,20	9.321.547	2,04	9.471.066	1,60
Residui comp. ....	394.753	-	148.475	-	243.612	64,08	216.280	-	137.966	-
Econom. comp. ....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pagam. tot. ....	5.611.105	-	9.238.517	64,65	9.162.475	-	9.346.600	2,01	9.620.482	2,93
Residui tot. ....	395.204	-	148.921	-	364.977	145,08	446.652	22,38	247.794	-
Econom. tot. ....	—	—	450	—	445	-	109.552	24.518,43	187.408	71,07

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 3.2.E.

MINISTERO DELL'INTERNO  
Capitolo 1599  
Fondo perequativo province

	1989		1990		1991		1992		1993	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp. ....	992.976		1.200.008	20,85	1.463.796	21,98	1.514.383	3,46	1.518.475	0,27
Impegni comp. ....	992.976		1.200.008	20,85	1.463.796	21,98	1.514.383	3,46	1.518.475	0,27
Pagato comp. ....	894.043		1.193.745	33,52	1.456.132	21,98	1.491.088	2,40	1.514.830	1,59
Residui comp. ....	98.932		6.263	- 93,67	7.665	22,39	23.294	203,90	3.646	- 84,35
Econom. comp. ....	—		—	—	—	—	—	—	—	—
Pagam. tot. ....	894.043		1.446.459	61,79	1.460.374	0,96	1.493.906	2,30	1.537.560	2,92
Residui tot. ....	98.932		7.284	- 92,66	10.351	42,11	29.714	187,06	4.209	- 85,83
Econom. tot. ....	159		357	124,53	355	- 0,56	1.114	- 213,80	6.420	476,30

Tav. 3.2.F.

Capitolo 7232  
Fondo investimenti comuni e province

	1989		1990		1991		1992		1993	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp. ....	10.107.665		10.694.000	5,80	11.261.000	5,30	11.448.000	1,66	11.671.500	1,95
Impegni comp. ....	10.107.665		10.694.000	5,80	11.261.000	5,30	11.448.000	1,66	11.671.500	1,95
Pagato comp. ....	9.355.234		8.801.891	- 5,91	9.855.809	11,97	9.625.448	- 2,34	9.645.053	0,20
Residui comp. ....	752.430		1.892.109	151,47	1.405.191	- 25,73	1.822.552	29,70	2.026.447	11,19
Econom. comp. ....	—		—	—	208.114	—	—	—	—	—
Pagam. tot. ....	9.524.690		8.803.084	- 7,58	10.926.519	24,12	9.832.064	- 10,02	10.165.581	3,39
Residui tot. ....	1.487.719		3.378.635	127,10	3.505.002	3,74	4.912.013	40,14	4.634.833	- 5,64
Econom. tot. ....	—		—	—	208.114	—	208.924	—	1.783.099	—

Tav. 4.A.

*Mutui assunti dai comuni*

Nell'anno 1990 i mutui assunti dagli enti stessi ascendono a lire 4.296 miliardi di cui lire 2.532 miliardi (58,9 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Nell'anno 1991 detti mutui ammontano a lire 4.468 miliardi di cui lire 2.095 miliardi (47 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Nell'anno 1992 i mutui assunti da detti enti ascendono a lire 3.815 miliardi di cui lire 1.912 miliardi (50 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Tav. 4.B.

*Mutui assunti dalle province*

Nell'anno 1990 i mutui assunti dalle province ammontano a lire 572 miliardi di cui lire 349 miliardi (61 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Nell'anno 1991 i mutui stessi ammontano a lire 780 miliardi di cui lire 520 miliardi (67 per cento) con la Cassa depositi e prestiti.

Nell'anno 1992 i mutui assunti da detti enti ascendono a lire 566 miliardi di cui lire 384 miliardi (68 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Tav. 4.C.

*Mutui assunti dalle comunità montane*

Nell'anno 1990 i mutui assunti dai predetti enti stessi ascendono a lire 23 miliardi di cui lire 9 miliardi (41 per cento) con la Cassa depositi e prestiti.

Nel 1991 detti mutui ascendono a lire 18 miliardi di cui lire 10 miliardi (52,7 per cento) con la Cassa depositi e prestiti.

Nell'anno 1992 i mutui assunti da detti enti ascendono a lire 14 miliardi di cui lire 13 miliardi (93 per cento) contratti con la Cassa depositi e prestiti.

