

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza
il 4 luglio 1994*

VOLUME II
TOMO 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 II
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.

AVVERTENZA

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

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

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

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

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

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

INDICE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. — Considerazioni generali, profili istituzionali ed innovazioni normative	<i>Pag.</i>	9
2. — L'emanazione di direttive come profilo emergente	»	13
3. — Aspetti finanziari, contabili e gestionali	»	15
4. — Organizzazione dei servizi	»	20
5. — Notazioni su taluni ambiti dell'attività istituzionale	»	22
6. — Questioni peculiari connesse all'esercizio del controllo	»	29

Ministero di grazia e giustizia

1. — Considerazioni di carattere generale, profili di legislazione, istituzionali e di gestione	<i>Pag.</i>	37
2. — Aspetti finanziari della gestione	»	40
3. — Organizzazione dei servizi ed attività	»	42
4. — Personale	»	48
5. — Attività contrattuale	»	49

Ministero degli affari esteri

A) Parte generale:

1. — Premessa	<i>Pag.</i>	57
2. — Considerazioni generali	»	58
3. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri (MAE)	»	59
4. — La gestione finanziaria	»	61
5. — L'attività di rendicontazione	»	64
6. — Profili organizzativi	»	65
7. — Il sistema dei controlli interni	»	68
8. — Gli atti internazionali e l'art. 80 della Costituzione.	»	70

B) Parte speciale:

9. — Il personale	»	71
10. — Il personale diplomatico	»	73
11. — L'indennità di servizio all'estero	»	73
12. — Determinazione dei carichi funzionali di lavoro e loro monitoraggio	»	78
13. — Il contenzioso comunitario	»	79
14. — Gli Enti a carattere internazionalistico	»	80
15. — L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241	»	81

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16. — Gli interventi nel settore culturale	Pag.	81
17. — Conclusioni	»	82
<i>Ministero dell'interno</i>		
1. — Considerazioni generali	Pag.	107
2. — Aspetti finanziari della gestione	»	108
3. — Personale	»	125
4. — L'Organizzazione	»	129
<i>Ministero della difesa</i>		
<i>A) Parte Generale:</i>		
1. — Premessa	Pag.	148
2. — Profili istituzionali	»	152
3. — Nuovo ordinamento dell'Arma dei carabinieri	»	157
4. — Lo stato di previsione della spesa della Difesa	»	159
5. — La gestione finanziaria	»	161
6. — Gli interventi all'estero	»	167
7. — Il sistema dei controlli interni	»	169
<i>B) Parte speciale:</i>		
1. — L'attività contrattuale;	»	172
2. — Le servitù militari	»	174
3. — L'ammodernamento ed il rinnovamento	»	174
4. — Programma di dislocazione del 401 Stormo USAFE in Italia (Crotone)	»	175
5. — Il programma Eurofighter (progetto EFA)	»	178
6. — L'area tecnico-industriale	»	186
7. — L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 (efficienza e trasparenza amministrativa)	»	187
8. — Contributi e sovvenzioni a enti	»	188
9. — Discrasie operative	»	189
<i>C) Parte speciale:</i>		
1. — Il personale militare	»	189
2. — Il personale civile	»	193
3. — La magistratura militare	»	197
<i>D) Risultati del controllo della Corte dei conti:</i>		
1. — Controllo di legittimità	»	197
2. — Controllo sui rendiconti amministrativi	»	200
<i>E) Conclusioni</i>	»	205

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Sommario: —
1. **Considerazioni generali, profili istituzionali ed innovazioni normative;**
 2. **L'emanazione di direttive come profilo emergente;**
 3. **Aspetti finanziari, contabili e gestionali;** 3.1 *Problematiche strutturali dell'assetto previsionale;* 3.2 *Considerazioni complessive sulla gestione e cenni sulle gestioni fuori bilancio;* 3.3 *Spesa per il personale in attività di servizio. Altre questioni in materia di personale;*
 4. **Organizzazione dei servizi;**
 5. **Notazioni su taluni ambiti dell'attività istituzionale;**
 6. **Questioni peculiari connesse all'esercizio del controllo.**

(in milioni)

Stanziamanti definitivi	4.200.837
Impegni lordi (*)	4.111.566
Impegni effettivi	2.261.593
Pagamenti	1.919.492
Residui totali	2.192.074
Economie	89.271

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

1. Considerazioni generali, profili istituzionali ed innovazioni normative

La legge n. 400 del 1988 continua a dispiegare, anno dopo anno, la sua concreta influenza al fine di estendere la circolarità della funzione complessiva di governo da coniugare – altresì – ad un'azione incisiva di raccordo e coordinamento nei confronti di tutte le amministrazioni; l'altro essenziale problema della razionalizzazione degli organi dell'Esecutivo ha trovato, nel recente periodo, un primo punto fermo nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, qualificata da forti potenzialità di decretazione delegata.

Detta legge, pertanto, in quanto contraddistinta da possibilità di interventi ulteriori, si pone, all'inizio della XII Legislatura, all'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 riordinamento.

Si è poi superata, nettamente, la lunga fase di stallo in cui ha versato la questione amministrativa, che, per sua natura, si situa al centro delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio.

In proposito, anche per l'intensità delle iniziative realizzate dal Dipartimento per la funzione pubblica, sono stati fatti concreti passi in avanti nella individuazione di soluzioni; e taluni nodi sono stati sciolti proprio con l'ausilio indispensabile di condizioni ordinamentali già ben consolidate (come quelle introdotte dalla legge n. 400). Al riguardo la Corte ribadisce comunque la insufficienza di una prassi, emersa in passato, tesa a confrontarsi sul terreno istituzionale e di organizzazione dei pubblici poteri soltanto nell'ambito della riforma del sistema politico e delle revisioni costituzionali.

Va invece qui rilevato che la riforma amministrativa – la quale ha riempito uno spazio davvero inconsueto nel 1993 e nei primi mesi del corrente anno – ha iniziato un percorso, soprattutto attraverso i decreti legislativi e gli strumenti regolamentari, dove è decisivo il ruolo di propulsione, indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio, che deve – così – fungere da volano per il corretto, e sollecito, esercizio della potestà normativa del Governo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.2 Si è ampliato e rafforzato, da circa un biennio, lo spazio di direzione effettiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, in ambiti coerenti con l'art. 95 della Costituzione.

Questa primazia del Presidente del Consiglio postula nella Presidenza la necessità di idonee strutture permanenti per lo svolgimento di delicate funzioni istituzionali, capaci di fornire assistenza con adeguati supporti organizzativi e strumentali.

La ricordata direzione effettiva, che si è dispiegata in contesti diversificati dell'attività di Governo, ha avuto conferma nel concreto esercizio di attribuzioni specificatamente contemplate nell'art. 5, secondo comma, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

In proposito la Corte ritiene di dover sottolineare il rilievo cruciale che rivestono, anche in relazione agli articoli 95 e 97 della Costituzione, talune attribuzioni specifiche del Presidente del Consiglio dei Ministri e segnatamente quelle:

– di indirizzare ai Ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

– di adottare le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e di promuovere le verifiche necessarie.

L'anno 1993, ed i primi mesi del 1994, registrano dunque una cospicua crescita nella emanazione di direttive; ed in proposito si fa rinvio al successivo paragrafo. Qui va soltanto fatto cenno alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di accelerazione delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici, alla direttiva che enuclea i principi sulla erogazione dei servizi pubblici, alla direttiva – assai recente – in materia di appalti e forniture pubbliche ed, infine, alla direttiva ai Commissari di Governo ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 400.

1.3 Un profilo generale di carattere organizzativo – strutturale merita, in questa sede, alcune osservazioni.

Esse si riferiscono sia alla necessità di alleggerire la Presidenza del Consiglio da compiti gestionali, o comunque di amministrazione attiva, talora aventi anche una peculiare qualificazione tecnica, sia alla esigenza di riconsiderare, dopo quasi un sessennio dalla entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, la tendenza legislativa incline ad assegnare alla Presidenza del Consiglio funzioni aggiuntive di nuova enucleazione ovvero attribuzioni già proprie di ministeri soppressi. E ciò pur in presenza di contesti operativi ed assetti organizzativi spesso caratterizzati, obiettivamente, da situazioni di incertezza e fluidità istituzionale.

Esemplificando in ordine alle attribuzioni in atto va posta in luce, criticamente, la riorganizzazione dei servizi tecnici nazionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 183/1989 e del regolamento emanato con D.P.R. 5 aprile 1993 n. 106 (con l'istituzione e la disciplina di uno specifico Dipartimento, proprio per i servizi tecnici). È vero, peraltro, che con l'istituzione di detto Dipartimento il legislatore ha provveduto a conferire un minimo di razionalità al settore: ed infatti, dopo l'entrata in vigore della legge 183/1989, i quattro servizi tecnici si erano venuti ad inserire nell'ambito delle strutture della Presidenza in una posizione del tutto anomala ed irrazionale; e resta pur sempre da considerare che la ricomprensione di dette strutture nel Dipartimento è servita, se non altro, a fornire ai predetti servizi il necessario supporto amministrativo.

Continua comunque a sussistere l'anomalia di un settore della Amministrazione avente compiti del tutto peculiari inserito senza una palese giustificazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri; e ciò anche prescindendo da problemi interpretativi riguardanti l'individuazione delle funzioni delle varie strutture dirigenziali, nonché quelli concernenti i necessari momenti di raccordo tra funzioni amministrative e direzione politica.

La soppressione, a seguito dell'esito referendario abrogativo, del Ministero del turismo e dello spettacolo, ha posto problemi non indifferenti in termini di assetti organizzativi della Presidenza. Ed infatti con due decreti, entrambi datati 12 marzo 1994, sono stati istituiti il dipartimento dello spettacolo ed il dipartimento del turismo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La soluzione adottata sembra però già connotata dal carattere della provvisorietà; nell'art. 1 del provvedimento sul dipartimento dello spettacolo è invero inserita la clausola: «fino all'attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 24 dicembre 1993 n. 537».

La Corte comunque, dal suo osservatorio sulle funzioni svolte dalla generalità delle amministrazioni statali, manifesta perplessità su scelte normative, od anche su prassi, che riconducono «nell'ambito della Presidenza» attribuzioni e competenze — con connesse allocazioni ed incardinamenti di uffici, servizi ed apparati — non coerenti con il quadro delineato dall'art. 95 della Costituzione specificato, con esemplare chiarezza, nella legge n. 400 del 1988. In proposito non può sottovalutarsi che tale legge, sostenuta nella sua lunga gestazione da forte consenso politico ed oggetto di cospicui approfondimenti a livello istituzionale, deve svolgere — ancora — un ruolo essenziale per ulteriori razionalizzazioni dell'azione del Governo che ha sempre una ricaduta, inevitabile, sulle strutture dell'amministrazione.

I positivi risultati finora raggiunti in materia di coordinamento delle iniziative legislative e di esercizio della potestà normativa del Governo devono atteggiarsi, infatti, in una fase prodromica per il raggiungimento, in ambiti non meno importanti, di altri traguardi. L'anno 1993, ed i primi mesi dell'anno corrente, hanno peraltro posto in luce una particolare intensità dell'azione del Ministro per la funzione pubblica, collocata nel quadro organizzativo ed istituzionale della Presidenza del Consiglio, come tratteggiato della legge n. 400 (che privilegia, appunto, le figure dei ministri senza portafoglio in funzione di ausilio del Presidente del Consiglio).

Quest'ultima considerazione si riconnette, su un piano generale, al già constatato superamento del disinteresse per la questione amministrativa; va perciò ora proseguita la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche anche nel contesto di condizioni ordinamentali meglio raggiunte, oggi, proprio in forza della legge n. 400.

1.4 Sulla figura dei ministri senza portafoglio la Corte aveva rilevato — nella relazione sul rendiconto generale 1992 — che non si era registrata una proliferazione di tali ministri, segnalata talora in passato; ed infatti nella precedente compagine governativa — dopo la già intervenuta abolizione dell'incarico per gli italiani all'estero e l'immigrazione — non erano stati nominati Ministri senza portafoglio per i settori della protezione civile e delle aree urbane; per converso la presenza di tre distinti Ministri senza portafoglio («rapporti con il Parlamento»; «riforme elettorali ed istituzionali»; «coordinamento delle politiche comunitarie ed affari regionali») poteva apparire legata — in parte — alla concreta e contingente situazione politico-istituzionale del Paese.

Nell'attuale Governo, costituito con decreto del Presidente della Repubblica in data 10 maggio 1994, si è avuta la conferma di non affidare incarichi di Governo, a livello di ministri, per i comparti della protezione civile e delle aree urbane; sono stati accorpati, inoltre, gli incarichi per la funzione pubblica e gli affari regionali. Sono stati conferiti — altresì — gli incarichi per «gli italiani nel mondo» e per «la famiglia e la solidarietà sociale» (in luogo del precedente incarico per gli «affari sociali»).

1.5 La più recente riflessione ed il dibattito politico istituzionale dell'ultimo periodo si sono soffermati, in particolare, su aspetti interessanti competenze e compiti della Presidenza del Consiglio (1).

Da un lato a fronte di una previsione costituzionale che ricollega la responsabilità dell'attività amministrativa all'autorità politica si è sviluppata una trama di pubblici poteri modellati in forme diversificate; sono emersi così, con autonoma configurazione, i «servizi nazionali» che presuppongono organizzazione a rete e diffusione frammentata del momento decisionale e della direzione operativa.

Per altro verso va sottolineata l'importanza della conferenza Stato-Regioni quale momento di raccordo politico e tecnico tra i livelli di Governo statale e regionale, della quale si constata un apprezzabile dinamismo. Recenti tendenze legislative privilegiano comunque articolazioni, significative, su centri di decisione autonomi sorretti da modelli organizzativi differenziati: emergono, conseguentemente, cambiamenti di rapporti tra parti unitarie dei pubblici poteri e ordinamenti in forme policentriche.

1) Su entrambi gli aspetti illustrati conduce una analisi ampia ed approfondita il «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni», curato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica. (1993).

Non facile si rileva altresì — anche a livello di meri assetti organizzativi — il rapporto tra centro e periferia: viene spesso in evidenza, infatti, una concorrente operatività di più soggetti privi di coordinamento o con coordinamento inadeguato; continua — poi — ad essere carente la demarcazione di compiti tra amministrazioni statali, centrali e periferiche, e amministrazioni regionali e locali, nonchè tra queste ultime.

Può ancora osservarsi che uno spostamento dell'asse dei poteri centrali da rapportare, coerentemente, alla rete dei poteri autonomi presuppone, senza dubbio, una più incisiva azione del Governo. Per conseguenza al Consiglio dei Ministri dovranno pervenire, gradatamente, le scelte di grado più elevato.

A quest'ultimo proposito la Corte reitera una sua trascorsa considerazione: sussiste una centralità della Presidenza per la promozione di strumenti di programmazione ad ampio respiro, in funzione di supporto ad un Consiglio dei Ministri attento non solo al «merito», ma anche al «metodo» delle questioni: un Consiglio dei Ministri, dunque, punto di intersezione e normale «ponte procedurale», piuttosto che verticistica struttura decisoria, avulsa dai percorsi organizzativi e procedimentali.

In tale contesto autonoma rilevanza rivestono, nell'ambito dell'attività istituzionale della Presidenza, la già ricordata emanazione di direttive (di cui al paragrafo che subito segue), l'adozione di provvedimenti di carattere generale, la funzione di indirizzo e di coordinamento, le quali tutte dispiegano concreti riflessi sul complesso delle amministrazioni pubbliche.

1.6 La normativa più recente, sia a livello legislativo e regolamentare che nell'ambito degli atti di organizzazione, ha inciso sull'assetto della Presidenza; alcuni provvedimenti, in particolare, hanno avuto ripercussioni — rilevanti anche per i profili strutturali — sul ruolo della Presidenza del Consiglio.

La legge 24 dicembre 1993 n. 537 (collegata alla finanziaria) interessa, in più punti, la Presidenza del Consiglio.

Basti ricordare, in particolare, le attribuzioni del Dipartimento della funzione pubblica in materia di progetti finalizzati all'ampliamento ed al miglioramento dei servizi, di progetti sperimentali di tipo strumentale e per obiettivo e di progetti finalizzati al recupero della produttività (art. 2, comma 3); le ulteriori attribuzioni (art. 3, comma 5) in ordine alla verifica della congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro.

Altre attribuzioni del citato Dipartimento (art. 3, commi 29 e 30) attengono alla materia dei dipendenti fuori ruolo, comandati o distaccati, nonchè alla dichiarazione di eccedenza dei dipendenti pubblici (art. 3, comma 47).

La legge 22 febbraio 1994 n. 146 (legge comunitaria 1993) ha istituito, presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, il «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 delle attività delle Comunità europee anche con riguardo alla loro incidenza sulla funzione pubblica e sull'economia nazionale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993 è stato emanato il regolamento interno del Consiglio dei Ministri; detto provvedimento è contraddistinto da speciale rilevanza perchè incide, profondamente, su strutture amministrative e fasi procedimentali.

Qui si pone in luce la disciplina introdotta in materia di riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Al riguardo va ricordato che gli schemi dei provvedimenti, dopo la loro diramazione, nonchè eventuali documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei Ministri, sono esaminati in una riunione preparatoria almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 marzo 1994 è stato istituito, nell'ambito del Segretariato generale, il servizio per il controllo interno.

Per la stretta attinenza con l'operatività di strutture ed uffici della Presidenza si ricordano le attribuzioni fondamentali:

- accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa alle prescrizioni e agli obiettivi stabiliti in disposizioni normative e nelle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal segretario generale e verificarne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, nonchè la trasparenza, l'imparzialità e il buon andamento;

– stabilire, d'intesa con i responsabili dei dipartimenti e delle altre unità organizzative i parametri e gli indici di riferimento del controllo sull'attività amministrativa.

Con decreto-legge 6 maggio 1994, n. 274 sono state dettate disposizioni urgenti in materia di «affari sociali».

Il decreto legge è caratterizzato, sul versante delle attribuzioni e competenze della Presidenza, da due aspetti:

– ai fini di una più corretta predisposizione progettuale delle iniziative, nonché della verifica dell'attuazione dei progetti finanziati ai sensi del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali, un nucleo operativo;

– per il coordinamento delle attività di prevenzione, recupero e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, nonché delle attività finalizzate alla erogazione dei contributi è istituito, sempre presso la Presidenza – Dipartimento per gli affari sociali –, il «Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga» (2).

Da ultimo con decreto del Presidente del Consiglio 14 aprile 1994 n. 321 è stato emanato il regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni del Dipartimento della Funzione pubblica.

In proposito occorre porre in luce, per la sua novità istituzionale, la norma relativa all'Ispettorato per la funzione pubblica. Detto Ispettorato infatti (previsto dall'art. 27, comma 4, della legge 29 marzo 1983, n. 93 e dall'art. 65 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni) svolge compiti ispettivi, vigilando sulla razionale organizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, nonché sull'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, rendimenti e risultati, sulla verifica dei carichi di lavoro e sull'applicazione delle norme legislative, regolamentari e contrattuali riguardanti il trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti.

2. L'emanazione di direttive come profilo emergente

Configurazione propria viene ad avere, ormai, l'azione del Presidente del Consiglio dei Ministri connessa all'emanazione di direttive; tale azione, ad avviso della Corte, realizza uno degli aspetti più significativi della legge n. 400, ponendo in luce le potenzialità di esplicitazione del quadro sotteso all'art. 95 della Costituzione.

2.1 Le direttive, datate 30 giugno e 15 ottobre 1993, hanno riguardato l'accelerazione delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle S.p.A. derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici.

Le direttive prevedono, tra l'altro, l'istituzione di un comitato permanente di consulenza globale e di garanzia: il comitato deve assicurare alle autorità preposte alla attuazione del programma di riordino e, in particolare, delle dismissioni un'assistenza tecnica avente carattere di unitarietà per le varie operazioni del programma e per tutto il periodo necessario alla loro realizzazione, così da favorirne il buon esito e garantire la coerenza delle decisioni e il loro coordinamento temporale.

Per l'assolvimento dei suoi compiti lo stesso Comitato può avvalersi del supporto tecnico della direzione generale del tesoro, nonché degli uffici competenti della Presidenza, del ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del ministero del bilancio e della programmazione economica; può anche avvalersi di ulteriori supporti tecnici acquisiti anche al di fuori della pubblica amministrazione.

2) A tal fine gli stanziamenti iscritti al capitolo 4283 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, come indicati alla tabella C allegata alla legge 23 dicembre 1992 n. 500, sono trasferiti nello stato di previsione della Presidenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.2. La direttiva del 29 aprile 1994 in materia di appalti e forniture pubbliche assume un suo speciale significato in quanto si riconnette a due provvedimenti legislativi di grande rilievo: la legge 29 dicembre 1993 n. 537 (art. 6) e la legge 11 febbraio 1994 n. 109. Detta direttiva fa seguito, peraltro, ad un precedente testo sul quale la Corte, nella sede istruttoria del controllo, aveva mosso una serie di osservazioni, recepite — per la maggior parte — dall'Amministrazione; in proposito si è comunque resa necessaria anche l'adozione di un provvedimento d'urgenza (D.L. 29 aprile 1994 n. 257).

Qui vanno posti in luce — soltanto — due aspetti che si desumono dalla parte motiva della direttiva, aspetti che si riconnettono alle attribuzioni istituzionali della Presidenza nell'ambito tecnico-giuridico e del coordinamento normativo.

Al riguardo va, perciò, segnalato:

— che il Consiglio dei Ministri aveva sottolineato la necessità di una ulteriore interpretazione funzionale e sistematica del nuovo assetto legislativo, in modo da assicurare una lettura che garantisse, ad un tempo, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza, efficacia ed economicità delle pubbliche contrattazioni e la ripresa degli investimenti e dell'occupazione;

— che era emersa, altresì, l'opportunità che il Governo autorizzasse il Presidente del Consiglio dei Ministri alla adozione di una direttiva, di carattere interpretativo, idonea a favorire omogeneità nei comportamenti di tutti gli organismi tenuti all'applicazione delle nuove norme.

2.3 Con direttiva del 27 gennaio 1994 sono stati fissati principi sulla erogazione dei servizi pubblici, anche a seguito della adozione della «Carta dei servizi pubblici», della quale è fatto più ampio cenno in altro capitolo di parte generale della presente relazione («organizzazione della pubblica amministrazione»).

La direttiva è stata emanata essendo stata vagliata, in sede di Presidenza del Consiglio, l'opportunità di fissare i principi cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini e nel rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi.

Al fine di garantire l'osservanza di principi e di procedure di generale valenza è stato istituito presso la Presidenza — Dipartimento della funzione pubblica — un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici.

2.4 Ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 400 del 1988 il Presidente del Consiglio ha indirizzato, in data 11 ottobre 1993, una direttiva ai commissari del Governo.

L'atto si segnala in quanto interessa i rapporti tra Stato e Regioni, la funzione di sovrintendenza sulle attività degli uffici statali decentrati, la funzione di coordinamento tra le attività esercitate dallo Stato e quelle esercitate dalla regione ed, infine, le funzioni statali delegate.

Gli obiettivi perseguiti dalle direttive sono essenzialmente due:

— assicurare a livello regionale l'unità di indirizzo e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, nonché il buon andamento della pubblica amministrazione e l'attuazione coordinata dei programmi statali e regionali; il commissario del Governo promuove, conseguentemente, la cooperazione tra gli uffici dello Stato e quelli della regione nell'esercizio delle funzioni amministrative di rispettiva competenza;

— assicurare l'unità di indirizzo di cui all'art. 95, primo comma, della Costituzione: in proposito il commissario del Governo sovrintende alle funzioni ed attività amministrative decentrate dello Stato a livello regionale: la sovrintendenza è esercitata senza interferire nei rapporti gerarchici tra uffici centrali e periferici dello Stato e nel rispetto delle funzioni e responsabilità dei dirigenti, stabilite dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2.5 Incide sul concreto svolgimento dell'azione amministrativa, con ricadute sulla operatività degli assetti organizzativi, la direttiva 27 luglio 1993 relativa al rispetto dei termini per l'istruzione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica in relazione agli articoli 9 e 11 del DPR 29 novembre 1971 n. 1199.

Al riguardo appare pienamente condivisibile la ragione di fondo della direttiva in questione: assicurare il rispetto di termini finalizzati a esigenze di buona amministrazione, di certezza delle situazioni giuridiche e di correttezza nei rapporti tra cittadino e amministrazione, con particolare riferimento alla salvaguardia dei rimedi giustiziali.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.6 La rilevazione della consistenza del personale e della relativa spesa, connessa al conto annuale di cui all'art. 65, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 è stata oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 novembre 1993.

Il Presidente ha, in proposito, richiamato l'attenzione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato sul fatto che l'insufficienza dei dati essenziali riguardanti il personale, le relative spese e i connessi fenomeni gestionali è motivo di difficoltà all'azione amministrativa; e ciò in particolare per quel che concerne gli aspetti programmatici ed economico-finanziari della gestione del personale, nonchè per l'avvio degli stessi rinnovi contrattuali nel pubblico impiego.

2.7 La direttiva del 1 dicembre 1993 ha riguardato le assunzioni obbligatorie delle categorie protette ed il tirocinio per i portatori di handicap.

L'art. 2 della direttiva prevede che le amministrazioni pubbliche, annualmente e comunque periodicamente, individuino, nell'ambito delle riserve dei posti da destinare alle categorie protette ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482, una percentuale dei posti, comunque non inferiore al 10 per cento e non superiore al 30 per cento, da coprire con portatori di handicap, previo periodo di tirocinio prelaborativo.

3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali

3.1 *Problematiche strutturali dell'assetto previsionale*

Quanto ai profili strutturali si osserva che lo stato di previsione della Presidenza non è contraddistinto, proprio per la sua stessa natura, da omogeneità essendo in esso ricomprese le spese degli uffici e servizi, in cui si realizza l'attività, tipica della Presidenza del Consiglio, di indirizzo politico e coordinamento amministrativo; quelle facenti capo ai ministri senza portafoglio e agli uffici e servizi collegati; quelle – infine – attinenti alle esigenze di funzionamento degli organi di giustizia amministrativa e contabile (ricomprese nell'ambito della generica denominazione di «spese per le magistrature speciali»).

Va sottolineato, altresì, che lo stato di previsione della Presidenza per il 1993 denota un definitivo consolidamento strutturale, che conclude il progressivo adeguamento della precedente conformazione agli assetti organizzativi delineati dalla legge n. 400/1988.

Va quindi posta in luce, per il suo oggettivo rilievo, l'essenzialità della prima rubrica del bilancio, cioè quella relativa ai servizi generali della Presidenza del Consiglio; sono stati così inclusi in tale ambito anche dei capitoli di spesa prima iscritti in altre rubriche escludendo peraltro capitoli omologhi ancora ricompresi in altre rubriche (in quanto intestate ad organi dotati di una specifica autonomia contabile e amministrativa in base a particolari disposizioni legislative).

Quel che precede, e soprattutto l'osservazione sulla centralità della rubrica sui servizi generali, è da riferire anche alle precedenti puntualizzazioni della Corte in relazione alla esigenza di operare una netta demarcazione tra gli oneri derivanti dal nuovo disegno amministrativo, di cui alla legge n. 400, e quelli concernenti il personale: parte notevole delle somme destinate a spese per il personale in attività di servizio è pertanto ricompresa, ora, nella cat. II della rubrica 1 (servizi generali della Presidenza del Consiglio).

In questo paragrafo una notazione autonoma va poi riservata alla impostazione della «nota preliminare», che riveste, in via di principio, notevole rilievo per gli approfondimenti da condurre in sede di bilancio a legislazione vigente.

In proposito va costantemente sottolineata l'esigenza di una redazione della «nota» stessa sganciata da criteri e metodologie basate – con logica reiterativa – su precedenti impostazioni.

Osserva la Corte che le note preliminari 1993 e 1994 denotano, complessivamente, un impegno di elaborazione delle competenti strutture di ragioneria, impegno comunque da intensificare. Non sempre si apprezza, invero, l'impatto effettivo delle indicazioni contenute nell'art. 2, comma 4, della legge 23 agosto 1988 n. 362 e, per conseguenza, è talora malagevole rinvenire le «esigenze» alle quali si fa generico riferimento a fronte delle variazioni introdotte.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In particolare, è da ribadire – ancora – la necessità di esplicitare i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni in ordine ai capitoli di spesa corrente, concernenti spese non obbligatorie e non predeterminate per legge.

3.2. Considerazioni complessive sulla gestione e cenri sulle gestioni fuori bilancio

3.2.1. Gli impegni effettivi del 1993 hanno raggiunto i 2.275,6 miliardi con un rapporto percentuale del 54,2% sullo stanziamento definitivo (4.200,8 miliardi); per le spese correnti il rapporto è del 79,6% (1.721,0 su 2.163,3 miliardi); nel 1992 lo stesso rapporto aveva spuntato il valore percentuale dell'84,1. Per le spese in conto capitale (554,6 miliardi di impegni effettivi su 2.037,5 miliardi stanziati) – anche a causa delle misure restrittive adottate durante il 1993 che hanno assunto particolare rilievo nella gestione – la percentuale del 1993 pari al 27,2% (51,6% nel 1992) è veramente ridotta.

3.2.2 Le percentuali di variazione rispetto all'esercizio precedente degli impegni effettivi danno ragione, a livello complessivo, del decremento del 2,7%; le spese del solo Titolo I registrano invece un incremento del 5,2%, mentre per le spese in conto capitale la percentuale di variazione, rispetto al 1992, raggiunge il – 21,2%.

3.2.3 In termini generali il rapporto stanziamenti – impegni effettivi rivela, nel quinquennio 1989-1993, il seguente andamento percentuale: 92,5 nel 1989, 96,1 nel 1990, 94,5 nel 1991, 70,7 nel 1992 e, come già ricordato, 54,2% nel 1993.

Per le spese correnti il trend appare decrescente nel quinquennio, dopo essere rimasto pressoché attestato su valori molto alti per il primo biennio: 98,4 nel 1989, 97,4 nel 1990, 92,4 nel 1991, 84,1 nel 1992 e, come già detto, 79,6% nel 1993.

I dati dianzi ricordati – ed anche altri che seguono – richiedono, peraltro, una considerazione utile per comprendere, a livello sostanziale, fenomeni e dinamiche gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri: il rilievo determinante di problematiche strutturali, con conseguenti diverse allocazioni finanziarie di anno in anno; i dati quantitativi risentono, perciò, della incidenza ponderale di elementi refluenti da scelte legislative, strumenti regolamentari e misure amministrative.

3.2.4 Per i pagamenti sulla competenza effettuati nel 1993 va subito posto in luce un rapporto nettamente diversificato in relazione agli stanziamenti e agli impegni effettivi: 1.919,5 miliardi su 4200,8 miliardi stanziati (pari al 45,6%) e su 2.275,6 miliardi di impegni effettivi (84,2%).

Volendo poi far riferimento alla gestione di competenza su base quinquennale si ha: per il rapporto pagamenti su stanziamenti 85% nel 1989, 86,2% nel 1990, 72% nel 1991, 56,5% nel 1992, e, come già evidenziato, 45,6% nel 1993.

Quanto alla correlazione intercorsa tra pagamenti ed impegni effettivi non si ravvisa, nel quinquennio, un trend, ma piuttosto un andamento altalenante: 91,9% nel 1989, 89,7% nel 1990, 76,1 nel 1991, 80,5 nel 1992 ed il menzionato 84,2% nel 1993.

Questo ultimo dato, peraltro, dà contezza di un maggiore dinamismo nella fase di mera erogazione come comprovato da i circa quattro punti in più che caratterizzano l'esercizio del 1993 rispetto al 1992.

3.2.5 Talune ulteriori considerazioni si effettuano, ora, prendendo a riferimento (prima a livello complessivo, poi a livello titoli e – quindi – in relazione a talune categorie maggiormente significative) i parametri forniti dalla massa impegnabile (risultante dalla somma dei residui totali di stanziamento al 1 gennaio 1993 con gli stanziamenti definitivi di competenza) e dalla massa spendibile (derivante dagli stanziamenti definitivi sommati ai residui propri e di stanziamento al 1° gennaio 1993).

In termini generali va rilevato, inizialmente, che i due aggregati registrano una differenza di circa 1.500 miliardi (5.259,2 miliardi di massa impegnabile a fronte di 6.789,6 miliardi di massa spendibile).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rapporto percentuale complessivo tra impegni totali (effettivi su competenza ed impegni su residui di stanziamento) e massa impegnabile denota un 56,60%; a livello di titoli emerge la consueta divaricazione tipica del raffronto tra spese correnti e di investimento: 77,90% per il titolo I e 39,60% per il titolo II.

Nel quadro appena delineato spicca l'alta incidenza degli impegni effettivi di competenza che raggiungono i 2.275,6 miliardi a fronte dei 699,6 miliardi di impegni sui residui di stanziamento.

Quanto alla massa spendibile i rapporti percentuali di maggior interesse mostrano un 49,30 nel raffronto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (69,70 nel titolo I e soltanto 29,10 nel titolo II) ed un 37,10 nella comparazione tra pagamenti totali e massa spendibile in senso proprio (che si riconnette al modesto valore del 18,10 del titolo II ed al molto più consistente 66,10 del titolo I).

I rapporti divengono di gran lunga più elevati nel confronto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (il che sembra denotare una astratta, maggiore, attendibilità previsionale nell'approntamento del fabbisogno): ed invero a livello complessivo si registra un 75,20%, con un picco del 94,90% per le spese correnti ed un dato del 62% per le spese in conto capitale.

3.2.6 Due rapporti complessivi dianzi illustrati (il 56,60% relativo al raffronto tra impegni totali e massa impegnabile ed il 37,10% derivante dalla comparazione tra pagamenti totali e massa spendibile) richiedono una ricerca delle sottese cause genetiche di fenomeni contabili e gestionali, tipici del rendiconto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dapprima va ricordata, come causa generale, la conservazione di somme in bilancio non impegnate nel 1993, disposta dal decreto - legge 29 aprile 1994 n. 257 («disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative»). Ed invero ben 33 capitoli dello stato di previsione della Presidenza sono stati interessati da norme (art. 67 e 68) del citato provvedimento d'urgenza.

Vanno menzionate, altresì, lentezze e difficoltà gestionali che si rinvergono nel fondo per gli investimenti nel settore dei parcheggi (cap. 7651: 190 miliardi circa) e nel fondo per l'attuazione dei programmi di intervento per Roma capitale (capitolo 7353: 338 miliardi circa).

La causa di maggior rilievo si individua, peraltro, nell'ambito della rubrica n. 6 dove sono affluite - ai sensi dell'art. 19 della legge 24 febbraio 1992 n. 225 - le somme relative alle autorizzazioni di spesa a favore del Fondo per la protezione civile (il che ha comportato una consistenza degli stanziamenti definitivi di competenza per 1.934 miliardi e la formazione di residui di stanziamento da competenza al 31 dicembre 1993 per 1.554 miliardi).

Due dati illustrano il fenomeno che precede: 28,07% è il valore del rapporto tra impegni totali (606 miliardi) e massa impegnabile (2.161 miliardi); 26,26% è invece il rapporto tra pagamenti totali (570 miliardi) e massa spendibile (2.171 miliardi).

3.2.7 Ulteriori considerazioni in materia di massa impegnabile e di massa spendibile si riconnettono alle categorie, consentendo di individuare taluni profili tipici nell'ambito della definizione economica della spesa.

In proposito si rinvia - peraltro - ad un successivo sottoparagrafo per quanto attiene alla categoria II e ciò in considerazione della peculiare attenzione che la Corte pone - nella presente sede di referto - alla spesa per il personale in attività di servizio (attenzione da riconnettere alle nuove attribuzioni sul costo del lavoro nel settore pubblico di cui all'art. 65 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche ed integrazioni).

Nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) è di qualche significatività il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile (78,70%) di oltre tredici punti maggiore di quello tra pagamenti totali e massa spendibile (65%).

Quanto ai trasferimenti di parte corrente (categoria V) gli omologhi rapporti rivelano un 92,20% (da considerare in ragione della natura della spesa che non comporta istruttorie gestionali complesse) ed un 73% netto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella categoria XII (trasferimenti in conto capitale) modestissima è la percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile: appena il 5,20%; il dato del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile raggiunge il valore, pur esso basso, del 25,60%.

La causa del fenomeno descritto si rinviene nei 1.134 miliardi relativi a trasferimenti alle regioni, che vengono a costituire residui di stanziamento da competenza (a fronte di una autorizzazione di cassa di pari importo).

3.2.8 Autonome notazioni attengono infine, al di là del fin qui seguito inquadramento nei contesti di massa impegnabile e massa spendibile, alla gestione dei residui passivi.

Al riguardo è da dire che sui residui complessivi al 1° gennaio 1993, ammontanti a 2.589 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 601 miliardi con un'incidenza percentuale del 23,2; il dato è quasi omologo a quello del rendiconto 1992 (24,1%).

I residui complessivi al 31 dicembre 1993 da competenza hanno raggiunto l'importo di 2.192 miliardi (1.259 miliardi erano quelli dell'esercizio precedente).

Nell'ambito del menzionato importo di 2.192 miliardi, 356,1 miliardi costituiscono residui propri, mentre 1.835,9 miliardi afferiscono ai residui di stanziamento provenienti dalla competenza 1993.

L'importo di 3.258,3 miliardi — che si scosta notevolmente rispetto all'importo di 2.670,9 miliardi dell'anno precedente — individua i residui finali, dove si disgregano gli importi di 1.066,2 miliardi (residui complessivi al 31 dicembre da anni precedenti) e di 2.192,1 miliardi di residui al 31 dicembre da competenza, già dianzi ricordato.

Una notazione a sè va riservata ai residui di stanziamento come tali che partono al 1° gennaio dall'importo di 1.058,4 miliardi, e registrano variazione in decremento in corso d'anno per 699,6 miliardi (con una incidenza del 66,1%).

I residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti per 358,8 miliardi sono fortemente incrementati nell'esercizio dai residui di stanziamento provenienti dalla competenza 1993 pari a 1.835,9 miliardi, raggiungendo l'importo di 2.194,7 miliardi.

La percentuale dei residui di stanziamento complessivi al 31 dicembre 1993 rispetto al totale dei residui alla stessa data è del 67,3%; e qui si richiamano le precedenti considerazioni sulle problematiche strutturali e sulle diversificate, conseguenti, allocazioni dei mezzi finanziari.

3.2.9 Nel capitolo di parte generale sulle gestioni fuori bilancio — anche in considerazione dell'autonomia del settore sul piano organizzativo dell'attività di controllo della Corte — si rinvencono taluni elementi informativi su gestioni di tipo transitorio svolgentesi nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri; a tale capitolo si fa — pertanto — debito rinvio.

Qui si svolgono, invece, taluni cenni per le gestioni di carattere minore.

1) Gestione dell'Avvocatura generale dello Stato e delle Avvocature distrettuali dello Stato per la esazione di onorari e competenze in esecuzione di sentenze e loro ripartizioni tra gli avvocati e procuratori dello Stato.

I rendiconti relativi all'anno 1991 sono stati dichiarati regolari. Le entrate ammontano a 13,5 miliardi circa e le uscite a 12,3 miliardi, con una giacenza di cassa di 1,2 miliardi.

2) Gestioni dell'Avvocatura generale e delle avvocature distrettuali dello Stato per le spese di stampa anticipate da amministrazioni autonome ed enti pubblici e per la corresponsione di competenze a procuratori legali delegati.

I rendiconti relativi all'anno 1991, fin qui pervenuti, sono stati dichiarati regolari. Le entrate ammontano a 15,9 milioni e coprono interamente le uscite di pari importo.

3) Credito alle medie e piccole imprese industriali di cui all'ordine dell'ex governo militare alleato n. 80 del 17 maggio 1951.

Il rendiconto 1991 — dichiarato regolare — espone entrate riscosse per 93,4 milioni e spese pagate per 170 milioni.

4) Credito a favore di artigiani e di imprese artigiane nel territorio di Trieste (decreto commissariale n. 17 del 30 settembre 1953).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rendiconto dell'esercizio 1991 — dichiarato regolare — espone entrate riscosse per 7,5 milioni e pagamenti per 8,7 milioni.

5) Fondo incremento edilizio costituito con ordine generale n. 26 del 7.2.1951, modificato con ordine amministrativo n. 131 del 26.7.1951 e con decreto commissariale n. 19 del 5.10.1963.

È pervenuto il rendiconto 1991 dichiarato regolare; esso ha esposto entrate riscosse per 279 milioni e pagamenti per 293 milioni circa.

3.3 Spese per il personale in attività di servizio — Altre questioni in materia di personale

3.3.1. La spesa relativa alla categoria II rivela, come di consueto, un elevato rapporto (92,10%) tra impegni totali e massa impegnabile (rispettivamente 614,2 e 666,8 miliardi).

Lo stesso rapporto così si articola nelle varie voci: 90,90% per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi; 88,80% per i compensi per lavoro straordinario; 64,10% per indennità di missione all'interno e all'estero e indennità di trasferimento; 97,40% per gli incentivi alla produttività; 93,20% per le altre indennità.

Meno elevato si appalesa, per contro, il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 83,20% (i primi per 604 miliardi, la seconda pari a 725,9 miliardi).

In questo ambito è, logicamente, elevato il rapporto concernente gli stipendi (86,20%), mentre valori più modesti (45,10%) emergono per gli incentivi alla produttività e per le indennità di missione e di trasferimento (50% netto).

3.3.2. Una specifica osservazione di natura gestionale deriva dalla problematica concernente le spese per il pagamento della speciale indennità mensile (gravante sul capitolo 1019) al personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio (art. 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455), che soprattutto nel 1991 aveva registrato una cospicua lievitazione.

Il consuntivo del 1993 dà ragione di un qualche assestamento della spesa: impegni effettivi per 20,9 miliardi a fronte dei 18,1 miliardi del 1992; i pagamenti del 1993 segnano 16,1 miliardi sulla competenza e 22 miliardi in termini complessivi (a fronte degli omologhi 12,8 e 22,7 miliardi del 1992).

Al riguardo va osservato, al di là delle cifre assolute, che si è verificato in passato un ampliamento delle categorie di personale destinatario della indennità per effetto della esecuzione di giudicati amministrativi; la linea tendenziale, già decisamente espansiva, che può riscontrarsi nella corresponsione della speciale indennità dovrà essere seguita con vigile attenzione in prosieguo di tempo: e ciò nel quadro di un monitoraggio dei fenomeni di particolare trattamento economico aggiuntivo del personale.

3.3.3. La materia del personale si presta ad una osservazione di carattere generale: come per l'organizzazione si è in presenza di un sistema flessibile; ed infatti la flessibilità si rivela utile per sorreggere in modo adeguato le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aventi forte propensione verso l'articolazione (dipartimenti, uffici, servizi con notevoli diversificazioni).

Quanto al quadro normativo generale è da considerare che, in linea di massima, il modulo di provvista del personale — di cui all'impostazione di fondo della legge n.400 — sembra corrispondere, almeno da un punto di vista teorico, a criteri razionali.

3.3.4 In connessione con il punto precedente è doveroso richiamare, però, la frammentata legislazione (tutta successiva alla legge 400) che ha devoluto alla Presidenza funzioni aggiuntive senza nulla disporre, molto spesso, in materia di personale. Tale circostanza connessa a intuibili fenomeni di viscosità nella mobilità orizzontale tra le varie strutture della Presidenza ha creato problemi non indifferenti soprattutto per talune articolazioni non originariamente previste o, addirittura, di nuova istituzione; tutto ciò ha comportato serie difficoltà e notevoli disfunzioni di carattere organizzativo.

3.3.5 Si segnala, infine, che durante l'anno 1993 per la nomina degli esperti è stata rilevata la tendenza a non evidenziare adeguatamente la necessaria esperienza richiesta dalla legge per il conferimento degli incarichi; in proposito si è dispiegata attività istruttoria nella sede del controllo.

4. Organizzazione dei servizi

L'intreccio, pressochè permanente; tra gli aspetti funzionali e quelli strutturali caratterizza — intensamente — il sistema organizzativo della Presidenza. Il sistema stesso comunque trova attuazione mediante meccanismi di «costruzione» di uffici e di servizi, con ampia possibilità di ricorso ad integrazioni successive per rimodulazioni e completamenti.

In termini di efficienza la stessa organizzazione si rapporta all'organicità e razionalità degli atti di aggiornamento per i quali — anche nel 1993 — si è percepita una fase dinamica. In proposito va segnalata la natura flessibile dell'intero modulo organizzativo nel senso che organigramma e riparto delle competenze non hanno carattere di rigidità.

Un quadro generale della composita struttura organizzativa della Presidenza viene fornito dal DPCM del 10 marzo 1994 («Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei dipartimenti ed uffici del Segretariato generale») (3).

Quanto alle funzioni organizzative va precisato, poi, che il segretario generale provvede alle modifiche dei servizi all'interno degli uffici e dipartimenti, nonché alla ripartizione delle relative competenze; organizza le strutture di segreteria dei predetti uffici e dipartimenti e quelle serventi comitati, commissioni, gruppi di lavoro e organi collegiali, ove non siano operanti nell'esclusivo ambito di singoli uffici; è da ricordare altresì — che sulla base di criteri fissati dal Presidente del Consiglio il segretario generale dispone l'assegnazione del personale agli uffici e dipartimenti.

Sul piano della funzionalità organizzativa, ed in relazione alle attribuzioni della Presidenza descritte dalla legge n. 400 nell'ambito del disegno generale di cui all'art. 95 della Costituzione, appaiono dissonanti — come già rilevato — alcuni dipartimenti uffici e servizi che — ad avviso della Corte — sembrerebbero suscettibili di diversa collocazione istituzionale; e ciò anche in relazione alla necessità — lumeggiata nel primo paragrafo — di «alleggerire» la Presidenza da compiti atipici.

Sono invece contraddistinti da una loro propria centralità e coerenza, nell'ambito della Presidenza, l'ufficio per il programma di Governo, il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, il dipartimento per gli affari economici, dei quali si sottolineano — di seguito — i tratti fisionomici di maggior rilievo organizzativo.

La prima delle tre strutture citate predispone periodicamente una relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo ed invia la medesima ai componenti del comitato di esperti ed al segretario generale della Presidenza.

Lo stesso ufficio attiva servizi strumentali per la raccolta dei «dati consuntivi» sullo svolgimento del programma di Governo, nonché per il coordinamento dei dati per l'aggiornamento del programma stesso.

3) L'art. 2 del citato DPCM specifica che il Segretariato generale comprende i seguenti uffici e dipartimenti di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri:

- Ufficio del segretario generale;
- Ufficio per il programma di governo;
- Segreteria di coordinamento per i rapporti con l'Unione europea;
- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;
- Dipartimento per gli affari economici;
- Ufficio del coordinamento amministrativo;
- Ufficio del cerimoniale;
- Ufficio del consigliere diplomatico;
- Ufficio del consigliere militare;
- Ufficio stampa;
- Dipartimento degli affari generali e del personale;
- Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici;
- Dipartimento per l'informatica e la statistica;
- Dipartimento per l'informazione e l'editoria;
- Dipartimento per i servizi tecnici nazionali;
- Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento;
- Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi;
- Servizio per il controllo interno.

XII LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto al dipartimento per gli affari giuridici e legislativi sono connotate da una sua specificità, anche a livello di organizzazione dei servizi, le iniziative di propulsione e coordinamento connesse a tutta l'attività del Dipartimento e tipiche della sua struttura.

Si ricordano, in particolare, gli interventi presso i vari ministeri e le riunioni di coordinamento, alcune delle quali con la partecipazione delle autorità politiche, convocate nel corso dell'anno e volte ad individuare la effettiva copertura degli oneri di spesa ed a pervenire, poi, alla stesura dei testi normativi con uniformità di indirizzo e coerenza legislativa.

In tali riunioni sono stati vagliati i più complessi provvedimenti sottoposti, quindi, all'esame del Consiglio dei Ministri durante il 1993 (4).

Anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare sono state oggetto di esame, al fine di evitare, nel quadro degli adempimenti istituzionali, la presentazione di emendamenti non coerenti con il programma di Governo. Per soddisfare tale esigenza, le deroghe alle disposizioni di contenimento della spesa pubblica fissate dal decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243, sono state esaminate sotto il profilo della assoluta necessità ed effettiva urgenza.

In ordine al Dipartimento per gli affari economici le sue competenze, ed i suoi assetti organizzativi, richiamano precedenti osservazioni della Corte che — considerato l'esercizio 1993 — si rivelano di persistente attualità.

Ed invero, anche in prospettiva, la Presidenza deve, sempre più, entrare in sintonia con i tratti salienti che percorrono gli assetti organizzativi e il quadro di comando dell'amministrazione: quelli del continuo intreccio con le questioni di risanamento del sistema di finanza pubblica e con i problemi del governo dell'economia. E qui i compiti della Presidenza si imbattono, altresì, con l'insufficienza del raccordo tra ministeri economici; i profili di grave crisi della finanza pubblica suggeriscono, per contro, una progettualità per assicurare il massimo grado di coordinamento e convergenza, superando negative situazioni conseguenti a responsabilità divaricate.

Al riguardo svolge, perciò, un suo proprio ruolo il Dipartimento per gli affari economici che effettua la raccolta comparativa e la elaborazione dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia, in generale e per gli specifici aspetti settoriali, valutandone la coerenza economico-finanziaria agli obiettivi programmati e cura studi e ricerche con riferimento a specifici aspetti dell'economia nazionale e internazionale; lo stesso dipartimento svolge, altresì, azione di coordinamento tecnico per il tempestivo conseguimento degli obiettivi programmati, seguendo a tal fine l'attività degli organi della pubblica amministrazione preposti alla spesa, degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica.

Una autonoma notazione, a livello organizzativo, va effettuata per il Dipartimento per l'informatica e la statistica, che è anche da riconnettere al decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322 (recante norme relative al sistema statistico nazionale), il quale ha richiesto la costituzione presso la Presidenza di una ulteriore struttura con competenza specifica (ampliando le attribuzioni del precedente ufficio per l'informatica, la telematica e l'automazione d'ufficio).

Tale dipartimento cura, in particolare, il monitoraggio dell'attività di Governo come risultato dell'automazione di un insieme di procedure. Il relativo «archivio» contiene gli impegni assunti dal Governo (derivanti dallo spoglio di documenti ufficiali riguardanti dichiarazioni programmatiche, dichiarazioni rese dal Governo in sedi ufficiali, documenti ufficiali e programmatici), gli atti normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri (derivanti dalle attività di esame e trattazione dei provvedimenti da parte del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri) e l'attività politica (derivante dallo spoglio dei comunicati stampa relativi all'attività non normativa del Governo).

4) L'attività del dipartimento evidenzia i seguenti dati quantitativi in ordine al 1993:

- SEDUTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI N. 74
- DECRETI-LEGGE N. 264
- DISEGNI DI LEGGE N. 184
- DECRETI LEGISLATIVI N. 57
- DECRETI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA N. 122
- DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI N. 30

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In termini generali può dirsi, altresì, che l'organizzazione del dipartimento si è polarizzata da un lato sulla creazione e costituzione di basi informative come strumento di ausilio all'esercizio delle attività istituzionali ed amministrative, dall'altro sulla utilizzazione di strumenti (reti e sistemi interconnessi) per consentire la gestione e l'accesso alle informazioni e il loro interscambio (5).

Le notazioni sulla organizzazione dei servizi devono ricomprendere, da ultimo, taluni riferimenti a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati nel più recente periodo.

Con D.P.C.M. 1 ottobre 1993 è stato istituito il Comitato per il coordinamento nazionale della cartografia geologica e geotematica.

Il provvedimento ha assicurato la partecipazione di tutte le principali componenti istituzionali all'attività di coordinamento, indirizzo e controllo dei risultati del Servizio geologico (in relazione al progetto di nuova cartografia geologica ufficiale).

Con D.P.C.M. 9 dicembre 1993 è stata istituita, nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza, la segreteria di coordinamento per i rapporti con la Commissione delle Comunità europee; tale provvedimento è conseguenziale all'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, essendo necessario, con riguardo alle questioni di più rilevante interesse nazionale, assicurare un coordinamento delle attività delle amministrazioni statali nei rapporti con la Commissione delle Comunità in particolare ai fini della coerenza al programma di Governo.

Con D.P.C.M. 3 gennaio 1994 è stato istituito, nell'ambito del Segretariato generale - Ufficio del coordinamento amministrativo, un servizio di segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Detto provvedimento si inquadra tra le misure, non secondarie, intese a dare una più compiuta attuazione alla legge 7 agosto 1990 n. 241.

La segreteria della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna è stata istituita con D.P.C.M. 19 febbraio 1994. La segreteria assolve, tra l'altro, a funzioni di raccordo con i dipartimenti e con gli uffici del segretariato generale, nonché con organismi, anche internazionali, esterni alla Presidenza del Consiglio.

Il D.P.C.M. 3 marzo 1994 ha determinato l'organizzazione degli uffici dei Commissariati del Governo presso le regioni a statuto ordinario (6).

5. Notazioni su taluni ambiti dell'attività istituzionale

In questo paragrafo ci si sofferma su taluni ambiti, tra loro alquanto eterogenei, delle attività istituzionali facenti capo alla Presidenza del Consiglio; la estrema eterogeneità delle notazioni dà conto, peraltro, della necessità di rivedere talune attribuzioni, in qualche senso «spurie», ora devolute alla Presidenza.

Gli ambiti trattati sono i seguenti: Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, settori degli affari sociali, della protezione civile e delle aree urbane. Quanto al settore dell'amministrazione facente capo al Ministro della Funzione pubblica si fa rinvio, per il rilievo generale dell'intensa attività svolta nel 1993, ai capitoli - di taglio orizzontale - dedicati all'organizzazione della P.A. ed al personale.

Le notazioni svolte si riconnettono, comunque, a notizie ed elementi informativi inviati dalle amministrazioni.

5) Secondo quanto riferito dall'amministrazione le linee guida del processo di introduzione di tecnologie e metodologie informatiche sono state ispirate a due principi fondamentali.

- costituire il sistema informativo della Presidenza su una architettura di rete per permettere agli utenti di condividere, integrare ed elaborare le informazioni presenti sugli elaboratori dei vari enti della pubblica amministrazione (incluso l'elaboratore della Presidenza medesima);

- gestire i processi di automazione di ufficio cercando, ove possibile, di ottenere, quali sottoprodotti, basi di dati di interesse generale da ridistribuire, attraverso la rete, a un'utenza più ampia di quella direttamente interessata, e consultabili attraverso sistemi di «information retrieval».

6) Detti uffici dei Commissariati si articolano, di norma, nel modo seguente: ufficio gabinetto; ufficio per gli affari legislativi e giuridici; ufficio per gli affari del coordinamento amministrativo, ufficio per gli affari amministrativo-contabili.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5.1. L'attività istituzionale del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali riconduce alla tematica dei servizi nazionali, che sono caratterizzati da una organizzazione a rete, di carattere diffuso (che richiama i profili ordinamentali del Servizio sanitario nazionale, del sistema statistico nazionale, del servizio nazionale della protezione civile).

In ogni caso ritiene la Corte che questo particolare e complesso settore dell'amministrazione dovrà essere oggetto - in prosieguo di tempo - di attenta osservazione per verificare, anche a livello istituzionale e del quadro organizzativo di pubbliche funzioni, la coerenza complessiva del disegno arrecato dall'art. 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

Una prima valutazione non consente per ora di confermare la validità di una scelta (l'incardinamento «nell'ambito della Presidenza del Consiglio») che presuppone, ma deve ancora costruire, un «sistema coordinato ed unitario».

Tutto deve comunque essere verificato, rigorosamente pur se in un'ottica di medio periodo, nell'esperienza e nel concreto espletamento delle funzioni amministrative e tecniche; la problematica dei servizi tecnici nazionali si riconnette, comunque, al tema generale della razionalizzazione di essenziali comparti dell'amministrazione statale qualificata da attribuzioni e competenze di carattere tecnico (e segnatamente del Ministero dei lavori pubblici, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Ministero dell'Ambiente).

In ogni caso il riordinamento dei servizi tecnici nazionali operanti presso la Presidenza è «materia privilegiata» di delega legislativa, contemplata nell'art. 1, 1 comma, lettera C) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e si inquadra comunque anche nel più vasto quadro delineato dalla stessa legge n. 537 in ordine al riordinamento, alla soppressione o alla fusione dei ministeri.

Premesso quanto sopra, e sulla base di elementi ed informazioni inviati dall'amministrazione, si effettuano sintetiche notazioni su profili di attività istituzionale.

Il D.P.R. 5 aprile 1993, n. 106, ha istituito il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali ed ha enucleato le seguenti attribuzioni:

- svolgimento, attraverso i Servizi, dell'attività conoscitiva ex art. 2 della legge 183/89;
- organizzazione e gestione del sistema informativo unico e della rete nazionale integrata di rilevamento e sorveglianza;
- attività di documentazione e di diffusione dei dati raccolti e di elaborazione degli stessi;
- funzioni di segreteria tecnica del comitato dei ministri ex art. 4 della citata legge 183/89 e del consiglio dei direttori ex art. 9 della stessa legge (7).

Passando, ora, ai singoli Servizi va ricordato che nel corso dell'anno 1993 il Servizio Geologico Nazionale ha concentrato la propria attività su alcuni progetti, ritenuti di primario interesse ed avviati negli anni precedenti. In particolare emergono i progetti:

- «Carta Geologica», consistente nella realizzazione e stampa della carta geologica ufficiale alla scala 1:50.000;
- «GEODOC»: inventariazione e catalogazione, su base informatica, di tutto il materiale scientifico posseduto dal Servizio geologico (collezioni litomineralogiche, paleontologiche, biblioteca, materiale cartografico);
- SIGN: informatizzazione dei dati di interesse geologico del territorio nazionale.

7) Nel predetto disegno si situano i compiti dell'ufficio per il sistema informativo unico e della già citata segreteria tecnica.

Il primo comprende i settori per l'informatica e telematica, il settore documentazione, il settore biblioteca.

In particolare il settore per l'informatica e telematica ha fornito, nel secondo semestre '93, ausilio ai Servizi tecnici, promuovendo e facilitando il passaggio delle competenze, già attribuite ai Servizi stessi, verso le strutture centrali.

Quanto alla segreteria tecnica, essa - come struttura del comitato dei ministri - cura la predisposizione delle proposte da inoltrare al comitato in materia di atti indirizzo e di coordinamento dei Servizi (art. 4, 3° comma, lett. a) D.P.R. 106/93); elabora, sulla base delle proposte dei singoli Servizi e delle esigenze del dipartimento, le proposte da inviare al Comitato per l'assegnazione dei finanziamenti previsti agli artt. 21 e 25 della legge 183/89; infine predispone i documenti informativi sull'attività del dipartimento e dei singoli Servizi da inviare al comitato.

Nella veste di segreteria tecnica del consiglio dei direttori predispone gli atti relativi al coordinamento delle attività tecnico-scientifiche degli organi rappresentati nel Consiglio ed all'armonizzazione delle stesse con quelle delle strutture tecniche operanti in settori analoghi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Servizio sismico nazionale è impegnato, attualmente, in diversi programmi di attività, così riassumibili:

1) Programma di sviluppo delle attività di monitoraggio in campo accelerometrico;

2) Programma di sviluppo delle attività di monitoraggio in campo sismometrico che prevede la gestione e il completamento della rete sismometrica dell'Abruzzo centrale (compresa nell'area campione dell'aquilano).

3) Programma di sviluppo delle attività nel campo della misura delle deformazioni crostali, che prevede la gestione ed espansione della rete geodimetrica dell'area campione dell'aquilano, nonché la realizzazione di una rete per la misura delle deformazioni crostali nel beneventano.

4) Completamento dell'unità mobile di monitoraggio sismico. Detta unità, strettamente integrata con l'attività del Gruppo di pronto intervento tecnico-scientifico post terremoti, messo a disposizione del dipartimento della Protezione Civile, consiste in un laboratorio in grado di acquisire e valutare le sequenze sismiche che seguono la scossa principale (la dotazione strumentale di tale unità deve essere incrementata fino a raggiungere la configurazione di 7 stazioni sismiche e 7 stazioni accelerometriche) (8).

In ordine all'attività del Servizio Idrografico e Mareografico nazionale va segnalato, in sintesi, che il Servizio medesimo è presente capillarmente su tutto il territorio nazionale, mediante diverse reti di osservazione e controllo idrologico e mareografico, gestite dagli uffici compartimentali (9).

Il quadro delle attività si riassume come segue: controllo, rilevamento, raccolta ed elaborazione dei dati termopluviometrici da parte degli uffici compartimentali; controllo, rilevamento, raccolta ed elaborazione dei dati idrofreatimetrici; elaborazione dei dati della rete ondometrica nazionale per l'anno 1993 da parte della direzione del Servizio; elaborazione dei dati della rete mareografica nazionale; elaborazione dei bollettini idrologici mensili relativi a tutto il territorio nazionale (finora sono stati stampati i bollettini relativi all'anno 1992 e sono in corso di stampa quelli relativi al primo semestre 1993).

In relazione all'attività istituzionale del Servizio Dighe è da porre in luce, preliminarmente, che nel corso dell'anno 1993 sono stati emanati 3 decreti legge, rispettivamente il D.L. 309/93, il D.L. 417/93 e il D.L. 524/93 (quest'ultimo mera reiterazione del precedente).

Al riguardo l'Amministrazione ha svolto — tra l'altro — queste considerazioni, che qui si riproducono per ragioni di completezza informativa delle problematiche del settore:

— la sovrapposizione di due distinti plessi amministrativi (Ministero dei Lavori Pubblici e Presidenza del Consiglio) nella definizione dei procedimenti, con conseguente, problematico, riflesso sul regime delle attribuzioni;

— la devoluzione al Servizio Dighe, a suo tempo istituito per l'esercizio di attività di contenuto tecnico-specialistico, di attività quasi esclusivamente amministrative; di converso l'affidamento al Ministero dei Lavori pubblici di attività di controllo e vigilanza delle dighe.

5.2 La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, nel quadro di diversificate attribuzioni istituzionali della Presidenza, si colloca in maniera coerente all'assetto delineato dalla legge n. 400.

Deve poi precisarsi che l'art. 9 del decreto legislativo 10 novembre 1993 n. 470 (correttivo del decreto n. 29/1993) definisce la Scuola «organo della Presidenza del Consiglio» e ne disciplina, sul piano sostanziale, le attività.

8) Va ricordata — altresì — la recente attivazione di un nucleo d'intervento tecnico-scientifico post terremoto, per svolgere una funzione individuata tra i compiti istituzionali del Servizio Sismico Nazionale, nonché per dare una risposta alla inclusione del Servizio stesso tra le strutture operative di protezione civile (art. 11, legge 225/92).

Tra le altre attività intersettoriali va menzionata — infine — la nuova classificazione sismica del territorio nazionale. Sulla base di un documento con il quale si traccia un'ipotesi di nuova classificazione sismica, il Servizio ha segnalato di essere in procinto di costituire un gruppo di lavoro al quale partecipano ricercatori del Gruppo nazionale per la difesa dai terremoti. L'iniziativa — secondo quanto comunicato dall'Amministrazione — nasce dalla consapevolezza di un mutato ed aggiornato stato delle conoscenze dei fenomeni fisici e della modellazione degli stessi, nonché dall'esigenza di fornire uno dei presupposti all'avvio di interventi di riduzione del rischio sismico sul territorio nazionale.

9) L'organizzazione complessiva del Servizio si riconnette ad un disegno assai articolato, così riassumibile in termini operativi: 1.100 stazioni termometriche; 3.000 stazioni pluviometriche; 500 stazioni idrometriche; 25 stazioni freatiche; 150 stazioni di misura di portata; 70 stazioni mareografiche; 8 stazioni ondometriche; 3.000 osservatori idrografici volontari.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sul nuovo assetto delineato dai citati decreti legislativi del 1993 appare utile un riferimento, testuale, a tre considerazioni effettuate dalla stessa Scuola Superiore (10):

– viene ad essere accentuato un profilo che caratterizza la Scuola come «istituzione consultiva del Governo per la funzione formativa: il parere da essa reso sui piani formativi è rivolto al Presidente del Consiglio dei Ministri, o, per sua delega al Ministro per la funzione pubblica; sulla base dei dati forniti dalla Scuola il dipartimento della funzione pubblica prepara annualmente una relazione sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni che viene presentata al Parlamento»;

– «la Scuola è posta al centro di una funzione di monitoraggio dello svolgimento dell'attività di formazione nell'intera amministrazione pubblica inserita in circuito relazionale che, attraverso il dipartimento della Funzione Pubblica, conduce a riferire al Parlamento sullo stato della formazione pubblica in Italia»;

– «la sostituzione di attività formative prestabilite e predeterminate dalla legge con autonome e specifiche strategie formative e culturali della S.S.P.A. riassunte dalla espressione *formazione permanente* e dalla esplicitazione di *attività di ricerca* nell'interesse della pubblica amministrazione».

Quanto alla concreta attività svolta è da dire che nel corso del 1993 sono state effettuati numerosi corsi di formazione per i funzionari direttivi (art. 14 del D.P.R. n. 472/1972).

Tali corsi si sono svolti presso le sedi della Scuola o presso le sedi delle amministrazioni centrali, con gestione diretta da parte delle stesse. E ciò sia per venire incontro ad esigenze delle amministrazioni, evitando così spese di missione, sia per far partecipare le stesse più attivamente ai processi di formazione previsti per i propri funzionari (11).

Va ricordato, altresì, che presso il polo funzionale informatico della sede di Reggio Calabria si svolgono i corsi di formazione informatica per il personale delle amministrazioni pubbliche (12).

Nel corso del 1993, la Scuola ha inoltre continuato a svolgere una attività di formazione indirizzata a coloro che nelle amministrazioni pubbliche e nelle università si occupano di formazione, per fornire agli stessi le basi per una preparazione teorico-pratica e le tecniche e gli strumenti utili ai compiti di gestione, progettazione e valutazione.

Infine la Scuola nel 1993 ha svolto – con il metodo seminariale – una attività formativa di natura specialistica diretta a dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione; e ciò onde consentire l'approfondimento di tematiche relative all'applicazione ed all'interpretazione di nuove normative (13).

5.3 Sul Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria si enucleano, sulla base informativa fornita dall'Amministrazione, soltanto alcune notazioni su competenze specifiche; non è agevole infatti – per un dipartimento con attribuzioni eccessivamente variegate – ricomporre un quadro d'insieme.

10) Desunte dal Verbale n. 204 della riunione del Comitato Direttivo in data 21 dicembre 1993.

11) Si sono svolti corsi di formazione per le seguenti amministrazioni: Ministero del Lavoro (2 edizioni sede di Caserta), Ministero della Difesa (1 edizione sede di Caserta), Ministero della Marina Mercantile (1 edizione sede di Caserta), Ministero di Grazia e Giustizia (1 edizione presso la sede di Acireale, 4 presso la sede di Caserta, 2 edizioni presso la sede di Bologna, 3 edizioni presso la sede di Milano, 1 edizione presso la sede di Reggio Calabria) e Corte dei conti (1 edizione presso l'Amministrazione).

Complessivamente le «edizioni» dei corsi sono state 16 con la partecipazione di circa 350 funzionari direttivi.

Presso la sede di Roma si è svolto un corso, della durata di 8 mesi, per assistenti statistici dei ministeri dei Lavori Pubblici e Marina Mercantile, articolato su 3 cicli della durata complessiva di 540 ore di lezione circa alternate a giornate di lavoro, stages, esercitazioni presso i rispettivi ministeri.

12) Il programma di formazione informatica svolto nel 1993 è stato costituito da sei percorsi didattici suddivisi in 18 moduli, differenziati per contenuti generali e specialistici (office automation per utenti finali, sistemi operativi per specialisti, trasmissione dati, specialisti del software e database).

Il numero delle ore di attività didattica e l'affluenza dei partecipanti ha avuto nel 1993 un incremento del 20% rispetto all'anno precedente: sono state svolte 120 giornate di lezione per complessive 840 ore e i partecipanti, provenienti da tutte le amministrazioni, sono stati 373.

13) I seminari hanno riguardato le seguenti tematiche: legge n. 241/1990 e nuovo procedimento amministrativo; legge n. 142/1990 e nuovo ordinamento delle autonomie locali; area manageriale della dirigenza, costi e rendimenti nella pubblica amministrazione; nuova normativa comunitaria e nazionale sulla realizzazione delle opere pubbliche, integrazioni di ruoli e funzioni nella tutela e nella gestione dell'ambiente, il «progetto Mezzogiorno».

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con riguardo all'Ufficio per l'editoria è proseguita l'attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 250. La legge prevede l'erogazione di contributi a favore di imprese con capitale sociale detenuto da cooperative, fondazioni o enti nazionali non aventi scopi di lucro editrici di giornali quotidiani, anche nella lingua dei paesi di confine, e di periodici a carattere prevalentemente informativo nonché contributi a quotidiani o periodici, organi di partiti politici rappresentati in Parlamento.

In relazione alle imprese radiofoniche l'Amministrazione ha provveduto alle concessioni delle provvidenze per l'anno 1991 e per l'anno 1992 (parzialmente) ai sensi degli artt. 4,7 e 8 della ricordata legge 250/90.

Per quanto riguarda il credito agevolato all'editoria, previsto dagli artt. 29/33 della legge 416/1981, per l'anno 1993 non c'è stato alcun rifinanziamento del relativo fondo per cui è stata soltanto completata la concessione di contributi ai sensi dell'art. 70 della legge 413/1991 (14).

Nel campo del diritto d'autore due sono stati i problemi di notevole rilievo:

- a) quanto all'attività di vigilanza sulla S.I.A.E. si sono dovuti affrontare complessi problemi in conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato 97/1992 tesa all'eliminazione della discriminazione, tra soci e iscritti, nella gestione della Società. Vi è stata, altresì, la nomina di un Commissario straordinario con emersione di delicate problematiche in ordine a modifiche statutarie della S.I.A.E. medesima;

- b) la mancata approvazione della legge comunitaria 1993 entro il 31 dicembre ha ritardato l'emanazione della normativa di delega per il recepimento della direttiva 92/100 del 19 novembre 1992 relativa al diritto di noleggio e prestito, nonché della normativa di delega per il recepimento della direttiva 93/83 del 27 settembre 1993 relativa ai diritti di autore e a quelli connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo. Il Dipartimento ha comunque predisposto uno schema di provvedimento delegato di recepimento della direttiva sul diritto di noleggio e prestito redatto sulla base della direttiva U.E.

Infine in materia di informazione e documentazione istituzionale nel 1993 si registra una cospicua produzione editoriale articolata in una serie di pubblicazioni a carattere periodico e in collane di libri (15).

5.4 Il Dipartimento per gli Affari Sociali ha sottolineato, in ordine alla sua attività istituzionale, i lavori della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (legge 22 novembre 1990 n. 354).

Detti lavori sono proseguiti durante il 1993 nel quadro dei compiti specifici alla Commissione: quelli di effettuare ricerche e rilevazioni al fine di promuovere, nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, la conoscenza della realtà della povertà e dell'emarginazione, e per stimolare interventi atti a rimuoverne le cause e le conseguenze. Il risultato dei lavori svolti è stato racchiuso in una ricerca sulle povertà estreme, che ha avuto come obiettivo specifico l'approfondimento delle condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione. Tale ricerca, che è stata presentata alla stampa il 2 marzo 1993 dal Ministro per gli Affari Sociali, ha messo in luce «le difficoltà per le istituzioni di promuovere interventi politico-sociali e, nello stesso tempo la possibilità di individuare valide risposte e supporti credibili per il recupero e la reintegrazione dei gruppi sociali svantaggiati».

La Commissione ha predisposto, altresì, il «Terzo rapporto sulla povertà in Italia», ponendo attenzione sulla povertà estrema in Italia, sul processo di integrazione europea, sull'analisi delle condizioni di vita

14) Quanto al credito per il ripianamento delle passività aziendali emergenti dal bilancio chiuso al 31/12/1990, scaduto il 31/3/1993 il termine per la presentazione delle delibere degli istituti di credito di concessione dei mutui diretti al ripianamento di tali passività, si è proceduto - da parte dell'Amministrazione - alla definitiva ripartizione delle disponibilità esistenti.

15) Le pubblicazioni edite nel 1993 sono state: Vita Italiana documenti e informazioni (mensile): sono usciti 10 numeri più dieci allegati e 3 opuscoli; Vita Italiana cultura e scienza (trimestrale): usciti 3 numeri; Vita Italiana istituzioni e comunicazione (trimestrale): usciti 2 numeri relativi alle Relazioni del Garante per l'editoria e la radiodiffusione; Vita Italiana schede (mensile): usciti 2 numeri; Vita Italiana - edizioni estere (annuale): usciti 4 numeri; Vita Italiana - Icom (mensile): usciti 12 numeri; Bollettino della Scuola superiore delle P.A. (quadrimestrale): usciti 4 numeri più un supplemento; bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (settimanale): usciti 42 numeri più 1 allegato, 2 supplementi e 2 Relazioni.

Nelle collane di libri, le edizioni del 1993 sono state:

Collana «Storia e cultura»: L'Italia in esilio.

Collana «Società e istituzioni»: la legislazione straniera sulla procreazione assistita; Rapporto della Commissione Nazionale Bioetica; La sperimentazione dei farmaci.

Infine i «Quaderni» hanno annoverato: Progetto giovani '93; Scienza spazio aperto; Lo sguardo dell'altro; Rapporto agli utenti; L'Unesco per Venezia; Dieci anni al servizio della pace.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle famiglie povere, sulle linee di riforma delle politiche sociali nazionali ed, ancora, prevedendo alcune forme innovative di intervento contro la povertà in considerazione anche delle linee di tendenza delle politiche sociali nella CEE.

Da ultimo, l'Amministrazione ha segnalato l'importanza di sviluppare rapporti sistematici con la Comunità europea ed i programmi nell'ambito sociale, con l'EUROSTAT e i suoi programmi di statistica sociale, con commissioni di studio governative su povertà e problemi di altri paesi membri.

5.5 Il modello organizzativo della protezione civile disegnato dalla legge 24 febbraio 1992 n. 225 è conformato come «sistema»; questi i principi essenziali:

- inquadramento della protezione civile nel contesto di un «servizio nazionale», ovvero di un complesso di enti, organi ed uffici distinti ma funzionalmente collegati;
- attribuzione di poteri di coordinamento e direzione operativa al prefetto, in caso di emergenza provinciale;
- enucleazione del ruolo proprio delle regioni e delle province;
- individuazione dei sindaci come organi fondamentali della protezione civile, competenti a fornire servizi di assistenza e soccorso alle popolazioni colpite dalle calamità;
- competenza del Consiglio dei Ministri in materia di «stato di emergenza» e di previsione di un potere di ordinanza in deroga ad ogni disposizione vigente.

Nel sistema dianzi delineato l'amministrazione ha sviluppato - a livello istituzionale - la seguente considerazione: «il ruolo di coordinamento delle attività espletate ordinariamente dalle amministrazioni ed enti sia centrali che periferici è stato affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al suo delegato, mentre è stata confermata al dipartimento della protezione civile la funzione di struttura di supporto dell'autorità politica incaricata del coordinamento».

Sul comparto «protezione civile» è stato elaborato dal Dipartimento un documento, datato febbraio 1994, denominato «Rapporto sulla protezione civile»; detto documento è contraddistinto da una sua impostazione sistematica (16) e fornisce dettagliati elementi informativi.

Di detto rapporto sono da porre in luce - anche per la finalizzazione di cospicue risorse finanziarie - taluni profili di carattere notiziale sugli incendi boschivi, che hanno interessato vaste aree del Paese.

Ed invero il fenomeno è cresciuto nell'estate del 1993: si sono verificati oltre 13.500 incendi per una superficie percorsa dal fuoco che ha superato i 70.000 ettari (nel 1992 gli incendi sono stati 7.500 e 24.000 gli ettari di bosco distrutti); tra le regioni più colpite Sardegna, Campania, Calabria, Toscana, Lazio, Liguria, Sicilia, alle quali si sono aggiunte Abruzzo, Marche e Umbria, in genere non interessate da incendi gravi (17).

In considerazione della gravità del fenomeno descritto nel corso di un consiglio nazionale della protezione civile l'Amministrazione ha affrontato il problema con la partecipazione del Presidente del Consiglio dei Ministri: è conseguita l'emanazione di un decreto legge (del 17 settembre 1993, n. 367, convertito nella legge 10 novembre 1993, n. 456) con il quale il Dipartimento della protezione civile è stato autorizzato all'acquisto di aerei ed elicotteri antincendio, per un importo pari a 130 miliardi (18).

16) Il rapporto prende in considerazione, tra l'altro, l'attività di previsione e prevenzione, le emergenze, il coordinamento dei soccorsi. Di particolare rilievo le parti del rapporto relative ai rischi: nucleare ed ecologico; sismico e vulcanico; idrogeologico; da attività industriale e da incendi; da attività industriali; da incendi boschivi.

17) Il Dipartimento della protezione civile, in esecuzione all'ordinanza n. 2321/FPC del 12 giugno 1993, ha disposto interventi diretti ad organizzare mezzi e addetti nelle zone di rischio maggiore. In special modo sono stati autorizzati richiami di Vigili del fuoco discontinui; per la regione Sardegna è stato impegnato un nucleo di ufficiali e sottufficiali del Corpo forestale dello Stato per integrare gli organici della sala operativa regionale.

Nel corso del 1993 il COAU (centro operativo aereo unificato), per gli incendi boschivi, ha svolto 5.774 ore di volo (il numero degli incendi per cui si è reso necessario l'intervento aereo è stato di 817).

18) A seguito del provvedimento d'urgenza è stata adottata l'ordinanza n. 2334/FPC in data 6 ottobre 1993, con la quale è stato disposto l'acquisto di quattro aeromobili (con onere finanziario stimato in un massimo di 120 miliardi di lire).

L'ordinanza ha affidato ad un'apposita commissione il compito di valutare la congruità dell'offerta presentata dalla società costruttrice e di definire uno schema di contratto. Lo schema è stato già definito e sulla base di esso - secondo quanto riferito dall'amministrazione - la consegna degli aeromobili viene determinata con le seguenti scansioni temporali: primo aeromobile entro il 30 aprile 1994; secondo aeromobile entro il 31 maggio 1994; terzo aeromobile entro il 30 aprile 1995; quarto aeromobile entro il 30 giugno 1995.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine va segnalato il problema del Fondo per la protezione civile, sul quale il Dipartimento ha redatto un documento acquisito dalla Corte; in proposito si segnalano due argomentazioni testuali dell'Amministrazione sviluppate in relazione alla conservazione della preesistente tipologia di gestione del Fondo:

– «le prospettive che emergono dall'esame globale della situazione che verrà a concretizzarsi con la gestione ordinaria di fondi a disposizione del Dipartimento configurano certamente un marcato appesantimento delle procedure amministrative da applicare anche in situazioni di emergenza a tutto danno di quelle peculiarità di snellezza e di immediatezza che da sempre hanno caratterizzato le attività del dipartimento»;

– «l'attuale modulo consente di gestire, in termini di cassa, attraverso la contabilità speciale affidata al capo del dipartimento, le disponibilità del «Fondo» e di concedere, con immediatezza e nell'ambito della normativa vigente, ad altri dicasteri, regioni, province, comuni, prefetture, funzionari delegati, commissari ad acta, i finanziamenti necessari a fronteggiare situazioni di emergenza, anche nelle more degli adempimenti procedurali connessi ai relativi stanziamenti».

Entrambe le considerazioni che precedono incontrano peraltro, così come formulate, il dissenso di questa Corte; snellezza, immediatezza e rapidità di interventi, ed anche la necessità di affrontare situazioni di emergenza, non sono invero da riconnettere alla deroga dall'osservanza di procedure amministrativo-contabili sibbene alla validità delle scelte organizzative ed alla efficacia dell'azione di propulsione e coordinamento.

5.6 Per i problemi delle aree urbane è stata conferita delega, nel 1993, al Ministro dell'Ambiente.

Su due ambiti di attività del dipartimento sono state già elaborate, dall'Amministrazione, relazioni al Parlamento.

La prima relazione attiene allo stato di attuazione del programma degli interventi per Roma capitale. Al riguardo è infatti da ricordare che la legge 15 dicembre 1990, n. 396 («interventi per Roma, capitale della Repubblica») all'art. 6 prevede che annualmente il Ministro per i problemi delle aree urbane sottoponga all'esame del Consiglio dei ministri una «Relazione analitica sullo stato di attuazione del Programma, sugli eventuali ritardi e difficoltà determinatisi e sulle misure adottate per eliminarli» da trasmettere successivamente ai due rami del Parlamento (19).

L'altra relazione concerne lo stato di attuazione della legge 25 marzo 1989 n. 122 concernente disposizioni in materia di parcheggi.

In ordine alla gestione del cap. 7651 («fondo per gli investimenti nel settore dei parcheggi») il competente ufficio di questa Corte ha invitato – di recente – l'amministrazione, ai fini del controllo previsto dall'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, a trasmettere i documenti e le notizie qui indicati:

– elenco completo dei progetti di parcheggio ammessi a contributo entro il 31 dicembre 1993 con invio dei decreti di ammissione;

– modalità di intervento prescelta (lavori progettati e appaltati direttamente, lavori affidati mediante concessione di costruzione e gestione);

– sistema prescelto di individuazione del contraente (gara d'appalto, trattativa privata, concessione di lavori pubblici);

– stato di avanzamento dei lavori e, ove ultimati, eventuale affidamento in gestione e risultato economico della stessa;

– copia delle relazioni acquisite ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge 24 marzo 1989 n. 122.

Si effettua pertanto riserva, in proposito, di ulteriore attività referente.

19) La relazione è stata presentata il 19 novembre 1993 (Atto Camera, XI legislatura Doc. CXXXVI, n. 1) ed è la prima dall'inizio dell'attuazione del Programma (aprile 1992); essa – come testualmente precisato – illustra un quadro analitico dello stato di avanzamento degli interventi, nei loro aspetti progettuali, procedurali, finanziari e operativi; individua circostanze e cause che hanno ostacolato l'attuazione; propone possibili soluzioni per superare tali inconvenienti e, comunque, per evitare che essi si ripetano per il futuro.

6. Questioni peculiari connesse all'esercizio del controllo

La decretazione di urgenza in materia di controllo ha dato luogo, nel 1993, a non poche incertezze; è peraltro possibile segnalare talune questioni emerse, connotate da particolare interesse generale. In ogni caso le iniziative assunte dalla Corte, di seguito specificate, costituiscono un primo avvio verso nuove modalità del controllo: e ciò anche alla luce della riforma introdotta con la legge n. 20/1994.

6.1 A seguito di una iniziativa della Ragioneria centrale presso la Presidenza del Consiglio, assunta subito dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 143/1993, la Corte ha fatto presente che taluni dei provvedimenti elencati potevano ritenersi ricompresi nelle categorie soggette al controllo preventivo, per cui avrebbero dovuto essere trasmessi, prima dell'esecuzione, all'ufficio di controllo; in proposito è stato segnalato alla Ragioneria centrale che ove sussista dubbio se una singola, concreta, fattispecie rientri o meno in una delle ipotesi previste, il provvedimento dovrebbe essere ugualmente inviato per il controllo essendo, ovviamente, la Corte stessa giudice della propria competenza e non potendo la sua attività essere condizionata da decisioni autonome dell'amministrazione.

6.2 È poi da segnalare una iniziativa della Corte conseguente alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 241 del 13 ottobre 1993 della Direttiva del Presidente del Consiglio di ministri in data 11 ottobre 1993, indirizzata ai Commissari di Governo.

Al riguardo la Corte stessa con nota n. 471 del 2 novembre 1993, a norma dell'art. 15 T.U. 12 luglio 1934 n. 1214, ha dato «avviso» al Presidente del Consiglio dei ministri che la direttiva innanzi citata avrebbe dovuto essere sottoposta al controllo preventivo a norma dell'art. 7, comma 1, lett. c) del d.l. 14 settembre 1993, n. 359; altro avviso al Presidente del Consiglio, di analoga natura, è stato inoltrato in data 24 agosto 1993; in data 1 dicembre 1993 la stessa problematica — per il suo oggettivo rilievo — è stata segnalata al Segretario generale della Presidenza.

La doppia pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (nel n. 155 del 5 luglio 1993 e nel n. 281 del 30 novembre 1993) della direttiva del Presidente del Consiglio in materia di accelerazioni delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle S.p.A. derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici dà contezza, emblematica, della sottoposizione della direttiva al controllo preventivo.

6.3 In ordine alle questioni peculiari connesse all'esercizio del controllo va poi ricordato, in particolare, che per quanto attiene ai provvedimenti amministrativi generali (ordinanze, direttive) in materia di protezione civile la Presidenza del Consiglio, in esecuzione della deliberazione della Sezione del controllo n. 8/94 (di cui all'adunanza del 7 ottobre 1993), ha trasmesso per la registrazione l'ordinanza n. 2300 del 25 luglio 1993 (20).

6.4 Nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 54 del 2 aprile 1994 è stata pubblicata la circolare del ministro per la Funzione Pubblica in data 23.3.94 n. 6: «Carichi di lavoro delle Amministrazioni Pubbliche e dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato»; anche qui la Corte, con nota n. 220 del 13/4/94, ha segnalato al ministro che la circolare in questione avrebbe dovuto essere assoggettata al controllo preventivo di legittimità. La stessa circolare è stata trasmessa, poi, per la registrazione.

20) Occorre però segnalare che, attualmente, in base alla norma contenuta nell'art. 10 del d.l. 4 febbraio 1994 n. 91 reiterato con d.l. n. 223 del 31.3.94 «la gestione degli interventi di cui alla legge 225/92, è assoggettata al controllo consuntivo della Corte dei conti, che ne esamina, anche comparativamente, costi e risultati».

6.5 Ai fini del controllo «successivo» di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, la Corte ha ritenuto preliminare una approfondita attività di programmazione al fine di individuare una serie mirata di specifiche e ben delimitate attività o gestioni da sottoporre al controllo; come primo approccio alla problematica è apparso utile individuare in linea di massima le attività istruttorie da espletare facendo riferimento, specifico, ai capitoli di spesa.

A tal fine il competente ufficio della Corte ha proceduto ad un primo esame dello stato di previsione della Presidenza e su 600 capitoli ne ha individuati 40 circa che per rilevanza degli stanziamenti, e per la peculiarità dei procedimenti, rivelano profili proficui ai fini del nuovo genere di controllo; il numero di capitoli potrà, ovviamente, essere incrementato o ridotto in considerazione dell'esperienza che verrà mano a mano acquisita o in base alla conoscenza di elementi che dovessero nel corso del tempo emergere.

Per una serie di capitoli che presentano discrasie evidenti tra ammontare di fondi erogati ed accumulazioni di residui, l'indagine dovrà essere in primo luogo diretta ad accertare eventuali «viscosità» o difficoltà di qualsiasi genere nelle varie fasi dei procedimenti erogatori (es. cap. 7651, 7581, 7300, 7731).

Per altre unità di bilancio per le quali il procedimento di competenza della Presidenza si ferma alla fase di approvazione di progetti e trasferimento di fondi ad altre pubbliche amministrazioni — specie nei casi in cui la normativa vigente conferisce alla stessa Presidenza un potere di vigilanza o di controllo — potrà procedersi alla richiesta di notizie ed atti sia alla Presidenza che alle altre amministrazioni interessate.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1
 Presidenza del consiglio dei ministri
 Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

	TITOLO I						TITOLO II						TOTALE
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Cat. XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II		
												Personale in attivita' di servizio	
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE													
1	Residui totali di stanziamento *p* al 1.1 (2)	8	1.093	50.783	113.300	165.184	12.702	655.572	225.000	895.274	1.058.457		
2	Stanziamenti definitivi di competenza	666.858	739.047	524.296	233.095	2.163.296	69.006	1.498.320	470.215	2.037.541	4.200.837		
3	Messa impegnabile (1+2)	666.865	740.141	575.078	346.395	2.328.480	81.708	2.153.892	695.215	2.950.815	5.259.295		
4	Impegni effettivi su competenza	614.234	582.476	505.426	4.904	1.707.040	759	175.586	378.208	554.553	2.261.593		
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2-(4+6))	50.687	30.859	4.869	2.855	89.271					89.271		
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII (2-(4+5))	1.937	125.712	14.000	225.336	366.966	68.267	1.522.734	92.007	1.482.968	1.049.974		
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	8	321	11.044	82.061	93.433	4.425	376.772	225.000	606.197	699.630		
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		772	39.739	31.239	71.750	8.277	278.800		287.077	358.827		
9	Impegni totali su messa impegnabile (4+7)	614.241	582.797	516.470	86.965	1.800.475	5.184	552.358	603.208	1.160.750	2.961.225		
10	Residui totali di stanziamento *p* al 31.XII (6+8)	1.937	126.484	53.739	256.575	438.736	76.524	1.601.534	92.007	1.770.065	2.208.801		
11	Rapporto % tra impegni totali e messa impegnabile (9:3)	92,11	78,74	89,81	25,11	77,32	6,34	25,64	86,77	39,61	56,30		

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F+C" al 1.1	59.086	119.738	228.405	111.292	518.520	234.868	1.610.385	225.000	2.070.253	2.588.774
13 Stanziamenti definitivi di competenza	666.858	739.047	524.296	233.095	2.163.296	69.006	1.498.320	470.215	2.037.541	4.200.837
14 Massa spendibile (12+13)	725.943	858.785	752.701	344.388	2.681.816	303.874	3.108.706	695.215	4.107.795	6.789.611
15 Autorizzazioni di cassa	714.250	818.298	660.265	353.183	2.545.996	245.398	1.638.346	679.075	2.562.819	5.108.815
16 Pagamenti su competenza	570.535	472.371	450.222	1.455	1.494.583		81.702	343.208	436.909	1.919.492
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	43.698	110.105	55.204	3.449	212.457	759	95.885	35.000	129.644	342.100
18 Residui totali da competenza (4+17)	45.636	235.817	69.204	228.785	579.642	69.006	1.416.619	127.007	1.612.632	2.192.074
19 Pagamenti su residui	33.528	65.977	99.301	61.304	280.110	13.956	82.465	225.000	321.401	601.511
20 Pagamenti totali (16+19)	604.064	538.348	549.523	62.759	1.774.693	13.956	164.166	568.208	746.310	2.521.003
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	60.001	41.140	41.717	6.586	149.445	1.678	859.126		860.805	1.010.249
22 Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	61.878	259.297	161.461	275.042	757.679	288.260	2.086.413	127.007	2.500.680	3.258.359
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,39	95,29	87,72	102,55	94,94	80,76	52,70	97,68	62,39	75,24
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	83,21	65,02	73,01	18,22	66,18	4,59	5,28	81,73	18,17	37,13
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	84,57	68,23	83,23	17,77	69,71	5,68	10,02	83,67	29,12	49,35

(1) Calcolate per differenza

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

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-BB-SS00 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RIES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-RIES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1980	225.101	100	—	534.694	100	—	779.923	100	—	554.002	100	—	594.823	100	—	183.383	100	—		
1981	297.646	132	32,2+	896.395	141	41,2+	1.001.030	128	28,3+	889.725	161	60,6+	803.487	137	37,4+	254.759	139	0		
1982	580.448	258	95,0+	728.372	115	18,7+	1.054.087	135	5,3+	716.820	129	19,5+	968.040	165	20,2+	97.336	53	38,7		
1983	628.363	279	8,3+	2.058.415	324	182,6+	2.042.127	262	93,7+	2.047.599	370	185,7+	1.960.122	335	102,9+	1.693.78	92	74,2+		
1984	747.087	332	18,9+	1.746.576	275	15,1-	1.942.736	249	4,9-	1.729.892	312	15,5-	1.787.616	306	8,8-	257.328	140	51,7+		
1985	933.608	415	25,0+	3.141.651	485	79,9+	3.887.178	492	97,5+	3.094.844	559	78,9+	3.593.114	615	101,1+	784.737	428	205,0+		
1986	888.099	395	4,9-	3.621.134	571	15,3+	4.203.776	539	5,9-	3.584.644	647	18,5+	4.241.029	725	18,0+	499.641	240	44,0-		
1987	883.005	392	0,6-	4.033.035	635	11,4+	4.668.282	598	11,0+	3.974.383	717	0,1-	4.293.320	734	8,1+	466.336	249	3,8+		
1988	1.030.990	458	16,8+	4.033.169	635	0,0+	4.668.282	598	11,0+	3.974.383	717	0,1-	4.293.320	734	8,1+	344.784	188	24,4-		
1989	1.171.254	520	13,8+	5.646.581	890	40,0+	6.366.987	817	36,5+	5.564.993	1005	40,0+	6.100.193	1043	42,1+	239.809	131	30,4-		
1990	1.310.786	582	11,9+	9.318.717	1468	65,0+	9.732.322	1248	52,9+	9.217.023	1664	65,6+	8.710.864	1489	42,8+	940.940	513	282,4+		
1991	1.765.215	784	34,7+	1.617.028	255	82,6-	2.008.986	257	79,4-	1.485.159	270	83,8-	1.335.689	228	84,7-	534.925	292	43,1-		
1992	2.072.026	920	17,4+	1.943.475	306	20,2+	2.270.243	291	13,1+	1.779.010	321	19,0+	1.666.114	285	24,7+	600.589	328	12,3+		
1993	2.219.312	986	7,1+	2.163.296	341	11,3+	2.545.996	326	12,1+	2.074.025	374	16,6+	1.774.893	303	65,5+	757.679	413	26,2+		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	365.480	100	—	369.480	100	—	369.480	100	—	365.480	100	—	360.623	100	—	29.292	100	—
1981	500.865	137	37,0+	480.865	128	26,1+	457.127	124	23,7-	480.865	126	26,1+	451.402	125	25,2+	35.406	121	20,9+
1982	466.380	128	6,9-	454.380	124	1,4-	404.810	110	11,4-	454.380	124	1,4-	404.726	112	10,3-	80.941	276	126,6+
1983	563.380	154	20,8+	563.380	154	24,0+	561.850	152	38,8+	563.380	154	24,0+	561.717	156	36,9+	80.084	273	1,1-
1984	613.680	168	8,9+	878.732	241	56,2+	923.798	252	65,5+	878.732	241	56,2+	829.125	228	65,4+	28.131	99	63,6-
1985	1.058.780	290	72,5+	1.058.780	291	20,9+	1.059.120	287	72,6-	1.063.780	291	20,9+	1.113.217	309	19,8+	100.283	342	244,2-
1986	1.266.895	347	19,7+	1.550.868	424	45,8+	1.725.908	467	45,6+	1.550.868	424	45,8+	1.681.534	466	51,1+	108.300	370	6,0+
1987	1.458.535	399	15,1+	2.536.687	684	63,6+	2.617.462	708	51,7+	2.536.687	694	63,6+	2.226.043	617	32,4+	417.436	1425	285,4+
1988	2.305.700	631	56,1+	3.455.094	945	36,2+	3.697.178	1001	41,3+	3.451.096	944	36,0+	3.427.095	917	54,0+	437.512	1494	4,8-
1989	2.396.200	656	3,9+	3.905.025	1068	13,0+	4.406.670	1193	19,2+	3.905.025	1068	13,2+	2.853.954	791	16,7-	1.563.816	5339	257,4+
1990	976.000	267	59,3-	2.331.076	638	40,3-	3.013.094	815	31,7-	2.315.084	633	40,7-	2.429.150	674	14,9-	1.295.768	4424	17,1-
1991	495.650	136	49,2-	1.836.485	502	21,2-	2.820.244	760	19,9-	1.834.484	502	20,8-	1.889.543	499	23,9-	1.489.025	5083	14,9+
1992	957.591	262	83,2-	1.364.148	373	25,7-	1.505.229	407	48,1-	1.364.116	373	25,6-	707.904	196	60,7-	2.070.253	7088	30,0+
1993	625.000	171	34,7-	2.037.541	557	49,4+	2.562.819	684	70,3+	2.037.541	557	49,4+	748.310	207	5,4+	2.500.680	8537	20,8+

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

ANNO BASE COMP = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIONI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			RESIDUI						
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.				
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	
1980	590.581	100	-	1.000.174	100	-	1.149.403	100	919.482	-	945.447	100	212.675	100	6.267	100	-	-	
1981	798.511	135	35,2+	1.357.260	136	35,7+	1.458.157	127	1.350.590	26,9+	1.254.889	133	290.165	136	6.216	99	0,8-	849,0+	
1982	1.046.828	177	31,1+	1.182.752	118	12,9-	1.458.897	127	1.171.000	127	1.370.766	145	178.277	84	58.992	941	64,0+	6,4+	
1983	1.191.743	202	13,8+	2.621.795	262	121,7+	2.603.977	227	2.610.979	284	2.521.839	267	249.662	117	62.767	1002	6,4+	80,9-	
1984	1.360.767	230	14,2+	2.626.308	263	0,2+	2.872.535	250	2.609.624	284	2.716.741	287	286.459	135	14,7+	12.008	192	80,9-	
1985	1.982.388	337	46,4+	4.205.431	420	60,1+	5.022.873	437	4.158.624	452	4.708.331	488	865.000	416	208,9-	12.674	202	5,5+	
1986	2.154.994	365	8,2+	5.172.002	517	23,0+	6.196.050	539	5.185.512	559	5.922.563	626	547.942	258	38,1-	50.906	812	301,7+	
1987	2.341.540	396	8,7+	6.568.722	657	27,0+	6.821.237	593	6.515.979	709	6.198.247	656	873.771	411	59,5+	72.936	1164	43,3+	
1988	3.336.890	565	42,3+	7.488.263	749	14,0+	8.363.459	728	7.425.479	808	7.720.415	817	782.296	368	10,5-	379.008	6048	419,6+	
1989	3.567.454	604	6,9+	9.551.605	955	27,6+	7.776.556	938	9.470.018	1030	8.954.147	947	1.803.627	848	130,6+	921.442	-	143,1+	
1990	2.286.786	387	35,9-	1.648.793	1165	22,0+	2.745.356	1109	1.532.107	1254	21,8+	1.140.014	1178	24,4+	2.238.728	1652	24,0+	548.138	8747
1991	2.280.965	383	1,1-	3.453.513	345	70,4-	4.964.086	432	3.329.643	362	71,1-	3.136.212	332	2.023.950	952	9,5-	379.205	6051	30,8-
1992	3.029.617	513	34,0+	3.307.623	331	4,2-	3.776.472	328	3.143.126	342	5,6-	2.374.017	251	24,3-	2.670.843	1256	32,0-	1.058.457	-
1993	2.844.312	482	6,1-	4.200.837	420	27,0+	5.108.815	444	4.111.566	447	30,8+	2.521.003	267	6,2+	3.258.359	1532	22,0+	2.194.801	107,4+

TOTALE COMPLESSIVO

PREVISIONI DI CASSA		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI	
Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice
590.581	100	-	919.482	100	-	945.447	100
798.511	135	35,2+	1.350.590	147	46,9+	1.254.889	133
1.046.828	177	31,1+	1.171.000	127	13,3-	1.370.766	145
1.191.743	202	13,8+	2.610.979	284	123,0+	2.521.839	267
1.360.767	230	14,2+	2.609.624	284	0,1-	2.716.741	287
1.982.388	337	46,4+	4.158.624	452	59,4+	4.708.331	488
2.154.994	365	8,2+	5.185.512	559	23,5+	5.922.563	626
2.341.540	396	8,7+	6.515.979	709	26,9+	6.198.247	656
3.336.890	565	42,3+	7.425.479	808	14,0+	7.720.415	817
3.567.454	604	6,9+	9.470.018	1030	27,5+	8.954.147	947
2.286.786	387	35,9-	1.532.107	1254	21,8+	1.140.014	1178
2.280.965	383	1,1-	3.329.643	362	71,1-	3.136.212	332
3.029.617	513	34,0+	3.143.126	342	5,6-	2.374.017	251
2.844.312	482	6,1-	4.111.566	447	30,8+	2.521.003	267

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1988 — 1993

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	7.488.263	90,45	10,62	0,00	0,00	0,00	0,00	7.568.808	101,08	-202.726	-2,71	122.181	1,63
1989	9.551.606	84,97	84,97	11,51	0,00	0,00	0,00	9.215.557	96,48	183.946	1,93	152.103	1,59
1990	11.649.793			86,19	5,60	0,09	0,06	10.709.877	91,93	725.211	6,23	214.705	1,84
1991	3.453.513				71,93	13,91	0,22	2.971.830	86,05	288.037	8,34	193.645	5,61
1992	3.307.623					56,94	17,75	2.470.439	74,68	672.486	20,33	164.688	4,98
1993	4.200.837						45,58	1.914.879	45,58	2.266.409	53,95	19.549	0,47
TITOLO 1													
1988	4.033.169	90,91	17,53	0,00	0,00	0,00	0,00	4.373.825	108,45	-424.525	-10,53	83.870	2,08
1989	5.646.581	95,16	95,16	5,95	0,00	0,00	0,00	5.709.381	101,11	-187.928	-3,33	125.128	2,22
1990	9.318.717			89,87	2,67	0,02	0,00	8.625.746	92,56	538.256	5,78	154.715	1,66
1991	1.617.028				67,20	23,42	0,25	1.489.439	90,87	-23.805	-1,47	171.403	10,60
1992	1.943.475					66,15	14,20	1.561.470	80,34	217.350	11,18	164.656	8,47
1993	2.163.296						68,87	1.489.969	68,87	653.777	30,22	19.549	0,90
TITOLO 2													
1988	3.455.094	89,92	2,55	0,00	0,00	0,00	0,00	3.194.984	92,47	221.799	6,42	38.311	1,11
1989	3.905.025	70,23	70,23	19,55	0,00	0,00	0,00	3.506.176	89,79	371.874	9,52	26.975	0,69
1990	2.331.076			71,45	17,29	0,36	0,31	2.084.131	89,41	186.955	8,02	59.990	2,57
1991	1.836.485				76,10	5,53	0,18	1.502.401	81,81	311.842	16,98	22.242	1,21
1992	1.364.146					43,83	22,80	908.970	66,63	455.146	33,36	32	0,00
1993	2.037.541						20,85	424.909	20,85	1.612.632	79,15	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Sommario: — 1. **Considerazioni di carattere generale, profili di legislazione, istituzionali e di gestione;** 1.1 *Premessa*; 1.2 *La giustizia penale*; 1.3 *La giustizia civile*; 1.4 *Settore penitenziario*; 1.5 *La gestione (notazioni sommarie)*.
2. **Aspetti finanziari della gestione;** 2.1 *Notazioni strutturali e osservazioni sull'assetto previsionale*; 2.2 *Considerazioni sulla gestione*.
3. **Organizzazione dei servizi ed attività;** 3.1 *Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*; 3.2 *Uffici e servizi della giustizia minorile*; 3.3 *Attività dell'Ispettorato generale*; 3.4 *Scuole e corsi di formazione professionale*; 3.5 *Informatizzazione*.
4. **Personale;** 4.1 *Personale di magistratura*; 4.2 *Personale dell'amministrazione giudiziaria*.
5. **Attività contrattuale;** 5.1 *La fornitura di beni e servizi*; 5.2 *Edilizia giudiziaria*.

<i>(in milioni)</i>	
Stanziamenti definitivi	6.631.867
Impegni lordi (*)	6.421.502
Impegni effettivi	6.300.680
Pagamenti	5.396.791
Residui totali	1.024.711
Economie	210.365

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

1. Considerazioni di carattere generale, profili di legislazione e istituzionali

1.1 *Premessa*

Lo stanziamento definitivo di competenza per la giustizia ha quasi raggiunto l'uno per cento (esattamente lo 0,98%) dello stanziamento complessivo del bilancio dello Stato (6.631,9 su 671.834 miliardi).

Non si tratta certo di un dato eclatante, dal momento che nel 1992 la stessa percentuale è stata dello 0,80%. Tuttavia l'aumento può apparire come un segnale di attenzione obbligato verso certe priorità. Che, per la giustizia, rispondono all'importanza in sé del settore e alle esigenze drammatiche che, da anni, l'amministrazione è chiamata a fronteggiare.

A tali esigenze, si è cercato di dare risposte che sono prevalentemente di carattere normativo, nell'intento di fornire agli operatori della giustizia strumenti per lavorare meglio.

L'andamento della gestione non sembra però corrispondere alla volontà (o aspirazione) di rinnovamento e potenziamento che è riscontrabile nell'attività di ideazione e realizzazione normativa di questi strumenti.

Vi sono stati, in essa alcuni momenti di segno positivo: un certo miglioramento della gestione finanziaria, soprattutto in termini di capacità di impegni; la tempestività con cui ci si è mossi, quanto meno dal punto di vista dell'organizzazione, nel nuovo Ufficio centrale della giustizia minorile; un'attenzione non solo teorica ai problemi della copertura dell'organico e della riduzione del numero dei magistrati fuori ruolo, attenzione di cui va dato atto soprattutto al CSM; qualche realizzazione di rilievo nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che deve però scontare l'ormai tragica impasse del rapporto fra capacità degli istituti e numero dei detenuti.

Ma per il resto l'andamento dell'amministrazione si può dire abbia continuato a percorrere i binari degli anni precedenti.

1.2 La giustizia penale

Sul piano legislativo, sono di rilievo, nel settore penale, la legge 28 dicembre 1993 n. 561, che depenalizza, trasformandoli in illeciti amministrativi, alcuni illeciti finora sanzionati penalmente, nonostante la loro, da tempo evidente, non offensività, nonché le due leggi 6 dicembre 1993 n. 499 (delega per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro) e 28 dicembre 1993 n. 562 (delega per la riforma della disciplina contenuta nel T.U.L.P.S. e nelle disposizioni connesse o complementari). La rilevanza immediata di questo corpo normativo sta nella comune finalità di ridurre il carico di lavoro degli uffici giudiziari in settori predeterminati (e, in verità, non particolarmente estesi); la rilevanza di proiezione nel futuro può essere peraltro attribuita alla intenzione che essi facciano da apripista a quella riforma complessiva del codice penale (ormai davvero indispensabile dopo la riforma del codice di procedura penale, che la ha preceduta), per la quale esiste, allo stato, soltanto uno schema di ddl di delega predisposto dal Ministro di Grazia e Giustizia e inviato, dopo l'esame del Consiglio dei Ministri, alle Università, agli ordini professionali e ai Consigli giudiziari.

Di interesse particolare sono ancora la legge 17 gennaio 1994 n. 47, che delega al Governo la riforma della normativa vigente in tema di comunicazioni e certificazioni antimafia, nonché il d.l. 14 gennaio 1994 relativo alla disciplina processuale integrativa della modifica dell'art. 68 della Costituzione operata con la legge costituzionale 29 ottobre 1993 n. 3 (il d.l. è stato già reiterato due volte: il 17 marzo 1994 con il numero 176, e il 16.5.94 con il numero 291).

Su due settori della criminalità si è poi inciso, sempre normativamente, in relazione a impegni di adeguamento alle esigenze di sviluppo della cooperazione internazionale: la criminalità informatica, per cui la legge 23 dicembre 1993 n. 547 (modificazioni al CP e al CPP in tema di criminalità informatica), corrispondendo ad una raccomandazione del Consiglio d'Europa, reprime la frode informatica, e l'accesso abusivo alle reti informatiche e telematiche; i proventi di reato, sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei quali si è ratificata e data esecuzione alla relativa Convenzione di Strasburgo con la legge 9 agosto 1993 n. 328 (1).

Un particolare significato riveste infine, sempre in tema di cooperazione internazionale, il dl 28 dicembre 1993 n. 544 (convertito nella legge 14 febbraio 1994 n. 120), contenente le disposizioni atte ad assicurare la necessaria collaborazione al tribunale internazionale per le violazioni del diritto umanitario commesse in Jugoslavia, istituito dal Consiglio di sicurezza dell'ONU.

1.3 La giustizia civile

Nel settore della giustizia civile non vi sono novità legislative di rilievo.

Di segno decisamente negativo è certo l'ulteriore rinvio della concreta istituzione del giudice di pace (che tocca, in prospettiva, anche la competenza penale, per la precisazione della quale in capo a tale nuovo giudice, si prevede una delega al Governo). La legge che la prevedeva risale al 1991 (374/91) e fu presentata come uno strumento, se non decisivo, molto importante per l'efficienza dell'azione giurisdizionale.

L'attività di questo nuovo organo avrebbe dovuto consentire la diminuzione del carico di lavoro dei magistrati e costituire così anche una risposta concreta al sempre costante, e sempre segnalato da questa Corte, aumento dei procedimenti aperti contro lo Stato italiano dinanzi alla Commissione e alla Corte

1) Per quanto concerne la normativa antimafia, non si sono apportate modifiche al d.l. 8 giugno 1992 n. 306 (modifiche urgenti al nuovo CPP e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) convertito in L. 7 agosto 1992, n. 356, fatta eccezione per la disciplina particolare relativa al mutamento delle generalità dei testimoni «protetti» contenuta nella L. 29 marzo 1993 n. 119.

Sempre in materia di giustizia penale, si può ricordare poi una iniziativa che, se portata a compimento, può dare un notevole contributo alla modernizzazione del casellario giudiziario: è stata infatti istituita una Commissione per la revisione e l'adeguamento alla normativa vigente, del regolamento (RD 18 giugno 1931, n. 7789 e delle relative istruzioni (DM 6.10.31).

L'intento, a quanto riferisce il Ministro, è quello di «tener conto delle realizzazioni informatiche ormai da anni consolidate e rendere più razionali e snelle le procedure di competenza degli uffici schede e dei casellari locali» (Relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 1994).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

europea dei diritti dell'uomo per la lunghezza spropositata dei nostri processi civili (2). Purtroppo, esigenze che possono essere anche comprensibili — ma che denotano o scarsa capacità di formulare norme facilmente applicabili o scarsa capacità di applicarle subito ove siano ben formulate — continuano a ritardare l'attuazione della riforma: il dl. n. 105 del 14 febbraio 1994, infatti, che, come il precedente d.l. 521 del 16 dicembre 1993, conteneva modificazioni alla legge istitutiva di detto nuovo organo giurisdizionale e quindi ne rinviava l'entrata in vigore al luglio 1994, è stato reiterato con dl 14 aprile 1994 n. 235 (3).

Per di più — «al fine di differire le date di avvio delle riforme concernenti il giudice di pace (appunto la legge 374/1991, N.d.r.) ed il processo civile (legge 353/1990, che concerne provvedimenti urgenti per tale processo, N.d.r.), così da consentire il completamento delle necessarie procedure» — è stato emanato il 18 giugno u.s., il nuovo d.l. n. 380, che, oltretutto, continua a «precisare» e «modificare», di tal che diventa sempre più difficile far previsioni sull'avvio della concreta attuazione della riforma.

Da segnalare comunque sono la definitiva approvazione della riforma dell'arbitrato (legge 5 gennaio 1994 n. 25 «Nuove disposizioni in materia di arbitrato e disciplina dell'arbitrato internazionale»), e l'approvazione da parte del Senato della riforma del sistema di diritto internazionale privato (approvato dall'Assemblea il 16 dicembre 1993, A.S. 1192, e trasmesso alla Camera dei deputati, A.C. 3508 XI Legislatura), che disciplina organicamente la materia, prima affidata alla scarsa e non più adeguata normativa degli artt. 17-30 (31), delle disposizioni preliminari al Codice civile).

Con il dl 4 gennaio 1994 n. 3, si disciplina la ripartizione della giurisdizione per le controversie di lavoro dei dipendenti di enti pubblici, trasformati in enti pubblici economici o in società per azioni. Per evitare (o rinviare) l'ulteriore aggravamento del carico di lavoro della magistratura ordinaria, vi si prevede che le controversie, nonostante la privatizzazione degli enti, restino attribuite alla giurisdizione amministrativa quando relative a questioni riguardanti il periodo di lavoro che si è svolto prima della trasformazione dell'ente. Il decreto legge è stato reiterato il 4 marzo 1994 con il numero 154, che è decaduto il 7.5.1994; il 6.5.94 è stato tuttavia ripresentato il d.l. che ora porta il n. 269 (presentato alla Camera dei deputati per la conversione, A.C. 507 XII Legislatura).

Importante per gli avvocati e i procuratori legali è poi la legge 21.1.94 n. 53, che prevede la possibilità per i suddetti professionisti di effettuare direttamente la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale (4).

2) Va anche ricordato che, il Ministro, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1994, ha annunciato poi tre iniziative del suo dicastero: 1) la formazione di un gruppo di studio «incaricato di proporre strumenti articolati di accesso alla giustizia civile, al fine di introdurre modelli alternativi di risoluzione delle controversie»; 2) una ricerca, affidata anch'essa a un gruppo di lavoro, mirante a «porre le basi per un ridisegno della geografia giudiziaria, anche mediante l'individuazione di un modello ottimale di ufficio giurisdizionale di base»; 3) l'attività di una «consulta», con rappresentanti dell'A.N.M. e del Consiglio nazionale forense, per lo studio delle iniziative dirette a migliorare nell'immediato la condizione della giustizia». In verità — a quanto almeno si ricava dal testo delle notizie così date dal Ministro, forse di necessità sintetiche — non sembra trattarsi di iniziative di particolare rilievo e soprattutto idonee ad incidere concretamente — come la purtroppo complessa situazione richiederebbe — per un rilancio effettivo della giustizia civile e contribuire così anche, insieme alla (non ancora realizzata) istituzione del giudice di pace, ad allentare le tensioni con la Commissione e la Corte di Strasburgo.

Occorre però ricordare — sempre sullo stesso tema degli inadempimenti italiani alla Convenzione di Strasburgo — che il Consiglio dei Ministri ha approvato, il 29 dicembre 1993, l'apposito disegno di legge per «la riparazione delle violazioni dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»: Il superamento del «termine ragionevole» di durata nei procedimenti civili — che integra appunto la costante delle infrazioni contestate allo Stato italiano — secondo il testo del d.d.l. dovrebbe essere realizzato attraverso un (ovvio, ma non si sa fino a che punto in concreto attuabile) acceleramento delle procedure e la previsione, ove necessario, da parte del giudice nazionale, di una riparazione in caso di mancato rispetto appunto dei «tempi ragionevoli» di durata del processo.

3) L'art. 16 di quest'ultimo decreto legge prevede che siano tenuti «corsi di specializzazione professionale» per i soggetti designati ai 4700 uffici del giudice di pace. Con circolare emanata nell'aprile del corrente anno il Ministero ha disposto che tali corsi abbiano inizio nei 26 distretti di Corte d'appello entro il 2 maggio (1994); la circolare contiene naturalmente le opportune istruzioni per l'organizzazione dei corsi, che si svolgeranno sia con seminari settimanali sia con un tirocinio pratico. Allo scopo è stato stanziato complessivamente 1 miliardo, diviso fra i diversi distretti in proporzione al numero dei giudici di pace a ciascuno assegnati.

4) Comune ai diversi settori della giustizia (e anche se relativo essenzialmente a profili gestionali), è da rammentare qui, per la sua singolarità, il d.l. 16 dicembre 1993 n. 522, convertito nella legge 11 febbraio 1994 n. 102, che istituisce un ufficio speciale per la gestione degli uffici giudiziari di Napoli.

L'istituzione di un organismo operativo autonomo in un settore, quello della organizzazione degli uffici che di per sé non ne prevede consimili e che perciò realizza una deroga alle norme vigenti, sarebbe giustificato dalla inusitata estensione e consistenza volumetrica del complesso napoletano.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.4 Il settore penitenziario

Al settore penitenziario, sono rivolte le leggi 14 luglio 1993, n. 222 (di conversione del d.l. n. 139/93) e 12 agosto 1993 n. 296 (di conversione del d.l. 187/93).

Entrambe destinate a limitare il sovraffollamento carcerario, la prima consente la revoca della custodia cautelare per i tossicodipendenti che si siano dichiarati disponibili a curarsi in comunità, mentre la seconda prevede la espulsione verso il paese d'origine, sia durante la custodia cautelare che dopo la condanna, dei detenuti stranieri consenzienti (le presenze negli istituti carcerari erano, al 31.12.93, di 49.983 unità; quelle al 20.4.94 sono già aumentate a 53.673. La capienza adeguata degli istituti stessi è di 30.000 unità).

Per lo stesso settore le leggi 231/93 (di conversione del d.l. 145/93) e 254/93 (di conversione del d.l. 163/93) hanno aumentato l'organico del corpo di polizia penitenziaria rispettivamente di 600 e di 1000 unità. Nel 1994 lo stesso organico è stato aumentato di 1427 unità con il d.l. 96/94, ripresentato come d.l. 229/94 (del 9 aprile u.s.).

2. Aspetti finanziari della gestione

2.1 Notazioni strutturali e osservazioni sull'assetto previsionale

Una forte aggregazione caratterizza lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia (si compone di sole tre rubriche: servizi generali (I), amministrazione giudiziaria (II), amministrazione penitenziaria (III). E come la Corte ha sempre segnalato, questa caratteristica, specie se si tiene conto della quantità e importanza delle attribuzioni del Ministero, spesso non consente che la rappresentazione delle attribuzioni trovi «adeguata rispondenza in pertinenti voci di bilancio» (vedi relazione sul 1992, p. 155).

Per quanto poi concerne le spese in conto capitale, nel 1993, come negli anni decorsi, le categorie X (beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato) e XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico dello Stato) hanno ricompreso quasi tutti i mezzi finanziari disponibili (rispettivamente 195,1 e 108,9 miliardi di stanziamenti definitivi di competenze). Di scarso rilievo (3,9 miliardi) sono stati, in rapporto, le risorse allocate nella categoria XII (trasferimenti).

La legge di assetto ha aumentato le autorizzazioni di cassa di 1.432,9 miliardi, dei quali 1.081,4 afferiscono alle spese correnti (tit. I) e 351,5 a quelle in conto capitale (tit. II). Nel 1992 l'aumento era stato di 1.026,6 miliardi complessivi (dei quali 750,5 miliardi per il tit. I e 276,1 miliardi per il tit. II).

Nell'esame del versante della competenza, va posto innanzi tutto in rilievo il rapporto stanziamenti definitivi - impegni effettivi.

Complessivamente nel 1993 gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto i 6.631,9 miliardi. Gli impegni effettivi, cioè depurati dai residui di stanziamento, ammontano a 6.300,7 miliardi («al lordo», cioè comprensivi dei residui di stanziamento, sono 6.421,5 miliardi). La percentuale degli impegni effettivi sugli stanziamenti è stata dunque del 95% e si è quindi mantenuta (con un lieve scarto in aumento rispetto al '92) sui livelli del triennio precedente (91,3% nel 1992; 95,9% nel 1991; 89,9% nel 1990).

Gli impegni effettivi per spese correnti ammontano a 6.098,2 miliardi (6.117,6 quelli comprensivi dei residui di stanziamento) su uno stanziamento di 6324 miliardi. La percentuale impegni effettivi su stanziamenti è dunque del 96,3%, a fronte del 93,9% del 1992 (97,7% nel 1991, 91,1% nel 1990).

Per le spese in conto capitale risultano impegni effettivi per 202,5 miliardi (303,9 quelli comprensivi dei residui di stanziamento) su uno stanziamento di 307,9 miliardi. La percentuale impegni effettivi su stanziamento è del 65,7%, aumentata quindi notevolmente rispetto a quella del 1992 (41%), e più o meno sui livelli 1991 (70,1%) e 1990 (63,5%). Evidentemente, nel settore, l'amministrazione sta riprendendosi da quel calo importante di dinamicità gestionale che aveva caratterizzato il 1992.

I pagamenti operati sempre sulla competenza - altro dato di interesse - ammontano, nel 1993, a 5.396,8 miliardi, che rappresentano l'81,4% degli stanziamenti complessivi (6.631,9 miliardi, come sopra ricordato) e l'85,7% degli impegni effettivi (6.300,7 miliardi come già precisato).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Raffrontando queste percentuali alle analoghe del triennio 90-92, si rileva che, nell'esercizio in esame, vi è stato un lieve aumento dei pagamenti sugli stanziamenti (79,3% nel '92, 78,5% nel '91, 76,6% nel '90), mentre i pagamenti sugli impegni effettivi hanno mantenuto un trend sostanzialmente uniforme (85,1% nel '92, 81,8% nel '91, 85,1% nel '90).

L'incremento in assoluto degli impegni effettivi del 1993 rispetto a quelli assunti nel 1992 è stato dell'11,1% (6.300,7 miliardi nel '93 - 5.672,2 nel '92). Dato questo di qualche rilievo in favore di una ripresa della capacità gestionale dell'amministrazione, specie ove si pensi che l'incremento dei detti impegni nel 1992 rispetto al 1991 fu solo dell'1,3%. Notevoli furono invece gli incrementi fra il '91 e il '90, (20%), e fra il '90 e '89, (25,6%).

L'incremento in assoluto dei pagamenti 1993, sempre in termini di competenza, rispetto a quelli operati nel 1992 (rispettivamente 5.396,8 miliardi e 4.929,3 miliardi) è stato del 9,5% (del 7,6% fra il '92 e il '91; del 15,3% fra il '91 e il '90; del 20,1% fra il '90 e l'89).

Per quanto poi concerne le percentuali di scostamento nella gestione di competenza, dal raffronto fra i dati 1993 e i corrispondenti dati del triennio 90-92, con riferimento specifico questa volta alle spese correnti (tit. I) e alle spese in conto capitale (tit. II), si può notare che:

a) per le spese correnti, gli impegni effettivi 1993 (6.098,2 miliardi) a fronte dei 5.546,8 del 1992, segnalano uno scostamento in aumento del 9,9% (+3,8% nel '92 rispetto al '91; +19,2% nel '91 rispetto al '90). I pagamenti effettuati ammontano, sempre nel 1993 a 5.328,9 miliardi a fronte dei 4.903,3 del '92, con uno scostamento in aumento dell'8,7% (+8,1% nel '92 rispetto al '91; +15,6% nel '91 rispetto al '90). Continua quindi anche nel 1993 una tendenza all'aumento percentuale, che può connotare positivamente l'azione gestionale dell'amministrazione;

b) per le spese in conto capitale gli impegni effettivi 1993, (202,5 miliardi) a fronte dei 125,5 miliardi del '92 segnalano un incremento invero notevole (61,3%), che sembra invertire la tendenza negativa manifestatasi per il '92 e '91 (-51,5%; per il '91 e il '90 vera invece stato un incremento del 38,3%).

I pagamenti effettuati ammontano a 67,9 miliardi a fronte dei 26 miliardi del 1992, con un notevole scostamento, in termini assoluti in aumento (161,1%), che denota anch'esso un miglioramento dell'attività dell'amministrazione, pur se rimane qui sempre basso il rapporto percentuale, 33,5%, fra pagamenti (67,9 miliardi) e impegni (202,5 miliardi).

Disaggregando ulteriormente la spesa, in ordine a categorie importanti del bilancio dell'amministrazione si può rilevare che:

a) per la categoria II (personale in attività di servizio) nel 1993 gli stanziamenti definitivi di competenza sono ammontati a 4.440,2 miliardi e gli impegni effettivi a 4.346,7 miliardi (con una percentuale di impegni su stanziamenti del 98%). Nel 1992 furono impegnati (sempre impegni effettivi) 3.993,4 miliardi su stanziamenti per 4.269,4 miliardi (93,5%; le percentuali omologhe furono, nel '91, del 98,7%, nel '90, dell'89,1%).

I pagamenti sulla competenza sono nel 1993, di 4.132,1 miliardi.

b) la categoria IV (acquisto di beni e servizi) segna, sempre nel rapporto fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza, un valore percentuale del 91,7% (1.414,9 miliardi su 1.544,4).

Nel 1992 l'omologo valore fu del 93,5%: 1.247,7 miliardi su 1.323,3 (94,9% nel '91, 97,1% nel '90). I pagamenti sulla competenza ammontano, nel 1993, a 932,1 miliardi;

c) la categoria X (beni e opere immobiliari dello Stato), appartenente al titolo II (spese in conto capitale), espone, nel 1993, un rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza del 57,8% (112,7 miliardi su 195,1).

Nel 1992 il rapporto è stato del 46,3% (72,7 miliardi impegnati su 157). Nel 1991, del 66,8%; nel '90 del 49,2%.

I pagamenti, sulla competenza sono stati comunque, ancora nel '93, bassi, essendo ammontati a soli 49,1 miliardi.

d) la categoria XI (beni mobili, macchine, attrezzature scientifiche) anch'essa del titolo II, espone, per il 1993, un rapporto, sempre fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza, dell'80,5% (87,6 miliardi su 108,9). Nel 1992 il rapporto è stato del 34,9% (51 miliardi su 146). Nel 1991, del 74,6%, nel '90 dell'89,6%.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un andamento, come si vede, stranamente altalenante nel quadriennio, anche se il dato del '93, specie se raffrontato a quello del '92, non può non ritenersi positivo in termini di capacità di impegno dell'amministrazione.

I pagamenti, comunque, su detti impegni effettivi, ammontano, sempre nel 1993, a soli 18,1 miliardi.

In tema poi di residui passivi si può rilevare che essi, al 1° gennaio 1993, ammontavano complessivamente a 1.778 miliardi, sui quali sono stati operati pagamenti per 846,8 miliardi, con un'incidenza percentuale del 46,6%.

Al 1° gennaio 1992 essi ammontavano a 1.722,1 miliardi (1.263,8 nel 1991), sui quali erano stati effettuati pagamenti per 783,2 miliardi (606,4 nel '91), con un'incidenza percentuale del 45,5%.

I residui complessivi al 31 dicembre 1993 ammontano a 1.559,4 miliardi (dei quali 1.024,7 attengono alla competenza 1993, e 534,7 ad anni precedenti).

Al 31 dicembre 1992 essi, sempre in complessivo, avevano raggiunto l'importo di 945,2 miliardi (1.180,5 nel '91): dunque l'incremento dei residui 1993 è assai notevole rispetto ai corrispondenti alla stessa data del 1992 (+ 65%).

Nell'importo complessivo dei suddetti 1.559,4 miliardi di residui al 31 dicembre 1993, 1.368,1 miliardi costituiscono residui propri, mentre 191,3 miliardi (12,3% del dato complessivo) sono residui di stanziamento. Di questi, 120,8 miliardi sono residui di stanziamento da competenza e 70,5 residui di stanziamento da esercizi precedenti.

Sugli indicati 945,2 miliardi di residui complessivi al 31 dicembre 1992, i residui propri erano di 743,1 miliardi (1.020 al 31 dicembre '91), e i residui di stanziamento 202,1 (21,2% del dato complessivo).

Quanto alle economie, sempre sulla competenza, esse sono ammontate nel 1993 a 210,4 miliardi, a fronte dei 339,1 miliardi del 1992 (77,8 miliardi nel 1991, 441,8 miliardi nel 1990).

Il rapporto percentuale fra economie (210,4 miliardi appunto) e stanziamenti definitivi (6.631,9 miliardi) è stato del 3,1% (5,5% nel 1992, 1,3% nel 1991, 8,5% nel 1990).

Il rapporto infine tra i pagamenti complessivi (6.243,6 miliardi, risultanti dalla somma fra i pagamenti sulla competenza, già indicati in 5.396,8 miliardi, e i pagamenti sui residui, già indicati in 846,8 miliardi) e la massa spendibile, 8.409,8 miliardi, risultanti dalla somma fra stanziamenti definitivi, 6.631,9 miliardi e residui al 1° gennaio 1993, 1.778 miliardi) è stato, nell'anno, del 74,2%, con leggero aumento rispetto al 1992, anno in cui il rapporto fu del 72% (5.712,5 miliardi di pagamenti complessivi su una massa spendibile di 7.935,6 miliardi), ma sostanzialmente stabile nel complessivo quadriennio '90-'93 (73,3% nel '91, 71,2% nel '90).

3. Organizzazione dei servizi ed attività

3.1 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Si fa rinvio, per il Dipartimento, alla parte specifica contenuta nel capitolo sull'organizzazione.

Si aggiungono qui soltanto alcune notizie sugli aspetti gestionali in generale e su una vicenda riguardante il personale, che ha interessato il controllo della Corte:

a) le risorse stanziate nel bilancio di competenza 1993 ammontano a 2926,7 miliardi a fronte dei 2574,6 miliardi di stanziamento '92.

Gli impegni (lordi) assunti su tali risorse sono di 2.806,2 miliardi (gli impegni effettivi: 2.786,7 miliardi) a fronte di 2479,2 miliardi del '92. I pagamenti complessivi ammontano a 2638,1 miliardi (2.378,3 nel 1992). Dunque, nel complesso, una entità di impegni e di pagamenti che può consentire un giudizio positivo sull'andamento della gestione specifica, dedicata soprattutto, come nel 1992, a realizzare il nuovo assetto organizzativo cui si è fatto cenno nell'apposito capitolo di rinvio.

b) il 10 settembre 1993 si è proceduto alla nomina di cinque dirigenti generali - livello di funzione C -, nomina per la quale è stato formulato rilievo istruttorio e quindi deferita pronuncia alla Sezione del controllo.

La questione nasceva dalla circostanza che, prima di tali nomine, era stato già assegnato al Dipartimento, per l'esercizio delle funzioni dirigenziali vicarie, un dirigente generale della Presidenza del Consiglio (ex magistrato di Tribunale), in posizione di comando. Già tale assegnazione e l'attribuzione delle dette funzioni, erano apparse di dubbia legittimità, dal momento che l'art. 4 del decreto legislativo 445/92 stabilisce che: «i dirigenti generali sono scelti tra i dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria»; ma soprattutto, si era osservato nel rilievo, il giudizio su di essa, avrebbe finito per riflettersi sulla nomina dei cinque dirigenti generali, e specificamente sul numero dei posti conferiti. I posti di qualifica — e correlativamente quelli di funzione — previsti per il livello di funzione a dirigente generale sono appunto, in base alla tabella A allegata al decreto legislativo citato, cinque. Le nomine risultavano invece essere alla fine sei: quella, già, operata, del dirigente generale della Presidenza del Consiglio con funzioni di vice-direttore generale più quelle dei cinque nominati con decreti inviati al controllo successivamente.

Con deliberazione n. 154/93 la Sezione di controllo ha risolto la questione sottoposta nei seguenti termini: al provvedimento riguardante il dirigente generale della Presidenza del Consiglio assegnato al Dipartimento con funzioni di vice direttore generale vicario non può essere denegato l'attributo della legittimità; ma la naturale conseguenza è che i posti di funzione di dirigente generale ancora disponibili non sono più cinque, ma quattro. Ha pertanto ammesso al visto e alla registrazione gli atti nomina dei soli primi quattro dirigenti generali.

3.2 Uffici e servizi della giustizia minorile

L'ufficio centrale della giustizia minorile, com'è noto, è stato istituito dal d.l. 36/92, convertito nella legge 213/92, che gli ha conferito autonomia funzionale e lo ha collegato direttamente al Ministero di Grazia e giustizia. Si è così sostituito un organismo, del tutto nuovo e tendenzialmente adeguato ai problemi specifici dei minori, al precedente ufficio per la giustizia minorile che dipendeva dalla Direzione generale (oggi Dipartimento) degli istituti di prevenzione e pena.

Il 1993, in quanto primo anno «completo» di effettivo funzionamento, è stato un anno importante.

Sul piano della normazione diretta a conferire ad esso un assetto stabile ed efficiente, vanno segnalati: il decreto interministeriale (Grazia e giustizia, Tesoro, Funzione pubblica) 8 febbraio 1993 sull'organizzazione centrale per la giustizia minorile (5); il decreto ministeriale 26 marzo 1993 che ha determinato in 1.000 unità il contingente di polizia penitenziaria da destinare al settore; il decreto ministeriale 2 agosto 1993 sull'articolazione dei servizi minorili nell'amministrazione della giustizia (6).

Un DPCM, che ha rideterminato le dotazioni organiche delle qualifiche funzionali e dei profili professionali dell'ufficio centrale, è stato poi emanato il 12 gennaio 1994 (registrato dalla Corte il 16 febbraio successivo), mentre con il decreto ministeriale del 10 maggio 1994 si impartiscono disposizioni per l'accesso del personale civile nei ruoli organici dello stesso Ufficio centrale (7).

La dotazione organica dell'Ufficio è di 2.335 unità (Tab. A allegata alla legge 7 agosto 1992 n. 356, di conversione del d.l. 8 giugno 1992, n. 306).

Il personale in effettivo servizio presso l'Ufficio era al 31.12.93, di 926 unità. Esso è costituito, da una parte, da tre ruoli di personale propriamente «minorile» (educatori, assistenti sociali, operatori di area pedagogica), amministrati dall'Ufficio centrale, che lo ha assunto mediante concorsi e successiva formazione; dall'altra, invece, da personale amministrato ancora dall'ufficio centrale per il personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

5) L'Ufficio centrale viene dal Decreto articolato in un ispettorato generale e cinque divisioni. Ciascuna delle divisioni è poi articolata in una segreteria e in servizi. Il decreto è stato registrato dalla Corte il 29 marzo 1993.

6) Nel Decreto sono indicati i vari tipi di servizi per le singole regioni e per distretti di Corte d'appello.

7) Tale decreto (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 126/1994) non è stato trasmesso alla Corte per il controllo. La sede istruttoria del controllo ha pertanto, il 9 giugno 1994, formulato avviso al Ministro, rilevando che il provvedimento — avendo istituiti riflessi programmatici sulla spesa, «si rende assoggettabile al preventivo controllo di legittimità della Corte» ai sensi dell'art. 3, lett. b) e c), della legge 14 gennaio 1994, n. 20; e non essendo stato a tal fine trasmesso, «allo stato il decreto stesso non è efficace e non può avere quindi esecuzione».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò vale, non esistendo gli specifici ruoli presso l'ufficio centrale, sia per il personale direttivo sia per il restante personale non propriamente «minorile» (operatori amministrativo-contabili, operai, agenti di polizia penitenziaria), che, appunto amministrati dal Dipartimento, sono attribuiti in quota parte alle strutture minorili. Questa discrasia ha determinato, per riconoscimento dello stesso Ufficio centrale, una «sufficiente stabilità gestionale per i tre ruoli minorili» e, al contrario, «grave instabilità e carenza per quanto riguarda gli altri ruoli non direttamente amministrati» (8).

La formazione e l'aggiornamento del personale si è svolta, in linea generale, attraverso la partecipazione di funzionari ad iniziative adottate dalla Scuola superiore della P.A. (9). All'aggiornamento finalizzato alla prevenzione, cura e riabilitazione dei minori tossicodipendenti è stato poi destinato un programma cui hanno preso parte 80 unità fra responsabili di Servizi e sostituti. Sono stati inoltre programmati un corso di qualificazione per un primo contingente di personale della polizia penitenziaria appena arruolato e un corso di aggiornamento per personale già in servizio negli istituti penali per adulti (10).

Finalizzati al rilancio organizzativo e programmatico delle funzioni dei Centri di giustizia minorile, si sono poi svolti due cicli seminariali sulle materie di competenza dei Servizi tecnici, uno per la formazione degli operatori minorili destinati alle nuove sedi dei 7 Centri (11), e uno di aggiornamento per operatori già in possesso di una formazione specifica di base e da tempo in servizio presso le attuali sedi dei Centri. Il programma è stato affidato all'istituto IARD di Milano e ai corsi hanno partecipato 55 unità (30 al corso di formazione e 25 a quello di aggiornamento), appartenenti alle categorie di assistente sociale, consulente, educatore.

È stato infine realizzato un programma di formazione «iniziale» per 25 assistenti sociali idonei.

La situazione del cd. «potenziamento» dei servizi non si è sostanzialmente modificata rispetto a quella rilevata da questa Corte per il 1992. Anche nel corso di quell'anno era prevista, come nel 1993, l'attivazione dei nuovi 7 Centri di giustizia minorile sopra citati (in base all'art. 7 Decreto legislativo 272/89) che, come ancora si riferiva nel 1992, si «aggiungeranno» agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, agli Istituti penali per i minorenni e ai Centri di prima accoglienza previsti dall'art. 8 del Decreto legislativo 272/89 (12).

Per quanto concerne poi i progetti ex art. 4 della legge 216/91 (che prevede il finanziamento, da parte del Ministero, dei progetti elaborati dai comuni meridionali per interventi di prevenzione della delinquenza e di risocializzazione nell'area penale minorile) — progetti la cui istruttoria è stata completata, per il '93, dall'Ufficio centrale — risultano pervenuti 144 (163 nel '92) richieste di finanziamento. In base alla disponibilità dello stanziamento (10 miliardi per il '93, così come per gli anni '92 e '91), solo 47 (49 nel '92) sono state accolte (13).

8) Nel 1993 si è congiuntamente espletato il concorso a 80 posti di educatore per minori bandito nel 1988 e sono stati assunti, ai sensi dell'art. 5 della legge 321/91, gli idonei del predetto concorso rientranti nella relativa graduatoria di merito.

9) Per l'esattezza 2 primi dirigenti hanno partecipato a un ciclo seminariale su tematiche di «Area manageriale»; 2 funzionari direttivi e 10 operatori di VII livello sono stati ammessi a partecipare a un ciclo seminariale di «full immersion», per lo studio delle lingue straniere.

10) Il primo contingente, di 95 unità, è stato ripartito in tre gruppi assegnati alle tre sedi delle Scuole di Castiglione delle Stiviere, Messina e Roma, dove hanno potuto seguire il corso di qualificazione.

11) Torino, Genova, Bologna, Cagliari, l'Aquila, Ancona, Catanzaro. Tali Centri sono raggruppati nelle sette direzioni interregionali attualmente in funzione. Il D.M. per i Centri di giustizia minorile di Cagliari e Catanzaro è stato firmato il 13 febbraio 1992, ma — riferisce l'Ufficio centrale — «è ancora in attesa di registrazione della Corte di conti, dopo di che verrà data attuazione».

12) Nel 1993 i Servizi minorili, previsti dal detto art. 8, in attività sono stati:

- 27 uffici di Servizio sociale per minorenni (28 nel 1992);
- 23 Centri di prima accoglienza su 24 previsti (22 nel 1992);
- 20 Istituti penali per minorenni con sezioni di semilibertà, su 23 programmati (altrettanti nel 1992);
- 1 Istituto di semilibertà con servizio diurno per misure cautelari, alternative e sostitutive (come nel 1992);
- 3 Comunità in locali demaniali e in gestione con cooperative di servizi (2 nel 1992).

13) Nel supplemento ordinario alla G.U. n. 130/1994 è stata pubblicata la circolare ministeriale n. 30704 del 30 maggio 1994 sul finanziamento dei progetti ex art. 4 della legge 216/1991. La circolare non è stata preventivamente trasmessa al controllo della Corte. La sede istruttoria del controllo ha pertanto il 9 giugno 1994, formulato avviso al Ministro, osservando che il provvedimento, «per il contenuto programmatico ed autorizzativo di spesa nonché per gli indirizzi impartiti per lo svolgimento dell'attività amministrativa «nella materia, è invece assoggettabile al controllo preventivo di legittimità ex art. 3 lett. b) e c) della legge 14 gennaio 1994 n. 20; e che, non essendosi a ciò adempiuto, esso «non è efficace e non può quindi avere esecuzione».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

«Perdurando la carenza di personale civile e di sorveglianza» — riferisce l'Ufficio centrale — si è continuato, come nel '92, a stipulare convenzioni «o semplici accordi» con cooperative di servizi per i Centri di prima accoglienza; nonché convenzioni con numerose Comunità per un totale di 174 posti, di cui 53 per tossicodipendenti; mentre negli istituti penali minorili le convenzioni sono state stipulate con cooperative ed enti specializzati che forniscono animatori adeguatamente preparati per attività culturali, ricreative e sportive per i minori ristretti e anche per i minori sottoposti a misure penali non detentive.

Va ricordato che nel nuovo organico del settore minorile è prevista la figura dello psicologo per un totale di 38 posti. In attesa che la previsione sia realizzata, l'amministrazione continua ad avvalersi di consulenti psicologi, sociologi, psichiatrici esterni con accordi individuali annuali (retribuzione oraria lire 25.000). Nel 1993 tali consulenti sono stati 60 per un totale trimestrale di 11.900 ore (14).

Riguardo all'attività contrattuale, per il 1992 l'ufficio centrale riferiva di avere utilizzato frequentemente lo strumento della trattativa privata e la Corte faceva rilevare, nella relazione al Parlamento per tale anno, come fosse necessario limitare il ricorso a questa procedura contrattuale. Per il 1993, lo stesso Ufficio centrale riferisce che esso «ricorre alla trattativa privata solo in casi eccezionali e per motivi d'urgenza» dei quali, sul relativo decreto d'impegno, «è stata data ampia e motivata giustificazione». La Corte non può che prendere atto di questa asserita inversione di tendenza.

I fondi gestiti dall'Ufficio centrale nel 1993 ammontano complessivamente a 80 miliardi e 972 milioni (15). L'Ufficio centrale fa notare che si sono formati residui passivi sui capitoli 2085 (mantenimento e riparazione fabbricati) per poco più di 1 miliardo e 285 milioni, 2084 (fitto locali e terreni) per poco più di 803 milioni, 2090 (funzionamento istituti minorili etc.) per 6 miliardi.

3.3 Attività dell'Ispettorato generale

Nel 1993, l'Ispettorato generale ha effettuato 328 ispezioni ordinarie, 5 ispezioni parziali e 3 ispezioni mirate (16).

Le inchieste sono state 53, mentre sono state condotte 310 istruttorie relative ad esposti e ne sono state definite oltre 200.

14) Sempre per mancanza di personale proprio, l'amministrazione, anche per il servizio infermieristico negli istituti e in alcune case di prima accoglienza, deve rivolgersi a infermieri professionali privati, retribuiti a parcella con un compenso di 16.500 lire l'ora. Il servizio sanitario è svolto invece quasi totalmente da medici incaricati dall'amministrazione. Solo in alcune strutture è svolto da medici privati con un compenso di 27.500 lire l'ora.

15) Questi sono i dati forniti dall'Ufficio:

CAP		ANNO FINANZIARIO 1993
2090	Funzionamento istituti minorili, convenzioni con comunità pubbliche e del privato sociale e con cooperative di assistenza, servizio di consulenza, formazione e sperimentazione, spese relative agli uffici giudiziari minorili.	32.849.000.000 (34,7 mld. di stanziamenti di competenza. Dato da consuntivo ufficiale - N.d.R)
2085	Mantenimento e riparaz. fabbricati	10.000.000.000
2084	Fitto locali e terreni	2.900.000.000
2095	Spese telefoniche	2.120.000.000
2004	Missioni e spese pers. civile	700.000.000
2007	Missioni e spese pers. milit.	350.000.000
2086	Corsi aggiorn. pers.civile	125.000.000
1106	Copie e registraz. contratti	100.000.000
(CAPITOLI IN CONTO CAPITALE)		
7001	Spese per opere ad imm.	20.230.000
7004	Spese per impianti	1.870.000.000
7005	Acquisto mezzi trasporto	—
7010	Acquis. beni. macchine. attr.	5.728.000.000
7013	Spese per sistema infor.vv	4.000.000.000
Totale		80.972.000.000

16) Gli uffici da ispezionare sono attualmente 27 Corti d'appello con relative Procure generali, 167 Tribunali ordinari e 26 per minorenni, con relative Procure, 26 tribunali di sorveglianza, 56 uffici di sorveglianza, 165 Preture circondariali, con relative Procure, e 454 Sezioni distaccate con presidio. L'ispettorato lamenta la insufficienza dei mezzi e del personale di cui dispone per un «soddisfacente espletamento delle funzioni». Insufficienza che sarebbe «particolarmente grave» per quanto attiene ai funzionari ispettori della carriera dirigenziale e di quella direttiva (i primi, di norma, ispezionano gli uffici di pretura; i secondi collaborano con i magistrati nelle ispezioni degli altri uffici).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra le attività — sempre istituzionali — sono da segnalare quelle relative all'esame di proposte o disegni di legge, svolte regolarmente, come negli anni decorsi, dall'Ispettorato, nonché l'attività, nell'ambito del reparto Studi, di raccolta e classificazione di massime redatte all'esito di ispezioni o inchieste (attività che consente di rendere uniformi i criteri da adottare nelle valutazioni del personale ispettivo).

I tre terminali, collegati con il CED della Cassazione continuano ad essere utilizzati per studi e ricerche, per la trattazione di pratiche relative a quesiti e pareri, per la programmazione delle verifiche. Nell'archivio elettronico predisposto e utilizzato finora per le circolari e le risposte ai quesiti fornite dall'Ispettorato, è stata inserita dal CED della Cassazione un'apposita rubrica nel giornale telematico «servizio novità», che segnala ogni settimana a tutti gli uffici giudiziari collegati gli atti di particolare interesse; viene così ad essi offerto uno strumento di consultazione, che dovrebbe facilitare la conoscenza delle istruzioni e dei pareri ministeriali.

L'Ispettorato è inoltre dotato di 3 «personal computers», utilizzati per l'automazione delle principali procedure gestionali in relazione alle molteplici esigenze dei suoi uffici: tenuta degli archivi, stato delle varie pratiche, ispezioni ed inchieste, informazioni statistiche, servizi di segreteria, etc.

3.4 Scuole e corsi di formazione professionale

La Scuola di formazione del personale dell'Amministrazione giudiziaria ha svolto attività nel 1993, in parte direttamente e in parte in collaborazione con la Scuola superiore della P.A.

Direttamente e in via autonoma, essa ha gestito i corsi di qualificazione professionale per assistenti giudiziari istituiti dall'amministrazione in attuazione dell'art. 13 D.M. 9 agosto 1989. Tali corsi hanno la durata di 2 mesi e la prima edizione si è tenuta presso le Corti d'appello di Genova e di Milano e presso la Pretura circondariale di Catania con inizio 11 ottobre 1993. Vi hanno partecipato complessivamente 73 assistenti.

In collaborazione con la Scuola superiore della P.A.:

— è continuato il corso-concorso di formazione dirigenziale presso la sede di Caserta della Scuola superiore iniziato il 16 novembre 1992, con una durata di 6 mesi, per quanto riguarda l'attività didattica, e di ulteriori 3 mesi di applicazione presso aziende pubbliche o private. Vi hanno partecipato 12 funzionari;

— il 13 settembre 1993 è iniziato un nuovo corso-concorso sempre di formazione dirigenziale cui hanno partecipato 28 funzionari;

— presso la sede di Milano della Scuola di formazione e presso le sedi di Caserta e di Acireale della Scuola Superiore, con inizio 9 novembre 1993, e presso la sede di Bologna sempre della Scuola superiore, con inizio 11 gennaio 1993, si è svolto il 167° Corso semestrale obbligatorio per funzionari della ex carriera direttiva (art. 14 D.P.R. 472/72): ad esso hanno partecipato 118 funzionari di cancelleria. Al 169° corso — iniziato il 17 maggio 1993 presso le sedi di Caserta della Scuola superiore e di Milano della Scuola di formazione, e il 18 ottobre 1993 presso la sede di Bologna della Scuola superiore — hanno partecipato 130 funzionari;

— il 26 aprile 1993 è iniziato un corso di formazione sulla «cooperazione internazionale» svoltosi presso la sede di Roma della scuola superiore, al quale hanno partecipato 5 funzionari (durata 20 giorni);

— si è tenuto un ciclo di seminari su «La riforma della disciplina del rapporto di pubblico impiego», destinati ai dirigenti per approfondimenti sulle innovazioni introdotte nella materia del decreto legislativo 29 del 3 febbraio 1993. I seminari hanno avuto durata settimanale e si sono svolti presso le sedi di Roma, Bologna e Caserta della Scuola superiore, da marzo a luglio '93, con la partecipazione di 37 dirigenti;

— si sono svolti due corsi di formazione per formatori: al corso di I livello (inizio 20 settembre '93 presso la Scuola superiore di Roma, durata 1 mese) ha partecipato un funzionario della sede di Milano della Scuola di formazione. Il corso di II livello (inizio 6 settembre '93 sempre presso la Scuola superiore di Roma, durata 24 giorni) hanno preso parte due funzionari.

Per quanto poi concerne i magistrati, da segnalare, per la sua novità e importanza, è la convenzione stipulata il 23 settembre 1993 tra Ministero e CSM per l'istituzione di una struttura per la formazione professionale dei magistrati, di carattere per ora sperimentale, ma disegnata come «possibilmente» stabile.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

«Possibilmente» perché basata appunto su una convenzione, che ha la durata di un anno (il 1994) e assegna ad essa solo 7 miliardi. La stabilità per gli anni successivi dovrebbe provenire da un'apposita legge. Dei 7 miliardi, cinque sono destinati alla organizzazione di 50 settimane di formazione, destinate a circa 5.000 magistrati; la struttura è retta da un comitato scientifico composto da undici tra magistrati, rappresentanti del Ministero e componenti del CSM. Il primo corso si è tenuto nell'aprile del corrente anno (17).

D'altra parte, sia il Ministro sia il Consiglio Superiore della magistratura, dopo aver stipulato la convenzione suddetta, hanno assunto iniziative «di proposta», che mirano a modificare profondamente i sistemi di reclutamento e di formazione dei giudici. Il Ministro ha presentato un disegno di legge («Norme per accelerare lo svolgimento dei concorsi nella magistratura ordinaria») già approvato dalla Commissione giustizia sulla Camera dei deputati il 13 gennaio 1994 e il 19 successivo trasmesso alla Presidenza del Senato (A.S. 1820, XI Legislatura): oltre a modifiche attinenti alle materie di esame e allo svolgimento delle prove scritte e orali, particolare rilievo ha l'introduzione della «prova di preselezione», il cui esito apre o chiude le porte alla partecipazione alle prove di concorso, scritte e orali, in senso proprio.

Il CSM ha elaborato la relazione '94 sullo stato della giustizia, dedicandole specificamente al reclutamento e alla formazione professionale del magistrato, nella quale si propone un vero e proprio «sistema» nuovo che dovrebbe consentire un esercizio delle funzioni giurisdizionali più adeguato ai tempi.

3.5 Informatizzazione dell'amministrazione

Come è noto, anche l'informatizzazione dell'amministrazione della giustizia rientra nella disciplina del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, attuativo della legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421, che attribuisce all'Autorità per l'informatica le funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo dei sistemi informatici.

Ciò al fine di consentire programmazioni e attuazioni non condizionate, come in passato, da quelle influenze che costringevano o inducevano, al ricorso a strumenti «abbreviati» di acquisizione delle tecnologie relative.

Tecnologie, hardware e software sono strumenti peraltro ormai indispensabili per rendere più incisiva e rapida l'azione giudiziaria nel suo complesso.

Nel corso dell'anno 1993 è così continuata l'estensione in tutto il territorio nazionale del sistema di gestione informatizzata degli uffici giudiziari penali; con particolare riferimento alle procure della Repubblica sedi di direzioni distrettuali antimafia, per la realizzazione della banca dati della Direzione nazionale antimafia.

Nell'ambito poi di un piano approvato dall'Autorità per l'informatica, si è dato mano a progetti riguardanti la informatizzazione delle Procure generali (anche sotto il profilo della esecuzione penale), alla organizzazione di un sistema di gestione informatizzata degli uffici giudiziari civili e alla realizzazione di una banca dati nazionale dei carichi pendenti.

L'informatizzazione ha ormai largo spazio anche nei settori penitenziario (18) e della giustizia minorile. In quest'ultimo il prototipo del S.I.T.P.M. (Sistema informativo dei tribunali e delle Procure per minorenni) funziona presso gli uffici giudiziari di Lecce (dal 1987), di Milano (dal 1990) di Roma (dal 1° luglio 1993). Con tale sistema — riferisce l'ufficio centrale per la giustizia minorile — le funzioni principali degli uffici del tribunale e della Procura — in materia civile e penale, nonché nel delicato settore delle adozioni — consente notevoli vantaggi «in termini di regolarità, rapidità ed efficienza dei servizi».

17) Fino alla convenzione, corsi di formazione professionale dei magistrati venivano tenuti, sempre in collaborazione fra Ministero e CSM, ma non avevano una cadenza regolare, duravano ciascuno due o tre giorni, non avevano una struttura organizzata di riferimento e non coinvolgevano certo, in un solo anno, una così alta percentuale di magistrati. Sulla convenzione è in corso l'istruttoria della Corte, per cui si fa riserva di ulteriore attività referente.

18) Come si è già rilevato nella relazione per il 1992, l'informatica ha, nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, due «poli di elaborazione»: uno, centrale, è il CED, utilizzato per stipendi, indennità giudiziaria, rilevamento delle presenze dei detenuti, statistiche, l'altro, periferico, è articolato in 61 penitenziari e riguarda le attività di matricola dei detenuti, contabilità, remunerazione per i detenuti. Per la gestione amministrativa del personale del Corpo di polizia penitenziaria esiste poi un Centro elaborazione dati presso la sezione del personale del Dipartimento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È stato poi elaborato un progetto S.I.G.M.A. (Sistema informativo della giustizia minorile), che - utilizzando la sperimentazione svolta nelle sedi di Lecce, Milano e Roma - la completa con le funzioni mancanti (automazione degli uffici amministrativi, creazione del casellario giudiziario per i minorenni, creazione di un osservatorio nazionale). Il cd. «Piano di completamento S.I.G.M.A.» è stato già presentato alla Autorità per l'Informatica per la prescritta autorizzazione.

I relativi contratti sono soggetti al controllo successivo della Corte ai sensi del citato decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 (art. 14). Apposito referto sarà redatto dalla Corte stessa con riferimento alla specifica attività contrattuale di tutte le amministrazioni.

4. Personale

4.1 Personale di magistratura

Su una dotazione organica di 8.509 unità risultano in servizio (nello svolgimento dell'attività giurisdizionale), al 31.12.1993, 7.936 magistrati, pari al 92,2% del ruolo (al 31.12.1992 lo erano 7.836 magistrati, pari al 90% del ruolo).

I magistrati fuori ruolo, ivi compresi gli 83 che prestano servizio presso il Ministero, risultano essere 178 (227 nel 1992) (come da allegato A predisposto dalla Direzione generale competente il 21 aprile 1994).

Nel corso dell'anno sono stati nominati 305 uditori giudiziari (dei quali hanno assunto servizio 297).

Con legge 9 agosto 1993 n. 295, l'organico della magistratura è stato aumentato di 600 unità; è in corso di definizione il progetto di ripartizione dei nuovi posti, sulla base di criteri - riferisce il Ministro - «che tengono conto delle osservazioni formulate dal C.S.M. e della Commissione parlamentare antimafia». Per la copertura dei posti in aumento nel corso del 1994 si svolgeranno due concorsi per uditore giudiziario a 300 posti ciascuno.

Va segnalato poi che si è bloccato fine al fenomeno del cd. «galleggiamento» in conseguenza, prima, della l. 265/91, poi, del dl 333/92 convertito nella l. 359/92, nonché del successivo dl 384/92, convertito nella l. 438/92.

Il blocco del galleggiamento è stato poi ritenuto costituzionalmente legittimo (e le questioni incidentali preposte dichiarate non fondate) dalla sentenza 6/94 della Corte costituzionale.

All'inizio del 1993, nella sede istruttoria del controllo è risultato che, sono stati ammessi al visto e alla registrazione i decreti relativi alla nomina del Procuratore generale antimafia e dei venti magistrati sostituiti addetti a tale Procura.

4.2 Personale dell'amministrazione giudiziaria

Il personale amministrativo in servizio è composto di 32.092 unità (su un organico di 47.858) suddivisi nei seguenti qualifiche e livelli (e/ per sesso).

	Maschi	Femmine
Dirigente Superiore	53	1
Primo Dirigente	227	27
Ispettore generale	2	—
Direttore di revisione	220	2
Nono livello	1.174	364
Ottavo livello	455	610
Settimo livello	3.320	4.027
Sesto livello	1.093	1.818
Quinto livello	1.894	6.371
Quarto livello	4.494	1.977
Terzo livello	2.295	1.011
Secondo livello	—	—
Primo livello	—	—
Personale non di ruolo (a)	12	45
Pers. temporaneo (b)	100	500
Pers. contrattista-equivo	—	—
Totale	15.339	16.753

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel corso del 1993 l'amministrazione ha bandito concorsi per diversi ruoli — sia interni che pubblici — previsti dalla l. 16 ottobre 1991 n. 321 («Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'amministrazione della giustizia») (19). Le procedure concorsuali hanno riguardato, nell'anno, il conferimento dei posti disponibili nei profili professionali delle qualifiche funzionali dalla quarta alla nona.

Dalla sede istruttoria del controllo si segnala come per tali concorsi — per quelli almeno la cui documentazione ha potuto acquisire — si sia manifestata la tendenza dell'amministrazione «a consentire la partecipazione con titoli di studio non in linea con le disposizioni culturali richiesti per l'accesso a ciascun profilo».

Così, per quanto concerne il concorso pubblico a 618 posti di collaboratore di cancelleria, VIII qualifica funzionale, mentre il DPR 1219/84 richiede per l'ammissione ad esso il diploma di laurea e di un corso di specializzazione postlaurea, nel bando era richiesto il possesso del solo diploma di laurea.

Il controllo riferisce di aver predisposto rilievo istruttorio e, dopo le risposte «inconsistenti» dell'amministrazione, la relazione per la Sezione del controllo, relazione che non è giunta all'esame in conseguenza delle note modifiche normative del controllo della Corte.

Il concorso ha quindi avuto attuazione, e vi sono stati ammessi candidati in possesso del solo diploma di laurea, a seguito di ordine scritto dato dal Ministro alla Ragioneria centrale.

In merito poi ai concorsi interni per l'accesso alla qualifica funzionale dalla quarta alla nona, sempre la sede istruttoria del controllo riferisce di aver osservato, formulando rilievo, che, per l'accesso all'ottava e alla nona qualifica, era necessario prevedere, per l'ammissione ai concorsi stessi, il diploma di laurea.

L'amministrazione, in risposta al rilievo, ha fatto presente che i titoli di studio che i candidati dovevano possedere per l'accesso all'ottava e nona qualifica sarebbero stati richiesti tra i requisiti culturali all'atto degli specifici bandi riguardanti le dette qualifiche funzionali: il decreto in esame doveva considerarsi regolamento riguardante tutti i concorsi interni da bandire ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 321/1991. Su tale presupposto esso venne ammesso al visto e alla registrazione, in attesa della verifica, nei preannunciati provvedimenti relativi ai singoli profili professionali, della inclusione dei requisiti culturali previsti. Ma anche in questo caso l'intervento delle modifiche al controllo della Corte hanno impedito l'ulteriore esplicitarsi di esso sulla materia e ancora una volta i bandi di concorso relativi alle qualifiche funzionali in questione hanno avuto corso, senza la prescrizione del possesso del diploma di laurea, a seguito di ordine scritto del Ministro alla Ragioneria.

Sempre nel corso del 1993 l'amministrazione ha poi bandito anche i concorsi previsti dall'art. 12, comma 4, l. 21 novembre 1991 n. 374 — istitutiva del giudice di pace — per l'accesso alle qualifiche quinta, sesta e settima degli uffici notificazioni e protesti (20).

5. Attività contrattuale

5.1 La fornitura di beni e servizi

La ormai ben nota sottrazione dell'Amministrazione della giustizia — sulla base di previsioni normative di carattere generale o di deroghe puntuali per attività determinate — ai vincoli della legge di contabilità dello Stato e alla normativa comunitaria è stata confermata anche nel 1993 con il D.L. 17 settembre 1993 n. 364, convertito nella legge 15 novembre 1993 n. 458 (l'amministrazione penitenziaria è poi l'unica esclusa dalla rinegoziazione dei contratti ai sensi dell'art. 6 della legge 537/1993). La legge 458/1993 («Interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'Amministrazione

19) Si tratta di concorsi che il Ministero è stato autorizzato a bandire in deroga alle norme limitative in materia di assunzione di personale. Per l'espletamento di essi è stato fissato il termine di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

20) Anche in questo caso, è stato formulato rilievo istruttorio per aver previsto l'amministrazione, tra i requisiti necessari all'ammissione, un titolo di studio inferiore a quello indicato dal DPR 44/90, contenente appunto i profili professionali degli addetti alle notificazioni. Questa volta però l'amministrazione ha accolto il rilievo e ha modificato il titolo di studio richiesto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giudiziaria») ha lo scopo di realizzare compiutamente il programma di adeguamento delle strutture, già iniziato con la legge n. 401/87, e di incremento delle forniture di beni e servizi. Come si è detto, anche in essa è specificamente prevista la facoltà dell'Amministrazione di agire in deroga alla normativa vigente nella materia.

Per le vicende normative riguardanti il controllo della Corte, che hanno creato, come si è precisato nelle considerazioni generali, non poche difficoltà agli uffici di controllo e ritardato di molto l'invio da parte del Ministero degli atti tuttora sottoposti al controllo preventivo, le notizie sull'attività contrattuale in concreto svolta dall'amministrazione sono assai poche e generiche. La sede istruttoria del controllo riferisce sommariamente che tale attività «è stata rivolta all'acquisizione di forniture varie (alimentari, vestiario, automezzi, arredi), nonché a lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici giudiziari e penitenziari».

Riguardo a una specifica vicenda «contrattuale», quella relativa ai lavori da eseguire presso gli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara (autorizzati con la legge 422/1992 — stanziamento 20 miliardi), la Corte riferisce nell'apposita analisi speciale, alla quale si fa rinvio.

Per quanto concerne le strutture informatiche vedi infra par. 3.5.

Una considerazione generale che tocca anche la materia contrattuale: nel febbraio '93 è entrato in vigore il già citato decreto legislativo n. 29, il quale ha, fra l'altro, attuato una notevole trasformazione del modulo operativo del Ministero, ponendo i seguenti principi: separazione fra attività politica e attività amministrativa; attribuzione alla dirigenza di competenze organizzative e gestionali con connesse responsabilità in relazione ai risultati da raggiungere. Sulla base di questi principi il Ministro deve: a) definire gli obiettivi e i programmi da attuare ed emanare le conseguenti direttive per l'azione amministrativa; b) assegnare a ciascun ufficio di livello dirigenziale una quota parte del bilancio dell'amministrazione. A loro volta, i dirigenti generali debbono: curare l'attuazione dei programmi definiti dal Ministro ed adottare i progetti; attribuire ai dirigenti le risorse necessarie per la realizzazione dei progetti medesimi; esercitare i poteri di spesa, nei limiti di valore delle spese che i dirigenti possono appunto impegnare.

Ebbene, nel corso del 1993, l'amministrazione della giustizia — secondo dichiarazione da essa stessa resa alla sede istruttoria del controllo della Corte in risposta a un rilievo che tendeva ad acquisire i programmi previsti — non ha dato alcuna attuazione alle suaccennate previsioni normative (21).

5.2 Edilizia giudiziaria

L'attività svolta nel settore dell'edilizia giudiziaria ha riguardato il recupero, e, in alcuni casi, la creazione di spazi nuovi per gli uffici giudiziari, secondo quanto ha riferito dal Ministro di grazia e giustizia in una sua relazione dei primi del maggio scorso.

Risultano approvati, nell'ambito degli interventi di iniziativa comunale, 56 progetti, per un importo di 216 miliardi, relativi alle sedi giudiziarie di Civitavecchia, Frosinone, Como, Asti, Orvieto, Pistoia, Voghera, Lucca, Spoleto e Vigevano, nonché il progetto di acquisto della nuova sede della Procura della Repubblica di Napoli nel Centro Direzionale della città.

Sono stati poi ristrutturati i Tribunali di Cuneo e Pordenone ed ultimata la costruzione dei palazzi di Giustizia di Udine e Padova.

Decreti di assegnazione di fondi per 38 miliardi (che diventano circa 76 fino all'aprile '94) sono stati emessi per il recupero di nuovi spazi in palazzi demaniali già destinati ad uffici giudiziari (Bari, Cagliari, Campobasso, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Venezia), nonché per realizzare strutture complesse di massima sicurezza, per i processi contro la criminalità organizzata. È stato realizzato, con impegni di spesa ammontanti a circa 107 miliardi un programma di potenziamento e ammodernamento delle strutture, in adesione alle richieste degli uffici giudiziari in cui lavori di tale natura apparivano necessari.

Per le esigenze degli uffici del giudice di pace, che dovrebbero entrare in funzione nel prossimo luglio, sono stati infine stipulati contratti per complessivi 100 miliardi.

21) Occorre peraltro ricordare che la circolare 6/93 della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica, preso atto della difficoltà di dare attuazione in tempi brevi alla nuova normativa, ha indicato che, pur in mancanza di programmi e direttive, spetta comunque alla dirigenza la gestione «tecnica, finanziaria e amministrativa», ai sensi degli artt. 3, 16 e 17 del decreto legislativo 29.

XII LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALL. A

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
 Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria e degli Affari Generali
 SITUAZIONE DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA
 RELATIVA ALL'ANNO 1993

RUOLO Qualifica	Org	Pres	FUORI RUOLO													MINISTERO					CON. SUP. MAG.							
			ALT	BIL	COM	DV	COM	COS	EST	FIN	CAR	LAV	PAR	PRE	PUB	REG	REP	SAL	SEN	SOS	TEL	Tot	MIN	LEG	ISP	SFG	STU	ELF
Primo presidente corte di cassazione	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Proc. Gen. Cass ed equi-parati	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Mag. Cass. Uff. Dir. Sup. e	108	1563	4	0	0	5	0	2	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	2	0	1560	10	2	6	1	0	4
Mag. Cass. Fun. Dir. Sup.	586	1510	1	0	0	0	2	3	1	6	0	0	3	1	0	1	0	0	0	0	0	1528	11	1	7	2	2	8
Ma. Cass	2071	1186	0	0	0	2	0	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1197	17	0	6	0	3	7	1230
Mag. Appello	0	1859	0	0	1	0	0	12	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1878	22	1	0	0	0	1	1902
Mag. Tribunale dopo 3 anni	5590	424	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	426	0	0	0	0	0	0	426
Mag. Tribunale	150	1080	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1080	0	0	0	0	0	0	1080
Udit. Giud. con Fun.	0	310	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	310	0	0	0	0	0	0	310
Udit. Giud. in tirocinio	8509	7936	5	0	3	5	2	25	2	7	2	1	6	1	1	1	1	2	0	3	8003	60	4	19	3	5	20	8114

Legenda dei FUORI RUOLO
 ALT ALTRE AMMINISTRAZIONI
 BIL MIN. BILANCIO
 CAM CAMERA
 CIV USI CIVICI
 COM COM.MI.NE.FENOMENO.MAFIA
 COS CORTE COSTITUZIONALE
 EST MIN. ESTERI
 FIN ISP. TRIBUTARIO (MIN. FINANZE)
 GAR P.C.M.: UFF. GARANTE
 LAV MIN. LAV. PREV. SOC
 PAR PARLAMENTO EUROPEO
 PRE PRES. CONS. MIN.
 P.C.M.: DIP. FUNZ. PUB

REG CONS. REGIONALI
 REP PRES. REP
 SAL MALATTIA/STUDIO
 SEN SENATO
 SOS SOSPESI
 TEL MIN. POSTE
 MIN MINISTERO
 LEG MINISTERO - UFFICIO LEGISLATIVO
 ISP MINISTERO - SERVIZIO ISPETTIVO
 SEG CONS. SUP. MAG.: SEGRETARIA
 STU CONS. SUP. MAG.: UFFICIO STUDI
 ELE CONS. SUP. MAG.: MEMBRI ELETTIVI (COMPONENTI)

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero di grazia e giustizia
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II				TOTALE		
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Titolo I + II			
												Cat. II	Cat. IV
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE													
1	Residui totali di stanziamento w ^o al 1.1 (2)	800	35.415						36.215	194.935			231.150
2	Stanziamenti definitivi di competenza	4.440.177	1.544.433	298.013	41.356	6.323.978	303.991	3.898	307.889	6.631.867			6.631.867
3	Massa impegnabile (1+2)	4.440.977	1.579.847	298.013	41.356	6.360.193	498.926	3.898	502.824	6.863.017			6.863.017
4	Impegni effettivi su competenza	4.346.742	1.414.926	295.259	41.265	6.098.191	200.318	2.171	202.489	6.300.680			6.300.680
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+5)]	93.435	110.053	2.754	91	206.334	2.304	1.727	4.031	210.365			210.365
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		19.453			19.453	101.368		101.368	120.822			120.822
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	800	16.576			17.376	143.306		143.306	160.682			160.682
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		18.839			18.839	51.630		51.630	70.468			70.468
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	4.347.542	1.431.502	295.259	41.265	6.115.567	343.624	2.171	345.795	6.461.362			6.461.362
10	Residui totali di stanziamento w ^o al 31.XII (6+8)		38.292			38.292	152.998		152.998	191.290			191.290
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	97,90	90,61	99,08	99,78	96,15	68,87	55,70	68,77	94,15			94,15

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. XXI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "P+C" al 1.1	180.529	789.920	212.533	11.466	1.194.447	574.348	9.178		583.525	1.777.973
13 Stanziamenti definitivi di competenza	4.440.177	1.544.433	298.013	41.356	6.323.978	303.991	3.898		307.889	6.631.867
14 Massa spendibile (12+13)	4.620.706	2.334.352	510.546	52.822	7.518.426	878.339	13.075		891.414	8.409.839
15 Autorizzazioni di cassa	4.596.016	2.201.339	458.467	49.620	7.305.444	750.339	10.075		760.414	8.065.858
16 Pagamenti su competenza	4.132.061	932.091	239.940	24.827	5.328.959	67.199	653		67.852	5.396.791
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	214.681	482.835	55.299	16.438	769.252	133.119	1.518		134.637	903.890
18 Residui totali da competenza (6-17)	214.681	502.288	55.299	16.438	788.706	234.488	1.518		236.006	1.024.711
19 Pagamenti su residui	114.231	326.808	146.712	10.093	597.845	245.870	3.123		248.993	846.838
20 Pagamenti totali (16-19)	4.246.292	1.258.899	386.673	34.920	5.926.784	313.069	3.776		316.845	6.243.629
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	111.750	434.454	32.457	302	578.963	26.036	1.846		27.883	606.847
22 Residui totali "P+C" al 31.XII [14-(20+21)]	262.663	640.999	91.416	17.600	1.012.678	539.232	7.453		546.685	1.559.364
23 Rapporto % tra autorizzazioni totali e massa spendibile (15:14)	99,47	94,30	89,80	93,94	97,17	85,43	77,06		85,30	95,91
24 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni (20:14)	91,90	53,93	75,74	66,11	78,83	35,64	28,88		35,54	74,24
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	92,39	57,19	84,34	70,38	81,13	41,72	37,48		41,67	77,41

(1) Calcolate per differenza

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

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIONI DI LIRE)

CC-11-88-SS00

Anni	PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI			
	DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.	
	Importo	%	Indice	(1)	Importo	%	Indice	(2)	Importo	%	Indice	(1)	Importo	%	Indice	(2)
1980	813,867	100	100	1,238,871	100	1,084,493	100	986,864	100	986,864	100	360,678	100	0	100	
1981	1,223,297	150	50,3+	1,496,911	120	1,369,329	126	1,283,169	133	1,283,169	133	363,199	101	16,990	0,7+	
1982	1,487,887	180	20,0+	1,728,360	150	1,638,308	151	1,578,090	163	1,578,090	163	354,800	98	2,3-	14,8+	
1983	1,830,286	225	24,7+	2,026,167	176	1,837,267	172	1,945,041	179	1,945,041	179	345,741	96	2,6-	100,0-	
1984	2,068,191	254	13,1+	2,378,199	206	2,082,254	238	2,450,045	198	2,450,045	198	516,597	143	49,4+	0	
1985	2,505,241	308	21,1+	2,776,217	241	2,537,652	280	2,819,162	228	2,819,162	228	455,019	126	11,7-	0	
1986	3,022,779	371	20,7+	3,211,238	278	3,037,341	347	3,428,018	277	3,428,018	277	506,362	141	11,5-	0	
1987	3,279,615	403	8,5+	3,677,076	319	3,358,996	384	3,989,459	322	3,989,459	322	555,164	154	9,2+	0	
1988	3,696,299	454	12,7+	3,911,437	339	3,701,456	424	4,215,007	340	4,215,007	340	567,176	157	2,2+	0	
1989	3,766,973	463	1,9+	3,981,370	346	3,831,733	438	4,303,865	347	4,303,865	347	563,910	156	0,6-	0	
1990	4,145,530	509	10,0+	4,920,788	427	4,210,563	481	5,388,387	433	5,388,387	433	704,279	195	24,9+	0	
1991	4,946,532	608	19,3+	5,470,185	474	4,965,709	567	6,647,678	537	6,647,678	537	1,124,636	312	59,7+	0	
1992	5,177,044	636	4,7+	5,907,584	512	5,224,589	597	7,179,567	521	7,179,567	521	1,194,447	331	6,2+	30,7-	
1993	5,949,532	731	14,9+	6,323,976	548	5,987,225	685	8,117,644	590	8,117,644	590	1,012,695	281	13,2-	5,7+	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	138,500	100	100	149,185	100	155,700	100	147,385	100	147,385	100	148,873	100	24,180	100	48,552	100
1981	237,500	150	49,8+	198,334	133	185,000	119	189,834	115	189,834	115	198,202	135	80,444	333	267,217	177
1982	7,400	5	96,9-	193,716	130	201,890	130	303,208	206	303,208	206	193,716	132	125,053	517	334,184	221
1983	154,150	97	20,0-	154,896	104	133,150	86	178,164	121	178,164	121	154,017	105	68,301	282	417,745	277
1984	166,650	105	8,2+	227,643	153	284,500	183	243,156	165	243,156	165	154,481	105	121,206	501	448,270	298
1985	226,600	143	35,8+	227,643	153	314,450	202	281,043	191	281,043	191	226,571	154	120,375	498	549,959	364
1986	213,700	139	3,0-	220,808	148	271,900	175	488,014	331	488,014	331	219,230	149	122,043	505	585,988	398
1987	282,500	166	19,5+	321,200	215	465,800	283	501,218	340	501,218	340	320,194	218	163,631	677	717,747	475
1988	233,100	147	11,2-	211,769	142	362,485	233	432,335	293	432,335	293	209,400	143	152,085	629	754,297	500
1989	46,900	30	79,9-	16,788	11	273,600	176	300,620	204	300,620	204	15,390	10	154,041	637	548,961	364
1990	129,808	82	176,8+	269,275	180	511,708	329	677,236	460	677,236	460	287,062	182	278,229	1151	800,048	165
1991	227,606	144	75,3+	363,116	247	304,180	196	634,796	431	634,796	431	366,749	250	265,559	1057	512,982	340
1992	257,570	163	13,2+	305,909	205	363,000	233	679,406	461	679,406	461	304,077	207	256,429	1060	583,525	387
1993	181,000	114	29,7-	307,686	206	282,000	181	780,414	516	780,414	516	303,858	207	316,845	1310	546,585	362

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

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

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
								Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	4.123.205	6,86	1,50	0,15	0,00	0,00	0,00	3.589.363	87,05	169.329	4,11	364.513	8,84
1989	4.008.168	81,31	10,40	0,50	0,00	0,00	0,00	3.695.679	92,20	-267.047	-6,66	579.527	14,46
1990	5.190.063		75,98	10,17	1,78	0,02	0,64	4.564.890	87,95	33.246	0,64	591.928	11,41
1991	5.839.301				10,83	1,85	89,14	5.205.294	89,14	154.311	2,64	479.696	8,21
1992	6.213.483				77,89	11,21	89,16	5.539.989	89,16	241.983	3,89	431.521	6,94
1993	6.631.867				79,44	79,44	79,44	5.268.352	79,44	1.330.838	20,07	32.677	0,49
TITOLO 1													
1988	3.911.437	6,66	1,16	0,00	0,00	0,00	0,00	3.528.267	90,20	38.413	0,98	344.756	8,81
1989	3.991.370	81,48	5,31	0,50	0,00	0,00	0,00	3.484.030	87,29	-70.693	-1,77	578.033	14,48
1990	4.920.788		79,05	6,63	1,64	0,00	0,75	4.296.364	87,31	36.745	0,75	587.678	11,94
1991	5.470.185				80,76	1,90	90,22	4.935.240	90,22	62.532	1,14	472.413	8,64
1992	5.907.584				81,48	7,74	89,22	5.270.551	89,22	209.977	3,55	427.056	7,23
1993	6.323.978				82,23	82,23	82,23	5.200.500	82,23	1.093.077	17,28	30.401	0,48
TITOLO 2													
1988	211.769	12,49	7,92	2,94	0,00	0,00	0,00	61.095	28,85	130.916	61,82	19.757	9,33
1989	16.788	39,97	220,73	0,00	0,00	0,00	0,00	211.649	260,70	-196.355	-169,60	1.494	8,90
1990	269.275		19,86	74,95	4,47	0,45	99,72	269.525	99,72	-3.499	-1,30	4.249	1,58
1991	369.176				59,17	1,17	73,16	270.054	73,16	91.779	24,86	7.283	1,97
1992	305.909				12,82	79,59	88,08	269.438	88,08	32.007	10,46	4.465	1,46
1993	307.888				8,49	22,04	22,04	67.852	22,04	237.761	77,22	2.276	0,74

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Sommario: — A) Parte generale:

1. **Premessa**
2. **Considerazioni generali**
3. **Lo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri (MAE)**
4. **La gestione finanziaria**
5. **L'attività di rendicontazione**
6. **Profili organizzativi**
7. **Il sistema dei controlli interni**
8. **Gli atti internazionali e l'art. 80 della Costituzione**

B) Parte speciale:

9. **Il personale**
10. **Il personale diplomatico**
11. **L'indennità di servizio all'estero**
12. **Determinazione dei carichi funzionali di lavoro e loro monitoraggio**
13. **Il contenzioso comunitario**
14. **Gli Enti a carattere internazionalistico**
15. **L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241**
16. **Gli interventi nel settore culturale**
17. **Conclusioni**

(in milioni)

Stanziamenti definitivi	2.256.896
Impegni lordi (*)	2.192.807
Impegni effettivi	2.120.423
Pagamenti	1.699.967
Residui totali	492.840
Economie	64.089
(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento	

1. Premessa

Gli importi desunti dal rendiconto dell'esercizio 1993 per lo stato di previsione del Ministero comprendono anche i dati contabili relativi al cap. 4620 riguardanti il Fondo per la cooperazione allo sviluppo, gestiti in modo autonomo dalla Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo.

Di conseguenza, per una valutazione e ponderazione più appropriata occorre analizzare i dati contabili, depurati degli importi iscritti al cap. 4620, secondo la seguente prospettazione:

(in miliardi di lire)

Voci	MAE - Escluso Cap. 4620	Cap. 4620
Stanziamenti iniziali	1.612,9	450,0
Stanziamenti definitivi	2.007,4	249,5
Impegni	1.943,3	249,5
Pagamenti	1.700,0	0
Residui	243,3	249,5
Economie	64,1	0

1.2 L'analisi dei suddetti dati impone due immediate notazioni:

a) per la prima volta dall'istituzione del Fondo, gli stanziamenti iniziali, destinati alla cooperazione allo sviluppo, già ridotti rispetto a quelli del 1992, sono ulteriormente diminuiti in corso d'esercizio, affievolendo così gli interventi programmatori ed esecutivi di settore e contravvenendo, in buona sostanza, all'imperativo legislativo, esplicitato dall'art.1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, secondo cui «la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia»;

b) per contro, gli altri stanziamenti, passati da 1612,9 a 2007,4 miliardi, espongono un incremento di 394,5 miliardi pari al 24,5% degli stanziamenti iniziali.

Rispetto all'esercizio finanziario 1992, gli stanziamenti definitivi destinati alla cooperazione allo sviluppo (cap. 4620) sono calati dell'89,7%, passando da 2416,8 miliardi a 249,5 miliardi, con una diminuzione, in termini assoluti, di 2.167,3 miliardi.

Malgrado tale considerevole riduzione, emblematicamente significativa della repentina «perdita di quota» dell'apparato preposto alla cura di uno dei principali obiettivi di politica estera, è da notare che gli stanziamenti definitivi del 1993 (249,5 miliardi) sono stati interamente trasferiti in conto residui passivi, val dire non sono stati neppure posti nella disponibilità del Fondo per la cooperazione allo sviluppo per l'esercizio finanziario 1993.

Per una più completa informazione sulla gestione dei fondi allocati sul cap. 4620 (cooperazione allo sviluppo) si rinvia allo specifico referto.

1.3 A causa della diminuzione degli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo (cap. 4620), le comparazioni dei dati contabili complessivi con gli esercizi precedenti rivelano sensibili decrementi. Infatti, rispetto al 1990, che quantificava in 3.872 miliardi gli stanziamenti definitivi, si constata nel 1993, una diminuzione, in termini assoluti, di 1.615,1 miliardi (-41,7%), mentre per l'esercizio 1992, che stabiliva in 4.427,8 miliardi gli stanziamenti definitivi, il decremento registrato nel 1993 ascende a 2.170,9 miliardi (-49%).

Ove, però, la comparazione escluda il cap. 4620 (cooperazione allo sviluppo) si constata che gli stanziamenti definitivi del 1993, attestati a circa 2007,4 miliardi, risultano inferiori solo di 3,6 miliardi pari allo 0,18% rispetto agli omologhi dati del consuntivo 1992.

2. Considerazioni generali

2.1 L'avvenuto ampliamento funzionale ha determinato una trasformazione del ruolo del Ministero, che da mero organo di supporto politico del Governo si connota ormai quale struttura investita di un rilevante ruolo d'interventi, eseguibili soltanto con l'impiego delle più efficienti e moderne tecniche di gestione (manageriali e contrattuali), implicanti il ricorso ad un'ideale strumentazione informatica e telematica.

Tali nuove esigenze imporrebbero una più corrispondente articolazione del modello operativo, in guisa da attuare in modo più efficace il decentramento delle funzioni amministrativo-contabili, disposto con l'art.10 della legge 6 febbraio 1985, n.15, nel senso di rimodulare il ruolo dell'apparato centrale, investendolo della trattazione di attività contabili e di mera registrazione (tenuta delle molteplici scritture contabili) con l'impiego di un appropriato sistema informatico e telematico. In tale contesto, notevoli risorse umane e finanziarie troverebbero una più proficua utilizzazione.

Dagli accertamenti eseguiti ai fini del presente referto è emerso che, nel corso del 1993, l'azione del MAE ha continuato a palesare le disfunzioni già segnalate nella precedente relazione; disfunzioni che depongono per un quadro operativo non perfettamente allineato con i principi di legalità e di buona gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia) in guisa da impattare negativamente sulla proficua utilizzazione dei fondi statali e sul migliore soddisfacimento dei bisogni della collettività italiana all'estero.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In particolare, meritano di essere ricordate, come sarà meglio illustrato in prosieguo, le seguenti discrasie:

- inadeguata strutturazione dello stato di previsione della spesa, specie per quanto attiene alle spese di missione, di manutenzione e riparazione di locali demaniali all'estero, di assistenza e tutela delle collettività italiane, per gli interventi culturali all'estero;
- gravi ritardi nella presentazione dei rendiconti amministrativi, riguardanti le spese effettuate all'estero, il cui volume costituisce circa il 50% degli stanziamenti, escluse le spese gestite dal fondo per la cooperazione allo sviluppo;
- inadeguatezza dei controlli ministeriali nei confronti degli enti internazionalistici beneficiari di contribuzioni statali;
- inadeguata attuazione del modello organizzativo disegnato dal D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (emanato in virtù della legge - delega 13 luglio 1965, n. 891), specie per quanto attiene al ruolo del Segretario Generale;
- omessa emanazione, alla scadenza del quinquennio (1988) del nuovo regolamento di organizzazione, prescritto dall'art. 25 del D.P.R. 18/1967;
- impiego di personale di altre amministrazioni;
- omessa determinazione dei carichi funzionali di lavoro, accompagnata dalla mancanza di monitoraggio sulla produttività del personale;
- carenza di personale «polifunzionale» da destinare presso le sedi diplomatiche, pertanto, inadeguatezza della legge n. 312 del 1980 (introduzione dei profili professionali) ai bisogni dell'Amministrazione;
- ritardo nell'assegnazione dei docenti italiani all'estero ed eccessivo ricorso alle «supplenze»;
- ridondanza delle qualifiche apicali;
- mancata attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, protesa ad assicurare la trasparenza e la snellezza dei procedimenti amministrativi;
- utilizzazione prevalente nell'attività contrattuale dell'istituto della trattativa privata;
- ampio ricorso a tecnici privati in luogo di quelli statali;
- scarsa trasparenza del trattamento retributivo del personale all'estero e riduzione degli oneri fiscali, legittimata dall'art. 48 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917;
- inadeguatezza del sistema dei controlli interni;
- irrazionalità della rete diplomatico - consolare;
- non puntuale e rigorosa applicazione dell'art. 80 Cost. per quanto attiene alla ratifica di molteplici atti internazionali;
- insuccesso negli interventi per la cooperazione allo sviluppo e, quindi, compromissione di uno degli obiettivi più qualificanti della politica estera;
- non proficua razionalità della rete diplomatico-consolare e difettosa circolazione dell'informazione.

Trattasi di momenti patologici di grave rilievo, che necessitano di pronte e felici misure correttive per esaltare l'opera dei diplomatici e dell'apparato servente e consentire così all'intera struttura di raggiungere i traguardi di economicità, d'efficacia e di efficienza.

3. Lo stato di previsione della spesa del MAE

3.1. L'esistenza in bilancio di capitoli concernenti spese della stessa natura, deriva in generale, dalla circostanza che alcune Direzioni generali hanno competenza in settori che non si diversificano per l'oggetto della spesa, ma piuttosto per i destinatari di esse o per le finalità che con esse vengono perseguite.

Si verifica infatti, ad esempio, che la manutenzione e riparazione di locali demaniali all'estero avviene tramite due diversi capitoli, uno di competenza della Direzione generale dell'Amministrazione e del personale (cap. 1573) per le sedi diplomatiche e consolari, l'altro di competenza della Direzione generale per le relazioni culturali (cap. 2552) per gli stabili ad uso scolastico e culturale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Resta ancora più difficile giustificare l'esistenza di simili duplicazioni nell'ambito della stessa Direzione generale per le relazioni culturali (D.G.R.C.). Tale è il caso dei capitoli 2560, 2564 e 2653 riguardanti, tra l'altro, l'acquisto di libri rispettivamente per gli alunni delle scuole elementari, per gli istituti di cultura e per le scuole non governative all'estero in aggiunta ai capitoli 3533 e 3577 amministrati dalla D.G.: dell'emigrazione e degli affari sociali (D.G.E.A.S.) e al capitolo 1581 (pubblicazioni per le biblioteche degli Uffici all'estero) di competenza della D.G. del personale e dell'amministrazione.

Complessivamente sono 6 i capitoli finalizzati in parte all'acquisto di libri.

3.2 Di maggiore importanza è il fenomeno in tema di «assistenza e tutela» della collettività italiana all'estero cui sono rivolti i capitoli 3532, 3571 e 3577 (D.G.E.A.S.) e il cap. 2653 (D.G.R.C.) in quanto espressione di un radicato dualismo per il quale entrambe le suddette Direzioni amministrano una «parte» di scuola all'estero.

Tale situazione deriva da interventi legislativi non coordinati, in base a leggi sovrapposte nel tempo senza una visione complessiva dell'intervento da realizzare.

Si verifica pertanto che l'azione diretta a favorire la cultura, in senso lato, degli italiani all'estero sia stata, in alcuni casi, qualificata dal legislatore come «assistenza scolastica» (v: corsi organizzati ex legge 153/1971) e pertanto attratta nella competenza della D.G.E.A.S. (art. 10 lett. C del D.P.R. 18/1967), a fianco di una, più tradizionale attività svolta dalla D.G.R.C. che amministra e dirige gli istituti scolastici, educativi e culturali italiani all'estero (art. 11 lett. C, D.P.R. 18/1967).

Si è pertanto formato un doppio canale di interventi che, a parte le naturali diversificazioni, per quanto riguarda il tipo e i contenuti dell'insegnamento, riguarda indubbiamente lo stesso settore di attività.

Tale duplicazione di competenza si riverbera sul bilancio che è suddiviso, per quanto riguarda gli interventi previsti, tra la D.G.R.C. e la D.G.E.A.S.

Si deve notare a tale proposito, al fine di meglio qualificare il tipo di intervento effettuato dalle due Direzioni, che la prima amministra capitoli compresi nella categoria II (personale in attività di servizio) e IV (acquisto di beni e servizi), mentre la seconda opera prevalentemente attraverso capitoli compresi nella categoria V (trasferimenti) in quanto si serve di enti gestori per realizzare i corsi e le attività svolte all'estero a favore dei cittadini italiani.

Sarebbe utile in tale materia un intervento risolutivo del Governo, con riferimento al D.Lvo 29/1993, onde, faccia chiarezza in tutta la materia che riguarda la scuola all'estero ed affidi tale compito ad un unico centro di interventi.

3.3 Ai suddetti inconvenienti si aggiunge la sottostima o la sovrastima di capitoli di spesa, assestati in corso di esercizio ovvero lo slittamento all'esercizio successivo di alcune spese interessanti il personale all'estero.

A titolo esemplificativo si ricorda il cap. 1032 (Fondo per il miglioramento dei servizi) che nello stato di previsione iniziale, prevedeva la spesa di 1,5 miliardi ed assestato alla chiusura d'esercizio a 4,1 miliardi.

Per quanto concerne il cap. 1108 (manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti della Sede dell'Amministrazione centrale e delle relative pertinenze nonché degli uffici periferici), all'inizio dell'esercizio trovavasi allocato lo stanziamento di 13,8 miliardi, incrementato di 268 milioni, presentando alla chiusura d'esercizio le seguenti situazioni:

	(in miliardi)
Stanziamenti definitivi	14,1
Somme impegnate	10,8
Somme pagate	4,7
Residui	6,1
Economie	3,3

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. La gestione finanziaria

4.1 Lo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1993, a seguito dell'approvazione della Legge di assestamento (Legge 9 novembre 1993 n. 445) e delle variazioni amministrative è risultato alla chiusura dell'esercizio di L. 2.256,9 miliardi con una variazione di aumento di L. 154 miliardi pari ad una maggiorazione del 9,40% della previsione iniziale.

Alla chiusura d'esercizio si riscontrano, come già detto 492,8 miliardi in conto residui, di cui 249,500 miliardi per il Fondo alla cooperazione allo sviluppo e 243,3 per il MAE: importo quest'ultimo pari a circa il 12% degli stanziamenti del MAE (escluso il cap. 4620).

Depurando il bilancio del cap. 4620 (cooperazione allo sviluppo) si constata, come già sottolineato, che le previsioni iniziali si sono incrementate, in corso d'esercizio, in virtù di provvedimenti amministrativi e della legge di assestamento di 394,5 miliardi, pari al 24,5% degli stanziamenti iniziali, che rappresenta un'anomalia di gestione e depone per una inadeguata previsione di spesa, tanto più grave in quanto, come s'illustrerà in prosieguo, attiene in parte anche agli oneri di personale, che invece non avrebbero dovuto subire prevedibili incrementi a causa del blocco remunerativo (salvo l'aumento di 20.000 lire) ai livelli del 1992, ai sensi dell'art. 7 del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

4.2 Le risultanze del consuntivo evidenziano che in corso d'esercizio sono stati introdotti, tra l'altro, i seguenti capitoli:

Cap. 3033 (spese per l'organizzazione ed il finanziamento della riunione dei ministri degli esteri della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa - CSCE -)

- stanziamenti definitivi 4,95 miliardi
- economie 3,35 miliardi

Cap. 3037 (spese per l'organizzazione della prima fase della presidenza italiana della CSCE)

- stanziamenti definitivi 0,226 miliardi
- residui 0,226 miliardi

Cap. 3039 (spese per l'organizzazione della presidenza italiana del gruppo dei sette Paesi più industrializzati - G7 - e dell'iniziativa centro-europea)

- stanziamenti definitivi 6,05 miliardi
- residui 6,05 miliardi

Cap. 3203 (spese connesse all'attuazione delle iniziative e degli interventi di collaborazione con i Paesi dell'Europa centro-orientale previsti dagli artt. 2 e 3, comma 2, della legge 26 febbraio 1992, n. 212, ivi comprese le spese eventualmente previste o comunque derivanti da convenzioni, contratti, capitolati - tipo e/o disciplinari - tipo relative alle suddette iniziative ed interventi

- residui al 1.1.93 20 miliardi
- dotazione in conto cassa 20 miliardi
- economie 20 miliardi

Cap. 3205 (spese derivanti dall'esecuzione della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di scorie tossiche e della loro eliminazione, con annessi, relativo atto finale e risoluzione fatta a Basilea il 22 marzo 1989)

- stanziamenti definitivi 0,78 miliardi
- residui 0,08 miliardi
- economie 0,1 miliardi

Cap. 3583 (indennità da corrispondere ai profughi per il loro reinsediamento nel Paese di provenienza nonchè spese per il rientro dai luoghi di attuale dimora)

- stanziamenti definitivi 0,800 miliardi
- residui 0,800 miliardi

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto attiene al cap. 3203, riguardante la collaborazione con i Paesi dell'Europa centro orientale (legge 26 febbraio 1992, n. 212), si segnala che alla chiusura dell'esercizio si riscontra che nessun pagamento era stato eseguito in conto residui.

Le anzidette situazioni costituiscono i sintomi di un'inappagante programmazione nella fase di elaborazione dello stato di previsione del MAE.

4.4 Le comparazioni dei dati contabili del 1993 con quelli degli esercizi finanziari precedenti sono scarsamente significative, in quanto la riduzione di circa il 90% degli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo (cap. 4620) si riflette su tutti i restanti capitoli di bilancio.

Con tale avvertenza, si rileva che nel 1993 gli stanziamenti definitivi, attestati a 2.256,9 miliardi, si collocano a circa il 50% degli omologhi stanziamenti del 1992 (4.427,8 miliardi).

Analogamente con riferimento all'ultimo quadriennio, gli stanziamenti definitivi conoscono una sensibile riduzione, mentre rimanevano costanti nel triennio 1990-92. Tuttavia, come sarà evidenziato in prosieguo, nello stesso arco temporale, le spese per il personale subiscono sensibili incrementi.

4.5 Per quanto attiene alle spese in conto capitale, invero di modesta entità (13 miliardi), notevoli sono le spese impegnate e trasferite in conto residui passivi (11,3 miliardi) pari all'86,4% degli stanziamenti.

La Corte pur riconoscendo una peculiare specificità degli interventi afferenti all'acquisto, ristrutturazione e costruzione di immobili da adibire a sedi diplomatiche (cap. 7501) e a sedi di istituti di cultura e di scuole all'estero (cap. 8001), a cagione del ricorso a pratiche e modalità differenti da quelle nazionali, deve constatare il ritardo della fase dei pagamenti.

4.6 Gli stanziamenti iniziali di categoria seconda (personale in attività di servizio) sono diminuiti in corso d'esercizio, passando da una previsione iniziale di 1.003,8 miliardi a 991,9 miliardi (di cui 893,4 miliardi pagati; 5,6 miliardi trasferiti in conto residui; 28,1 miliardi in economia). Tuttavia il cap. 1004 (compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro) evidenzia i seguenti dati contabili:

- stanziamenti iniziali 0,975 miliardi
- stanziamenti definitivi 1,410 miliardi
- incremento in corso d'esercizio 0,435 miliardi

al pari di quanto si desume dall'evoluzione del cap. 1019 (compensi per lavoro straordinario al personale)

- stanziamenti iniziali 0,133 miliardi
- stanziamenti definitivi 3,516 miliardi
- incremento in corso d'esercizio 3,383 miliardi

e di quanto stabilisce il cap. 1032 (fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi)

- stanziamenti iniziali 1,500 miliardi
- stanziamenti definitivi 4,127 miliardi
- incremento in corso d'esercizio 2,627 miliardi

Analoga tendenza ascensionale si desume dall'andamento degli stanziamenti, allocati nella rubrica 2, categoria seconda, concernente il personale in attività di servizio all'estero, il cui importo iniziale è passato da 629,8 miliardi a 636,5 miliardi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.7 Per una più agevole comprensione dell'evoluzione delle voci più rilevanti caratterizzanti la spesa per il personale, si fa presente che la gestione finanziaria del cap. 1014, rapportata agli esercizi precedenti, può essere, nei suoi dati contabili, così schematizzata:

(in miliardi)

Anno	Stanziamenti	Pagamenti (in conto competenza)
1990	111,9	107,1
1991	107,0	96,2
1992	113,0	98,7
1993	105,0	98,1

Tali importi si devono valutare in relazione agli stanziamenti allocati sul cap. 1503 (indennità di servizio all'estero).

(in miliardi)

Anno	Stanziamenti	Pagamenti (in conto competenza)
1990	399,0	373,0
1991	455,6	377,4
1992	474,0	387,8
1993	495,6	463,1

A fronte di un andamento costante delle retribuzioni per il personale metropolitano (anzi nell'ultimo triennio gli stanziamenti subiscono anche una lieve flessione), si constata la corrente ascensionale dell'indennità di servizio, e ciò per un duplice ordine di ragioni:

- 1) - le indennità all'estero hanno continuato a registrare gli effetti inflattivi della lira;
- 2) - la maggiore incidenza sulla spesa, provocata dall'applicazione del D.P.R. 11 agosto 1991, n. 457, che, a parità di lavoro, ha raggruppato il personale all'estero in poche voci amministrativo-contabili, maggiorando gli oneri finanziari connessi con l'erogazione dell'indennità anzidetta.

Ragguagliata agli stanziamenti destinati agli stipendi, la spesa per l'indennità speciale all'estero, che nel 1992 era attestata al 419% della voce stipendiale (lo scarto tra le due voci era di 361 miliardi), ha proseguito la sua corrente ascensionale, stabilendosi a quota 472% (maggiorazione di 53 punti) con un ulteriore rialzo del divario, collocatosi al livello di 390 miliardi, con una maggiorazione di 29 miliardi.

4.8 Nel quadriennio 1990-93, la massa spendibile - formata dalla sommatoria degli stanziamenti di competenza e dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1993 - è passata da 4038,4 miliardi a 4858,3 miliardi con un aumento del 20,3%, seguendo così il trend al rialzo constatato anche negli anni intermedi (4038,4 e 4271,4 miliardi).

Un'analogha evoluzione hanno subito anche le spese della categoria IV (acquisto di beni e servizi) le quali s'elevavano nel 1990 a 338,8 miliardi, mentre nel 1993 ascendono a 881,3 miliardi con un incremento di 542,5 miliardi, pari al 160% ; ciò a dimostrazione degli interventi strutturali, specie per l'informatica ed il ricorso a imprese specializzate nel management, da parte del Ministero.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I residui al 31 dicembre 1993 ammontano complessivamente a 1.633,3 miliardi di cui 1.487,1 in conto dei residui propri e 146,2 miliardi in conto dei residui di stanziamento.

Una notazione particolare merita l'attuazione della legge 26 febbraio 1992, n. 212, concernente la collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, la quale disponeva interventi per una spesa globale di 900 miliardi di cui 150 miliardi per il 1991, 250 miliardi per il 1992 e 500 miliardi per il 1993 «da iscrivere nel capitolo 3203 a sostegno della realizzazione di riforme strutturali e di iniziative rivolte a favorire la transizione verso forme di economia di mercato nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale» mediante la promozione della «collaborazione economica, tecnologica, formativa e culturale» al fine di sostenere il «processo di integrazione europea» e di «favorire la valorizzazione delle risorse umane e naturali, il consolidamento dei valori democratici del pluralismo, la garanzia della tutela dei diritti dell'uomo, secondo direttrici formulate dalla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE)». Malgrado gli stanziamenti e il tratto qualificante degli obiettivi di politica-estera, cui gli stessi erano finalizzati, la gestione finanziaria, in tale settore è caratterizzata da una «rimodulazione» della spesa, in quanto sono stati rinviati al 1994 e al 1995 gli ulteriori stanziamenti di 90 e di 140 miliardi. Inoltre, la legge di bilancio del 1994 ha ulteriormente ridotto lo stanziamento a 60 miliardi. Malgrado le suddette riduzioni e gli slittamenti agli esercizi successivi, i dati contabili del consuntivo 1993 evidenziano l'iscrizione in conto cassa di 20 miliardi, rimasti inutilizzati, mentre i residui di pari importo esistenti al 1° gennaio 1993 sono stati ulteriormente riportati all'esercizio 1994.

5. L'attività di rendicontazione

5.1 Il riscontro di competenza della Ragioneria Centrale, presso il Ministero degli Affari Esteri, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. 18/11/1923 n. 2440, sui rendiconti presentati dalle Rappresentanze all'estero, viene effettuato a decorrere dall'esercizio 1988.

	ESERCIZIO 1988	
Accreditamenti		215.100.744.664
Rendiconti pervenuti in ragioneria		181.369.971.638
Rendiconti non pervenuti in ragioneria		33.730.773.026
	percentuale del 15,68%	
	ESERCIZIO 1989	
Accreditamenti		222.228.300.490
Rendiconti pervenuti in ragioneria		141.734.733.395
Rendiconti non pervenuti in ragioneria		80.493.567.095
	percentuale del 36,22%	
	ESERCIZIO 1990	
Accreditamenti		240.292.695.149
Rendiconti pervenuti in ragioneria		148.035.082.071
Rendiconti non pervenuti in ragioneria		92.257.613.078
	percentuale del 38,39%	
	ESERCIZIO 1991	
Accreditamenti		244.911.879.659
Rendiconti pervenuti in ragioneria		129.217.123.878
Rendiconti non pervenuti in ragioneria		115.694.755.781
	percentuale del 47,24%	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1992	
Accreditamenti	255.869.847.440
Rendiconti pervenuti in ragioneria	110.862.040.613
Rendiconti non pervenuti in ragioneria	145.007.806.827
percentuale del 56,67%	
ESERCIZIO 1993	
Accreditamenti	230.674.733.915
Rendiconti pervenuti in ragioneria	32.056.762.274
Rendiconti non pervenuti in ragioneria	198.617.971.641
percentuale del 86,1%	

Si soggiunge che, relativamente ai cinque esercizi precedenti al 1988 (es: 1983 - 1984 - 1985 - 1986 - 1987) non risultano pervenuti rendiconti per circa L. 62 miliardi. Tale inadempienza è stata segnalata alla Procura Generale presso la Corte.

5.2 Per il periodo 1989-1993 il totale delle somme accreditate e non rendicontate s'eleva a 665.802.487 miliardi di lire, collocandosi al 47,25% degli accreditamenti eseguiti e all'89,57% dei rendiconti trasmessi alla Ragioneria Centrale del MAE.

In sede di accertamenti istruttori ai fini del presente referto, la Corte ha chiesto di fornire indicazioni e dimostrazione dei motivi della mancata presentazione dei Mod. 27.C. 6. e dei rendiconti amministrativi relativi al cap. 1115. Es. 1991 - 1992 - 1993 nonché per il cap. 1142 per gli esercizi 1991 - 1992 - 1993.

Il MAE, a tale proposito, ha fatto presente di aver intrapreso un programma di «normalizzazione» per procedere all'eliminazione degli arretrati dei rendiconti 1983 - 1987, avvalendosi di un gruppo di lavoro (Task Force), che ha già conseguito notevoli risultati nell'ultima parte dell'anno 1993 e nei primi mesi del 1994.

Inoltre calcola che al termine del 1994 sarà possibile eliminare quasi del tutto lo scoperto 1983 - 1987 e contribuire allo smaltimento dell'arretrato relativo agli anni 1988 - 93.

In proposito, la Corte deve rilevare che la presentazione dei rendiconti, nel quadro della gestione fortemente decentrata del MAE, assurge a particolare importanza, massima in caso di riscontrate irregolarità, a cagione del coinvolgimento, in sede di giudizio di responsabilità promosso dalla Procura generale presso la Corte dei conti, di coloro che, ritardando ovvero omettendo la denuncia abbiano reso possibile, in caso di omessa costituzione in mora, il verificarsi della prescrizione ai sensi dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Di conseguenza, si rammenta l'obbligo incombente sui responsabili del settore di provvedere a comunicare alla Corte dei Conti un elenco dei funzionari che non hanno presentato il rendiconto all'Ufficio dell'Amministrazione Centrale, tenuta al relativo esame. Infatti i rendiconti del primo semestre vanno consegnati entro l'ottobre dello stesso anno, mentre quelli relativi al 2° semestre vanno consegnati entro il maggio dell'anno successivo.

6. Profili organizzativi

6.1 L'organizzazione del Ministero è graficamente rappresentata dall'organigramma allegato alla presente relazione (cfr. All. A).

L'organizzazione territoriale del Ministero comprende:

- all'estero, le rappresentanze diplomatiche distinte in Ambasciate ed in Rappresentanze permanenti presso enti ed organizzazioni internazionali, gli uffici consolari, distinti in uffici consolari di I e II categoria (quest'ultimi corrispondenti agli uffici onorari); gli istituti di cultura e le istituzioni scolastiche;
- all'interno, gli ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero, istituiti nelle località di particolare importanza per l'assistenza e per la tutela degli emigranti (Trieste, Genova, Napoli e Messina).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli uffici all'estero sono indicati nella seguente tabella (tra parentesi sono riprodotti gli omologhi dati riferiti al 31 dicembre 1992)

VOCE	Al 1° gennaio 1993	Di cui non operative
Ambasciate	119 (114)	4
Rappr. perm.	12 (11)	—
Cons. gen. I clas	12 (12)	—
Cons. gen.	65 (67)	4
Cons. I classe	10 (10)	—
Consolati	29 (28)	—
Vice consolati	12 (13)	1
Agenzie consolari	15 (17)	—
TOTALE	274 (272)	9
Di cui Uff. cons.	142 (147)	—

Nel 1993, la rete diplomatico - consolare ha subito le seguenti variazioni:

Istituzioni	Località	Paese	Decorrenza
Rappr. Perm.	C.S.C.E. Vienna	Austria	1-2-93
Ambasciata	Sarajevo (non oper.)	Bosnia-Erzegovina	6-4-93
Ambasciata	Asmara	Eritrea	25-5-93
Amb. Sez. Distac.	Abuja (non oper.)	Nigeria	2-10-93
Ambasciata	Bratislava	Rep. Slovacca	1-1-93

6.2 Il personale diplomatico del Ministero risulta così articolato:

(situazione al 31/12/93)

QUALIFICA	Dotaz organ	Pres in organ	Pres sopran	Fuori ruolo	A disp.	Totale pres.
Ambasciatori	22	22	—	3	3	28
Min. Plen. I cl.	56	53	—	8	6	67
Min. Plen. II cl.	90	90	56	9	7	162
Cons. di Amb.	190	190	53	7	2	252
Cons. Legaz.	270	114	—	3	—	117
I Segretario	—	147	—	1	—	—
Segretario di Leg	310	96	—	1	—	271
Volontario Dipl.	—	26	—	—	—	—
TOTALE	938	738	109	32	18	897

Il confronto delle sedi all'estero con l'entità del personale diplomatico impone una riflessione sulla articolazione della rete diplomatica e sull'eventuale concentrazione, per le sedi di ridotte dimensioni, delle funzioni in una sola persona al fine di contenere le spese d'esercizio e di assicurare la necessaria funzionalità dell'organo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.3 Nel corso del 1993, il MAE ha emanato molteplici provvedimenti ministeriali per provvedere alla ripartizione delle attribuzioni funzionali tra i differenti livelli dirigenziali e ciò al fine di perseguire il buon andamento dell'Amministrazione, in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento organizzativo e dell'esercizio della delega legislativa conferita con l'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. I suddetti provvedimenti mirano a permettere la gestione degli stanziamenti di bilancio in attesa di procedere al nuovo assetto organizzativo attraverso un processo di adeguamento dell'attuale struttura ai principi e agli obiettivi di sana gestione finanziaria, previsti dal citato D.Lvo 29.1.1993.

6.4 In proposito, merita sottolineare che il modello organizzativo, attualmente in vigore, appare fortemente condizionato dalla ormai superata concezione della «politica delle competenze» in luogo d'ispirarsi alla metodologia della «politica dei risultati», prescritta dal D.Lvo 29/1993, secondo cui l'articolazione strutturale e funzionale presuppone la preliminare individuazione degli obiettivi da conseguire per procedere al loro raggruppamento per aree omogenee.

In tale contesto, sembra alla Corte che, ai sensi dell'art. 6 del D.l.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (D.l.vo 18 novembre 1993, n. 470 e D.l.vo 23 dicembre 1993, n. 546) nonché degli artt. 1 e 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, andrebbe rimodulato il ruolo del Segretario Generale.

È stato, infatti, riscontrato che nel 1993 tale organo — articolato in un solo «servizio» (coordinamento, analisi e programmazione a sua volta suddiviso in tre «settori»: ufficio del capo servizio; ufficio coordinamento; ufficio analisi e programmazione) — aveva una «debole» consistenza in relazione agli importanti e delicati compiti di propulsione e di coordinamento affidati al segretario Generale, chiamato «a coadiuvare direttamente il Ministro nella trattazione e nell'attività volta ad assicurare il coordinamento e la continuità delle funzioni dell'Amministrazione» (art. 5 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18).

Il «potenziamento» del ruolo del Segretario Generale dovrebbe contribuire all'elaborazione di un «programma» riguardante l'attuazione dei molteplici interventi del MAE, in cui dovrebbero essere precisati, in modo chiaro e puntuale gli obiettivi da conseguire alla cui verifica di corretta realizzazione dovrebbe presiedere un valido sistema di monitoraggio sull'azione svolta dai diversi «centri» operativi, centrali e periferici, onde generare proficue sinergie nelle distinte aree geografiche in un quadro di riferimento coordinato e periodicamente aggiornato.

6.5 Un ulteriore profilo di riflessione concerne l'articolazione interna delle direzioni generali, correttamente ripartite in cinque aree *ratione materiae*, ma suddivise in modo pletorico, che va da un minimo di 11 uffici per la Direzione generale per le relazioni culturali ad un massimo di 20 per la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo con una soluzione mediana di 15 per le altre direzioni generali. Tale ripartizione non sembra soddisfare le regole d'organizzazione, di direzione, di coordinamento e di controllo affidati al direttore generale, il quale può razionalmente ed efficacemente indirizzarsi a più ridotti centri decisionali, per cui sembra opportuno provvedere, in sede di adozione del nuovo regolamento d'amministrazione, una struttura interna semplificata.

Infine, come prescrive il suddetto D.Lvo 29/1993, il modello organizzativo deve incentrarsi su moduli flessibili e su un adeguato sistema di controllo interno onde evitare, in correlazione alla verifica dei risultati, sovrapposizione e disarmonie funzionali, diseconomie di personale, cattivo impiego delle moderne tecniche di lavoro, allontanamento del momento decisionale da quello operativo e assicurare, di converso, l'introduzione di professionalità «polifunzionali», così necessarie in un'organizzazione operante all'estero con organismi spesso di modeste dimensioni.

La *prorogatio* del modello organizzativo elaborato nel 1983 non risolve le attuali esigenze, in quanto abilita la prosecuzione di una configurazione organizzativa, basata sulle qualifiche funzionali, approvate con D.P.R. 11 agosto 1991, n. 457, del personale operante all'estero allorché la maggioranza delle missioni diplomatiche e consolari sono tenute all'adempimento di compiti qualitativamente diversificati e quantitativamente limitati, per le quali inidonei appaiono i profili anzidetti.

Il suddetto D.P.R. n. 457 ha solo consentito uno slittamento verso le qualifiche superiori del personale operante all'estero con conseguente maggiorazione dell'assegno di sede, aggravando, come si vedrà in prosieguo, gli oneri finanziari dello Stato.

7. Il sistema dei controlli interni

7.1 La Corte ebbe già occasione di rilevare l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni sia per la limitatezza delle verifiche sia per il carattere tradizionale delle tecniche di controllo, miranti più alla verifica di formali profili contabili che ad eseguire necessari accertamenti e le correlate analisi per le indispensabili valutazioni dei risultati e la loro corrispondenza agli obiettivi prefissati secondo i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia).

Anche nel 1993, il quadro operativo del sistema dei controlli interni non è mutato, in quanto non ha mirato al conseguimento di finalità sostanziali, di cui all'art. 20 del D.Lvo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (D.Lvo 18 novembre 1993, n.470 e D.Lvo 23 dicembre 1993, n. 546) nonché agli artt. 7 e 8 del D.L. 15 maggio 1993, n.143, più volte reiterato e da ultimo recepiti nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, secondo cui occorre accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, nonché la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Al riguardo, la Corte deve rilevare che inattuata è sinora rimasta la novellazione relativa all'istituzione di servizi di controllo interno e di nuclei di valutazione abilitati a determinare almeno annualmente, i parametri di riferimento del controllo (cfr. art. 20 del citato D.Lvo n.29).

Il MAE ha provveduto a predisporre uno schema di regolamento per l'organizzazione e la disciplina dei servizi di controllo interno, la cui procedura approvativa è in corso di definizione.

Consegue che a tutt'oggi il sistema dei controlli interni del MAE non ha subito alcun mutamento e che pertanto le notazioni che seguono si riferiscono ad un sistema che avrebbe dovuto essere modificato.

7.2 Il sistema dei controlli interni è incentrato principalmente sull'azione di due organi:

a) L'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero (I.G.M.U.E.) è posto alle dirette dipendenze del Ministro con il compito di vigilare sul regolare andamento degli Uffici e delle Rappresentanze e degli Istituti italiani all'estero (art. 12 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18) nonché con l'incarico di assicurare la sicurezza per la sede ministeriale e per gli uffici all'estero, operando per quest'ultima finalità in collegamento con il servizio di sicurezza dipendente dalla Presidenza del Consiglio.

L'Ispettorato è diretto da un diplomatico con qualifica di ministro plenipotenziario di prima classe, coadiuvato da un vice ispettore generale e da cinque ispettori, oltre al personale ausiliario, di segreteria e di archivio.

Il sistema ministeriale è completato dal controllo demandato, ex art. 77 del citato D.P.R. 18/1967, al funzionario della carriera direttiva amministrativa in servizio presso un ufficio all'estero con funzioni amministrativo-contabili, di cui all'art. 75 dello stesso D.P.R., il quale ha l'obbligo di effettuare, almeno una volta all'anno, ispezioni presso uffici che hanno sede nello stesso Paese o nella stessa area geografica nei quali non presta servizio altro funzionario amministrativo investito delle medesime funzioni.

b) L'Ispettorato generale di Finanza (I.G.F.) e la Ragioneria centrale, inquadrati entrambi nella Ragioneria Generale dello Stato (R.G.S.), ai sensi della legge 26 luglio 1939, n.1037 (art. 3) e del R.D. 18 novembre 1923, n.2440 (art. 22).

Nel corso del 1993, sono state eseguite, a cura dell'I.G.F., le seguenti verifiche:

- 1) Consolato generale d'Italia in San Pietroburgo;
- 2) Consolato generale d'Italia in Parigi;
- 3) Ambasciata d'Italia in Mosca;
- 4) Consolato generale d'Italia in Rio de Janeiro.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.3 Nel corso del 1993 l'Ispettorato Generale il MAE ha ispezionato sotto il profilo amministrativo-contabile 46 Sedi all'Estero di cui:

- 7 Rappresentanze Permanenti;
- 16 Ambasciate;
- 15 Consolati Generali;
- 5 Consolati;
- 3 Vice Consolati.

Fra tali Sedi, 4 sono state ispezionate congiuntamente con il Ministero del Tesoro.

Sono stati inoltre ispezionati 14 Istituti di Cultura.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo alla sicurezza, sono state altresì ispezionate congiuntamente a funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri 23 Sedi di cui:

- 4 Rappresentanze Permanenti;
- 16 Ambasciate;
- 3 Consolati.

Inoltre sono state effettuate presso 19 Sedi delle visite ad «hoc» (una di tali Sedi per motivi contingenti è stata ispezionata due volte nel corso dell'anno) .

7.4 Dagli accertamenti eseguiti ai fini del presente referto, è emerso che entrambi gli organi di controllo concentrano la propria azione alla verifica della legalità o della regolarità contabile, in quanto il loro modus operandi non si ispira, sotto il profilo metodologico, alla comune moderna esigenza di accertare, ponderare e valutare la gestione non solo sotto il profilo della sua corrispondenza alla normativa vigente, ma anche al conseguimento degli obiettivi prefissati dal programma nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria. In buona sostanza non risulta che l'*audit interno* sia stato diretto anche all'accertamento dell'efficacia e dell'efficienza della gestione e che quest'ultima abbia raggiunto economicamente le finalità prefissate.

Nel loro insieme i risultati dei controlli interni si sono appalesati inadeguati per verificare:

- 1) la rispondenza della struttura dello stato di previsione della spesa all'azione ministeriale;
- 2) la pertinenza e l'adeguatezza del sistema finanziario-contabile nonché della tenuta delle correlate scritture e documentazioni giustificative a mezzo di idoneo sistema informatico centralizzato (rete informatizzata dei servizi contabili);
- 3) la razionale distribuzione delle funzioni ovvero l'emergenza di vizi di strutturazione e di organizzazione del lavoro, nonché della corretta utilizzazione delle molteplici procedure;
- 4) il grado di diffusione delle informazioni;
- 5) l'esistenza o meno dei carichi funzionali di lavoro e di un appropriato sistema di monitoraggio;
- 6) la possibilità di migliorare le procedure amministrative ecc..

Sul piano operativo, gli inconvenienti relativi sono facilmente eliminabili in quanto discendono da ordini di servizio ovvero da altri atti amministrativi, anche a contenuto generale, spesso a rilevanza interna all'organizzazione.

7.5 L'Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero, nel secondo semestre 1993 ha cercato di migliorare il proprio modus operandi, pianificando le verifiche all'estero, da eseguire secondo precise modalità. In particolare è stato stabilito che la «delegazione ispettiva» sia composta da un ispettore, da un funzionario amministrativo e da un impiegato di settima qualifica funzionale. Di norma, questi due ultimi componenti possono essere addetti alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione del MAE.

L'attività dell'Ispettorato MAE può essere ricondotta a tre diverse tipologie:

- a) verifiche ispettive, programmati all'inizio dell'anno, presso gli uffici all'estero, eseguiti esclusivamente con personale MAE;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) verifiche congiunte con la Ragioneria Generale dello Stato;
- c) verifiche ad hoc, attuate su istanza dell'Autorità giudiziaria ovvero per fronteggiare particolari emergenze di sicurezza o di gestione.

7.6 L'analisi delle risultanze riguardanti un numero significativo di ispezioni degli uffici all'estero evidenzia che uno scarso seguito viene dato alle rilevazioni eseguite dai responsabili delle missioni diplomatiche, riguardanti la produttività del personale, la congruenza dell'orario di lavoro, l'eccessiva incidenza dell'attività sindacale sulla regolarità del servizio, la ridondanza del personale appartenente alle qualifiche di grado più elevato e l'insufficienza di impiegati di quarto livello per compiti di dattilografia, la necessità di introdurre qualifiche «polifunzionali» per consentire una migliore organizzazione degli uffici all'estero, l'esuberanza di personale di cancelleria in relazione alle esigenze dell'ufficio ecc.. In buona sostanza, si constata una difficile «comunicabilità» tra centro e periferia; e ciò sembra essere riconducibile alla carenza di conseguenti iniziative da parte del Segretario Generale.

Altro profilo di negativa incidenza attiene al ruolo di «supplenza» che si vuole attribuire all'Ispettorato generale nei confronti del mancato esercizio dei controlli interni che i responsabili degli uffici all'estero sono tenuti a porre in essere, ai sensi degli artt. 4, 5, 17 e 18 del D.Lvo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive integrazioni e modificazioni (D.Lvo 18 novembre 1993, n. 470 e D.Lvo 23 dicembre 1993, n. 546) per accrescerne l'efficienza anche mediante un coordinato sistema informativo.

8. Gli atti internazionali e l'art. 80 della costituzione

8.1. Nel 1993, il MAE ha proseguito nell'osservanza della prassi di non sottoporre a legge di autorizzazione, alla ratifica o a decreto del Presidente della Repubblica numerosi atti internazionali, di rilevanza politica ovvero comportanti oneri per le pubbliche finanze, in violazione dell'art. 80 Cost. e del rilievo formulato dalla Corte nell'ultima relazione.

L'analisi degli atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (1), il cui elenco trovasi in allegato al presente capitolo (cfr. All. B), conferma la Corte nel proprio convincimento di una non persuasiva applicazione del vigente sistema costituzionale, in quanto sembra difficile disconoscere che molti degli atti in questione siano idonei ad impattare sulle pubbliche finanze, producendo ed alimentando oneri finanziari connessi con gli impegni o gli obblighi internazionali, liberamente assunti con gli altri Stati.

8.2 In tale contesto, pesanti sono le incidenze che, ricadono sulla Sezione Speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (S.A.C.E.), ente pubblico economico, nei cui riguardi lo Stato ha l'obbligo giuridico di provvedere al ripiano delle perdite, di gestione: perdite, in buona misura, provocate dall'assunzione di carichi assicurativi inerenti alle esportazioni italiane verso Paesi ad alto rischio d'insolvenza nel commercio internazionale.

Nell'ultima relazione la Corte ebbe a precisare che gli atti in questione sono riconducibili a quattro principali tipologie:

- 1) atti inerenti al settore della cooperazione allo sviluppo;
- 2) atti relativi al consolidamento del debito estero;
- 3) atti di cooperazione economica, mediante apertura di credito all'esportazione;
- 4) atti di cooperazione scientifica, culturale ecc.

1) Gli atti internazionali sono stati pubblicati per il periodo 16 dicembre 1993 - 15 marzo 1994 in G.U., Suppl. ord. n.87 del 15 aprile 1993; per il periodo 16 marzo - 15 giugno 1993 in G.U., Suppl. ord. n. 164 del 15 luglio 1993, per il periodo 16 giugno - 15 settembre 1993 in G.U., Suppl. ord. n. 243 del 15 ottobre 1993, per il periodo 16 settembre - 15 dicembre 1993 in G.U., Suppl. ord. n. 11 del 15 gennaio 1994.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

8.3 Orbene, non sembra dubitabile che un atto rientrante in una delle suddette tipologie, costituisca un presupposto politico-programmatico, la cui attuazione non può che tramutarsi in maggiori oneri per i «centri» di spesa pubblica interessati.

La Corte richiama l'attenzione sulla necessità di rigorosa applicazione dell'art. 80 Cost., onde illuminare un'area nebulosa, in cui molteplici oneri finanziari, anche di rilevante consistenza, sono assunti dall'Italia senza la prevista copertura finanziaria, prescritta dall'art. 81 Cost., ampliando così la zona degli «oneri latenti» e, in ultima analisi, compromettendo la trasparenza ed il buon andamento della gestione finanziaria.

9. Il personale

9.1. Al termine del 1993, il personale del Ministero era il seguente (tra parentesi i dati al 31 dicembre 1992):

- Diplomatici	897 (883)
- Dirigenti	36 (36)
- Qualifiche funzionali	4.150 (4.163)
- Contrattisti	1.549 (1.522)
- Totale	6.632 (6.604)

Rispetto al 1992 si è verificato nel corso del 1993 un aumento di 98 unità di cui 14 appartenenti alla carriera diplomatica.

Per il personale diplomatico si riferisce nel paragrafo successivo, mentre la consistenza organica ed effettiva è stata esposta in precedenza. Per le restanti qualifiche valgono le seguenti notazioni.

La consistenza organica ed effettiva dei dirigenti è illustrata in allegato (Cfr. All. C).

Le dotazioni organiche delle qualifiche funzionali del MAE sono state definite, in applicazione dell'art. 6 della legge n. 312/1980, con D.P.C.M. 3 marzo 1988, pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 33 dell'8 febbraio 1991. Nel corso del 1990 sono stati effettuati gli inquadramenti definitivi nei profili professionali della quasi totalità del personale dell'Amministrazione controllata, residuando solo la definizione delle situazioni relative al personale della ex carriera direttiva (IX q.f.).

Anche tali ultimi provvedimenti di inquadramento, a seguito del D.P.C.M. relativo all'individuazione dei profili, sono stati effettuati nel corso del 1992, per cui attualmente può dirsi completato il passaggio del personale alle nuove posizioni di status conseguenti alla applicazione della legge n. 312 del 1980.

Deve essere precisato che l'inquadramento nei profili professionali ha determinato la formazione di un rilevante numero di posizioni sovrannumerarie nella VII e V qualifica funzionale e ha comportato il congelamento di un numero corrispondente di posti nelle qualifiche inferiori.

Al 31.12.1993, a fronte di un organico di 4.972 + 250 unità riservate all'area culturale, risultano coperti n. 4.010 posti (escluse 5 unità collocate fuori ruolo) + 110 unità dell'area culturale, secondo le posizioni specificate nel seguente prospetto.

Al 31 dicembre 1993, 73 unità del personale delle qualifiche funzionali del M.A.E. era distaccato o comandato presso altre Amministrazioni, secondo la ripartizione riportata in allegato (Cfr. all. D). Alla stessa data per converso, 76 unità di personale di altre Amministrazioni era collocato fuori ruolo, quale esperto operante all'estero, ai sensi dell'art. 168 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 presso le Rappresentanze diplomatico-consolari (Cfr. All. D)

9.2 Il MAE utilizza per le esigenze degli uffici all'estero personale a contratto con mansioni di concetto, esecutive, ausiliarie.

L'assunzione di tale personale trova la sua fonte normativa nel D.P.R. n. 18/1967 e successive modificazioni ed integrazioni, disposte con legge 17.7.1970, n. 569; legge 13.8.1980, n. 462; D.P.R. 1.7.1980, n. 618 e D.L. 2.7.1984, n. 402 convertito in legge 3.9.1984, n. 627; e da ultimo, con legge 27.10.1988, n. 470.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il contingente risulta attualmente fissato in 1667 unità.

Alla data del 31 dicembre 1993 erano in servizio 1.528 impiegati assunti con contratto stabile (648 uomini e 880 donne) nonchè di 17 unità reclutate con contratto temporaneo (5 uomini e 12 donne). Alla medesima data risultavano in servizio anche quattro impiegati locali (tre uomini e una donna), assunti ai sensi del R.D. 23/1943. Complessivamente, gli impiegati a contratto assommavano al 31 dicembre 1993 a 1.549 unità, di cui 1.039 di nazionalità italiana e 510 stranieri.

L'assunzione del personale «contrattista» trova il suo fondamento giuridico nell'autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - con nota n. 2268 del 2.6.1992, con cui è stato precisato che «i limiti e le modalità previsti dall'art. 5 della legge 412/91, non si applicano al sopradetto personale» e che, quindi, lo stesso può essere assunto nei limiti del contingente autorizzato ai sensi dell'art. 152 del citato D.P.R. 18/1967.

9.3 Nel corso del 1992, i servizi responsabili del MAE si sono attivati per le seguenti procedure concorsuali:

- Concorso per 134 posti di Consigliere di legazioni;
- Concorso per 40 posti di volontario diplomatico, iniziato nel 1992;
- Concorso per 30 posti di volontario diplomatico, avviato nel 1993;
- Concorso per due posti di primo dirigente per la ricerca storico-diplomatica;
- Concorso per 6 posti di archivistica di Stato (VII qualifica funzionale, in seguito V Q.F.);
- Concorso per 17 posti di assistente linguistico (VI Q.F.);
- Concorso per 4 posti di assistente linguistico (VI Q.F.) riservato al personale contrattista;
- Concorso per 40 posti di operatore amministrativo (V Q.F.);
- Concorso per 17 posti di operatore amministrativo (V Q. F.) riservato ai contrattisti;
- Procedimento per l'assunzione di 7 unità di profilo professionali del MAE appartenenti alla III Q.F.;
- Procedimento per l'assunzione di 59 posti di conducente di automezzi (III Q.F.);
- Procedimento per l'assunzione di 15 posti di conducenti di automezzi (III Q.F.) riservato ai contrattisti;
- Procedimento per l'assunzione di 32 unità di profili professionali della IV, II, II Q.F. riservate ai cassaintegrati.

Inoltre, sono state praticate le procedure, previste dal citato D.l.vo 29/1993, per le assunzioni per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento sulla base delle graduatorie compilate dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione (UPLMO).

9.4 Infine, il reparto «organizzazioni internazionali» del MAE ha curato i seguenti concorsi:

- Concorso ONU riservato a cittadini italiani nel settore della demografia (livello p2/p3);
- Concorso ONU riservato a cittadini italiani nei settori della pubblica informazione (livello p1/p2), della statistica (livello p1/p2) e dell'economia (p3);
- Concorso Consiglio d'Europa a livello direttivo iniziale (A1, A2 e A3) riservato a giovani laureati italiani (solo pubblicizzazione) nei settori politico, legale, sociale, ambientale, culturale, amministrativo e finanziario;
- Concorso Consiglio d'Europa per un posto presso la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo (solo pubblicizzazione).

Il Reparto Organizzazioni Internazionali ha altresì effettuato:

- il reclutamento di personale civile per le future missioni di pace dell'ONU, squadre di amministratori civili da inviare nei paesi pacificati per il ristabilimento delle normali attività amministrative;
- il reclutamento di personale civile (nei settori giudiziario e penale) per la Missione UNOSOM II: missione di pace delle Nazioni Unite specifica per la Somalia;
- la pubblicizzazione, mediante diramazioni a largo raggio o diffusioni ristrette a settori specifici per ulteriore distribuzione delle richieste di copertura di posti di livello medio-alto vacanti presso le più importanti Organizzazioni Internazionali.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10. Il personale diplomatico

10.1 La legge 4 agosto 1989, n. 285 mirava a soddisfare le aspettative di carriera di tutti i diplomatici allo scopo di eliminare frustrazioni e sperequazioni con le altre carriere statali e premiare così un Corpo di essenziale supporto per la politica estera italiana. Purtroppo, i criteri ampiamente discrezionali osservati per le promozioni soprannumerarie ha avviato ed alimentato un corposo contenzioso che, nell'ultimo triennio, ha assunto una particolare intensità, influenzando negativamente, in termini di efficienza e di risultati, la stessa attività istituzionale, in quanto vede coinvolti circa centocinquanta diplomatici - tra interessati e controinteressati - con qualifica di consiglieri d'ambasciata e superiore.

Le vicissitudini attuative della suddetta legge, ancora lungi dalla loro conclusione, si possono così riepilogare.

In luogo dell'auspicato «scorrimento» agevolato nei gradi più elevati della carriera diplomatica, i provvedimenti di promozioni soprannumerarie sono stati dapprima annullati dal TAR - Lazio e successivamente sospesi dal Consiglio di Stato che, infine, ha confermato le decisioni del giudice di primo grado.

I nuovi atti assunti dall'Amministrazione, peraltro confermativi in larghissima misura dei provvedimenti annullati, hanno solo parzialmente superato la fase di controllo preventivo della Corte, la quale, con deliberazione n. 138/93 del 12 agosto 1993, ha ammesso a «visto» solo quei provvedimenti che annullavano d'ufficio gli stessi atti di nomina rifiutando la registrazione per quelli già annullati dal TAR e le cui decisioni erano state confermate dal Consiglio di Stato (Decisione n. 393/93 depositata in data 6 aprile 1993).

Tali ultime nomine, effettuate dall'Amministrazione «ora per allora», come suggerito dal Consiglio di Stato, pronunciandosi in sede consultiva, sono state recentemente ammesse a «visto» dalla Corte perché ritenute conformi ai principi enunciati dal Consiglio di Stato con la surriferita decisione n. 393/93.

11. L'indennità di servizio all'estero

11.1 Il Governo ha emanato il D.L. 20 maggio 1993, n. 155, convertito con modificazioni con la legge 19 luglio 1993, n. 243 (recante «Misure urgenti per la finanza pubblica») una nuova disciplina sulla determinazione dell'indennità di servizio all'estero (I.S.E.), nei cui riguardi la Corte, a seguito di apposite indagini, aveva formulato nell'ultima relazione le seguenti notazioni (2):

a) A causa dei considerevoli aumenti intervenuti nel tempo, l'ISE ha visto snaturata la sua finalità iniziale di emolumento diretto a «sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero», per assumere la natura di emolumento retributivo, a cagione sia del suo livello sensibilmente superiore a quello corrisposto a titolo di trattamento di missione all'estero, sia gli emolumenti della stessa specie, che altre leggi quantificano a favore di altro personale statale, chiamato ad operare, per obbligo di servizio, all'estero.

2) Per facilitare la conoscenza delle diverse soluzioni, si riproduce qui di seguito il D.L. 20 maggio 1993, n. 155, art. 6 (Revisione indennità servizio all'estero), mentre il testo della legge di conversione è riprodotto alla nota 3).

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono soppressi i rapporti fissi di ragguglio di cui all'articolo 209 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, per la conversione nella valuta di pagamento delle indennità di servizio all'estero, comunque denominate, previste dal decreto stesso e non sono più applicabili alle indennità medesime i cambi di finanziamento di cui all'articolo 54 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, ed all'articolo 20 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155.

2. A decorrere dalla predetta data, le indennità di servizio all'estero, corrisposte a qualsiasi titolo al personale comunque in servizio all'estero in qualità di dipendente statale o di enti od istituti, ancorché dotati di autonomia giuridica e patrimoniale, sono fissate in lire italiane. Il relativo controvalore è trasferito all'estero, tramite il contabile del Portafoglio, ai cambi correnti del giorno dell'operazione di acquisto delle valute di pagamento stabilite annualmente dalla commissione permanente di finanziamento di cui all'art. 172 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.

3. Sono abrogate tutte le norme incompatibili con le disposizioni del presente articolo.»

Secondo il suesposto meccanismo, l'ISE è fissata in lire italiane ed il relativo controvalore è trasferito all'estero, tramite il Contabile del Portafoglio, ai cambi correnti del giorno dell'operazione di acquisto delle valute di pagamento stabilite annualmente dalla Commissione anzidetta. Tale disposizione è stata introdotta per ovviare al meccanismo di alterazione del sistema, il quale, secondo la normativa previgente, così come applicata dal MAE, in luogo di riferirsi agli importi fissati in lire italiane faceva esclusivo riferimento alla valuta estera, in cui l'ISE era corrisposta, ponendo da un lato a carico dello Stato gli effetti di una svalutazione della lira ed incrementando, dall'altro, senza l'osservanza del sistema di quantificazione summenzionato, l'ISE corrisposta al personale interessato.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) Inoltre, l'art. 48 del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, assoggetta all'IRPEF soltanto il 40% dell'indennità di base: ossia quelle in proseguimento riportate che toccano, al massimo, 795.000 lire mensili. E, infatti, difficile comprendere lo speciale trattamento riservato al personale del MAE all'estero, allorché lo stesso articolo dispone l'assoggettabilità all'IRPEF del 40% degli emolumenti riscossi dai soggetti privati (attualmente, l'imponibile mensile è calcolato sul 40% di 1.590.000 cioè del doppio di 795.000).

c) L'Amministrazione, poi, ricomprende nel trattamento fiscale privilegiato anche le indennità corrisposte al personale in servizio presso le Missioni diplomatiche ubicate a Roma (F.A.O. e Santa Sede), per il quale è dubbia la razionalità in considerazione della natura e delle finalità dell'ISE.

d) Nel mese di ottobre del 1992, la Commissione anzidetta ha proceduto alla rideterminazione dell'ISE al fine di raggugliare gli importi con quelli espressi in valuta estera per l'anno 1992 ed annullare così, per il personale interessato gli effetti della svalutazione della lira. Conseguentemente, la Commissione ha proceduto all'aumento dell'ISE (in misura media del 20%) e alla determinazione del corrispondente importo in valuta estera, da corrispondere a partire dal 1 gennaio 1993 e da valere per l'intero anno ovvero sino alla nuova determinazione anteriore al 31 dicembre 1993 (3).

3) La legge di conversione 19 luglio 1993, n. 243, art. 6 del D.L. 155/1993, il cui testo è riportato alla nota 1, dispone:

1. Agli importi delle indennità di servizio e degli assegni di sede all'estero, comunque denominati, corrisposti a qualsiasi titolo al personale in servizio all'estero in qualità di dipendente statale o di enti od istituti, ancorché dotati di autonomia giuridica e patrimoniale, viene applicata alla data del 1° gennaio 1994 una riduzione del 3,5 per cento attraverso provvedimenti amministrativi relativi ai coefficienti di maggiorazione da adottare secondo le procedure previste dalla normativa vigente.

2. In conformità con le vigenti procedure, il Ministero degli affari esteri provvede a razionalizzare e ristrutturare la rete diplomatica e consolare e le istituzioni culturali e scolastiche all'estero ivi comprese le iniziative e le attività di assistenza scolastica previste dalla legge 3 marzo 1971, n. 153, ed opera una conseguente riduzione del personale attualmente in servizio presso le suddette strutture, anche mediante la fissazione, relativamente al triennio 1993-1995, di un limite massimo di otto anni di permanenza all'estero per tutto il personale di ruolo del Ministero degli affari esteri, fermo restando quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.

3. A decorrere dal 1° gennaio 1994, le indennità base di cui alla tabella 19 allegata al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni (c), sono rivalutate, ai soli fini fiscali previsti dal comma 5 dell'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, del cento per cento.

La medesima rivalutazione si applica alle indennità ed assegni base, comunque denominati, relativi ad ogni categoria di personale in servizio all'estero in qualità di dipendente statale o di enti od istituti, ancorché dotati di autonomia giuridica e patrimoniale.

4. A decorrere dal 1° gennaio 1994, gli emolumenti del personale in servizio all'estero con contratto regolato dalla legge italiana di cui agli articoli 152 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 e successive modificazioni, costituiscono reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ai sensi dell'art. 48 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per il 70 per cento del loro ammontare.

5. Sono sospesi le destinazioni e i comandi del personale della scuola alle istituzioni scolastiche non statali italiane all'estero ed alle istituzioni di cui alla legge 3 marzo 1971, n. 153, relativi all'anno scolastico 1993-1994.

6. Sono sospesi i trasferimenti a domanda da una sede all'estero ad un'altra per l'anno scolastico 1993-1994 del personale della scuola in servizio presso le istituzioni scolastiche italiane all'estero, comprese quelle di cui alla legge 3 marzo 1971, n. 153, le scuole europee e le istituzioni scolastiche estere.

7. Il contingente del personale di ruolo della scuola da destinare all'estero di cui all'articolo 4 della legge 25 agosto 1982, n. 604, escluso quello da destinare senza oneri a carico dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, è stabilito entro il limite massimo di 1.400 unità.

8. La riduzione del contingente di cui al comma 7 è effettuata a valere sulle istituzioni scolastiche italiane non statali all'estero e sulle istituzioni di cui alla legge 3 marzo 1971, n. 153. Per i rientri del personale si applicano, nell'ambito della circoscrizione consolare interessata alla riduzione, le disposizioni di cui all'articolo 18, commi sesto e settimo, della legge 25 agosto 1982, n. 604, e all'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 3 maggio 1988, n. 140, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 luglio 1988, n. 246, indipendentemente dalla norma in base alla quale è stata disposta la destinazione all'estero del personale medesimo.

9. Una somma pari al 40 per cento delle riduzioni di spesa realizzate sul capitolo 2503 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri per effetto delle disposizioni di cui al presente articolo è destinata ai capitoli 2653 e 3577 del medesimo stato di previsione per l'anno 1993, e corrispondenti capitoli per gli anni 1994 e 1995, nella misura rispettivamente di un quinto e di quattro quinti.

10. Per effetto delle disposizioni di cui al presente articolo, gli stanziamenti dei capitoli dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno 1993, e corrispondenti capitoli per gli anni 1994 e 1995, elencati nella tabella allegata al presente decreto, sono modificati per gli importi a fianco di ciascuno indicati, intendendosi ridotta l'autorizzazione di spesa di cui alle leggi 3 gennaio 1981, n. 7 (i), 26 febbraio 1987, n. 49 (l), e 5 luglio 1990, n. 173 (m), come determinata dalla tabella C allegata alla legge 23 dicembre 1992, n. 500 (n).

11. Per l'anno 1993 è ridotta di lire 53.000 milioni l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 26 febbraio 1992, n. 212.

12. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il meccanismo posto in essere viene sostanzialmente a ledere l'obiettivo prefissato con l'art. 7, comma 5, del DL 19 settembre 1992, n.384, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, secondo cui tutte le indennità - e quindi anche l'ISE - devono restare ancorate ai livelli del 1992.

La Corte, in disparte ogni considerazione sui profili di legittimità delle disposte maggiorazioni dell'ISE disposte nel 1993, deve rilevare che il metodo di determinazione osservato nel 1992 per i compensi del 1993 mal si armonizza con gli artt. 170 e 171 del DPR 5 gennaio 1967, n.18, in quanto, in luogo di procedere - sulla base di adeguata ponderazione e valutazione dei parametri di riferimento - alla determinazione dell'ISE in lire italiane da convertire, poi, in valuta estera, compie un'inversione del meccanismo, prendendo come punto di riferimento l'importo in valuta estera per quantificare, poi, l'ISE in lire italiane.

Tali considerazioni conservano la loro attualità, malgrado il surriferito intervento legislativo.

11.2 In proposito, non è ultroneo sinteticamente rammentare che in virtù dell'art. 170 del DPR 5 gennaio 1967, n.18, il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo, previsti per l'interno (tranne che per tali assegni sia diversamente disposto) percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero (I.S.E.), stabilita per il posto organico che occupa, con le eventuali maggiorazioni o riduzioni nonché le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni del suddetto decreto.

Soggiunge il successivo art. 171 che l'indennità non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ed è ad essi commisurata. Essa è costituita:

a) dall'indennità base di cui alla tabella 19, allegata allo stesso decreto normativo;

b) dalle maggiorazioni o riduzioni relative ai singoli uffici, determinate secondo coefficienti da fissarsi con decreto del Ministro per gli affari esteri di concerto con il Ministro per il tesoro, sentita la Commissione di cui all'art. 172.

In relazione alle speciali finalità dell'indennità di servizio all'estero, i coefficienti di maggiorazione (di quelli di riduzione è bene non parlare perché inesistenti) sono fissati:

1) sulla base del costo della vita e delle sue variazioni risultanti dalle periodiche pubblicazioni statistiche dell'O.N.U., del Fondo Monetario Internazionale e locali, nonché dalle relazioni dei capi di rappresentanza diplomatica e, in particolari situazioni, dei capi di ufficio consolare, dai rapporti degli ispettori del Ministero e degli uffici all'estero, come pure da ogni altro elemento utile;

2) tenuto conto, tra l'altro:

- delle necessità di rappresentanza derivanti dalle funzioni esercitate, con speciale riguardo a determinate esigenze delle singole sedi;
- delle particolari condizioni locali, anche in relazione agli eventuali disagi della sede;
- del costo degli alloggi, del personale domestico e dei servizi;
- del corso dei cambi.

Una Commissione - presieduta dal Ministro o per sua delega dal Sottosegretario di Stato o dal Direttore Generale del personale e dell'Amministrazione o del Vice-Direttore del personale - effettua annualmente prima dell'inizio dell'esercizio finanziario (di norma nel mese di ottobre) un esame della situazione generale delle indennità di servizio all'estero e fissa i criteri di massima per la revisione dei coefficienti. La Commissione procede, altresì, entro il primo trimestre di ogni esercizio finanziario, alla valutazione delle necessità di stanziamento di bilancio per l'esercizio successivo in materia di indennità di servizio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

11.3 La misura dell'indennità di servizio all'estero è stata fissata dalla suddetta tabella n. 19 secondo le seguenti quantificazioni:

PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA	
Funzione - posto	Indennità mensile lorda
Capo di rappresentanza - Ambasciata	795.000
diplomatica - Legazione	510.000
Ministro presso Rappresentanza diplomatica	382.000
Ministro consigliere (1) o capo di Consolato generale di I classe	340.000
Capo di Consolato generale	317.000
Primo consigliere (1) o console generale aggiunto presso Consolato generale di I classe (1)	290.000
Consigliere (1) o console presso Consolato generale di I classe (1)	267.000
Capo di Consolato (2)	203.000
Primo segretario (1) o console presso Consolato generale (1) o console aggiunto presso Consolato generale di I classe (1)	195.000
Capo di Vice Consolato	180.000
Secondo segretario (1) o primo vice console (1)	177.000
Terzo segretario (1) o vice console (1)	162.000
PERSONALE DELLA CARRIERA DIRETTIVA AMMINISTRATIVA	
Funzione - posto	Indennità mensile lorda
Primo commissario amministrativo	238.000
Commissario amministrativo	210.000
Commissario amministrativo aggiunto	180.000
Vice commissario amministrativo	162.000
PERSONALE DELLE CARRIERE E RUOLI DI CONCETTO	
Funzione - posto	Indennità mensile lorda
Agente consolare	150.000
Cancelliere capo di I classe, assistente commerciale capo di I classe e perito tecnico capo di I classe	145.000
Cancelliere capo, assistente commerciale principale e perito tecnico principale	134.000
Cancelliere principale, assistenza commerciale principale e perito tecnico principale	115.000
Cancelliere, assistente commerciale e perito tecnico	92.000
PERSONALE DELLA CARRIERA ESECUTIVA	
Funzione - posto	Indennità mensile lorda
Archivista capo	91.000
Primo archivista	87.000
Archivista	73.000
PERSONALE DELLE CARRIERE AUSILIARIE	
Funzione - posto	Indennità mensile lorda
Commesso capo e primo autista	68.000
Commesso e autista	62.000

(1) Identica indennità mensile spetta qualunque sia il settore di impiego del personale.

(2) Limitatamente a 20 Consolati da determinarsi con decreto del Ministro per gli affari esteri di concerto con quello per il tesoro

Nota - L'indennità personale di servizio all'estero è soggetta alle riduzioni di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 17 agosto 1955, n. 767, art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19 ed art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In virtù della elevazione dei coefficienti di maggiorazione nonché della concentrazione delle qualifiche (avvenuta con DPR 11 agosto 1991, n. 457) i suddetti importi hanno subito, a più riprese, consistenti incrementi; e alla fine del 1993 la soglia annuale di circa 30 milioni di lire per i livelli di più basso profilo e di oltre 400 milioni di lire per i Capi missione: importi da convertire in valuta estera ai sensi dell'art. 209 del suddetto DPR 18/1967.

11.4 Tanto precisato in via di generale sistematica, va ancora ricordato che nel 1993 il MAE ha richiesto in *subiecta materia* due pareri del Consiglio di Stato (4) con cui è stata riconosciuta la legittimità sia della corresponsione dell'ISE al personale addetto presso le missioni diplomatiche operanti in Roma sia l'applicazione, nei loro confronti, dello speciale regime previsto dell'art. 48 del T.U. delle imposte sui redditi approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, secondo cui «per i servizi prestati all'estero dai dipendenti delle amministrazioni statali la legge prevede la corresponsione di una indennità di base e di maggiorazioni ad essa collegate concorre a formare il reddito la sola indennità base nella misura del 40 per cento» (5).

In proposito è da sottolineare che le notazioni della Corte non toccano i profili di legittimità ma si collocano sul terreno della sana gestione finanziaria (economicità, efficienza ed efficacia).

11.5 Più complesse sono le notazioni della Corte sul sistema ISE, considerato in generale.

In primo luogo, è a dirsi che sia la sua articolazione normativa sia la sua concreta attuazione contrastano con i principi di trasparenza dell'azione amministrativa, la cui generale applicazione è ribadita dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e dal D.Lvo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.

Inoltre, l'ISE viene corrisposta al personale soltanto in alcune valute «forti», che però divengono «deboli» allorché servono a convertire l'importo dell'ISE, espresso in lire italiane, con la conseguenza di far lievitare ulteriormente l'effettivo ammontare dell'indennità. A titolo esemplificativo si riportano i rapporti lire/valuta estera espressi dai decreti ministeriali valevoli per il 1993 e per il 1994 ed i tassi di cambio dell'Ufficio Italiano Cambi (UIC) (6):

Valute	Cambio 1993	MAE 1994	Cambi 1993	Min. Tesoro 1994
Dollaro USA	1260	1550	1490,112	1702,38
Marco Tedesco	790	930	922,832	979,79
Franco Svizzero	900	1050	1007,951	1156,437
Franco Francese	220	270	272,197	287,263
Lira Sterlina	2179	2310	2283,309	2539,640
Fiorino Olandese	700	830	820,662	871,608
Dollaro Canadese	1030	1200	1166,856	1295,530
Yen Giapponese	9	13,7	11,914	15,281
Corona Svedese	206	200	205,327	209,463
Dollaro Australiano	920	1020	1004,330	1184,833
Dollaro Neozelandese	700	820	766,206	958,778

4) Il testo dei pareri è riportato in allegato alla presente relazione (Cfr. All. E).

5) Le indennità base di cui alla riferita tab. 19, ai soli fini fiscali, sono rivalutate del 100%; quindi gli importi vanno raddoppiati ai soli fini IRPEF.

6) I cambi del Ministero del Tesoro sono pubblicati nelle G.U. n. 48 del 27.2.1993 (per gennaio 1993) e n. 65 del 19.3.1994 (per gennaio 1994).

Dal raffronto dei suddetti dati si constata una differenza a vantaggio del personale MAE. Poiché nel corso dell'anno la lira, a volte, perde ulteriormente quota e poiché l'importo dell'ISE rimane invariato ed è sottoposto allo stesso rapporto di ragguglio si produce un ulteriore incremento del compenso.

Infine, non sono palesi le ragioni ostative alla corresponsione dell'ISE in moneta locale, come prescrive l'art. 209 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 — anche se viene consentito in regime derogatorio epperò eccezionale — «nei limiti e con le modalità stabilite con decreto del Ministro per gli affari esteri di concerto con quello del tesoro, sentita la Commissione di cui all'art. 72» del decreto anzidetto.

Infatti, sia per la natura non retributiva dell'ISE sia per la sua finalità di ristorare le maggiori spese sostenute dal personale, sarebbe molto più corretto, sotto il profilo della legittimità e della trasparenza amministrativa che l'indennità in questione fosse corrisposta nella valuta legale della Spagna, del Belgio, dell'Irlanda, del Lussemburgo, del Portogallo, della Grecia (appartenenti all'Unione Europea) della Norvegia, dell'Austria, (per questi ultimi Paesi si è provveduto dal 1° gennaio 1994) ecc.

11.6 Tutti i surriferiti profili sono idonei a compromettere i principi di trasparenza e chiarezza e controllabilità, cui invece il sistema ISE dovrebbe ispirarsi per consentire al Parlamento, al Governo e alla stessa Corte dei conti una corretta conoscenza delle spese erogate dallo Stato ai beneficiari nonché per permettere e di attivare, ove necessario, le misure più adeguate per assicurare il giusto equilibrio tra il principio di sana amministrazione e quello di ristoro delle maggiori spese nonché degli eventuali disagi, affrontati dal personale interessato.

12. Determinazione dei carichi funzionali di lavoro e del loro monitoraggio

12.1 Le carenze organizzative illustrate in precedenza assumono una più pregnante rilevanza ove messe in connessione con la mancanza di adeguate misure atte a provvedere sia alla determinazione dei carichi funzionali di lavoro sia al loro monitoraggio e conseguente aggiustamento; e ciò nonostante l'obbligo di provvedervi dall'ormai lontano 1987. Infatti, è da tale anno che l'art. 2 del D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266, reiterato con l'art. 12 del D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395; con la circolare del Ministro per la funzione pubblica n. 500/7 del 19 luglio 1989 e con l'art. 6 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 ed, infine, con gli artt. 16, 17 e 31 del D. Lvo 3 febbraio 1993, n. 29, l'obbligo è stato ulteriormente ribadito ed esplicitato. Con circolare del 23 marzo 1994, n. 6 (G.U. Suppl. ord. n. 77 del 2 aprile 1994) il Ministro per la Funzione Pubblica ha precisato ulteriormente le tecniche da osservare per attivare una gestione informata alle moderne metodiche, in guisa d'assicurare non solo il più proficuo impiego del personale, ma anche di provvedere ad un'oculata gestione finanziaria conseguendo economie e miglioramenti funzionali, comportanti favorevoli ripercussioni sul progetto di risanamento della pubblica finanza e di razionalizzazione ed efficienza degli apparati statali.

12.2 Il comportamento omissivo del MAE assume una peculiare connotazione, ove confrontato con le indicazioni fornite, a seguito di apposito incarico, dall'ISMO (Interventi e studi multidisciplinari nelle organizzazioni), il quale, dopo rilevazioni dirette ed analisi dei correlati risultati, aveva comunicato all'Amministrazione i criteri generali da osservare per le rilevazioni, con riferimento alle diverse peculiarità operative ed organizzative del MAE, e per le susseguenti misure attuative.

In proposito, la Corte tiene a sottolineare che la corretta determinazione della quantità di lavoro comporta che vengano stabiliti «standard» di esecuzione corrispondenti ai tempi di lavoro ritenuti necessari e sufficienti. Inoltre, la determinazione dei carichi di lavoro richiede che siano specificati i più opportuni livelli organizzativi cui riferire la rilevazione, tenendo conto sia dell'organizzazione gerarchico-formale, che individua i livelli di responsabilità e di autonomia decisionale, sia di quella tecnico-operativa.

Nell'ambito del MAE, il rispetto dei suddetti criteri potrebbe essere assicurato assumendo «l'ufficio» quale livello organizzativo di riferimento e prevedendo per l'unità organizzativa che espleta una pluralità di attività, che il carico di lavoro sia determinato con riferimento alle singole linee di attività presenti all'interno di ciascun «ufficio». Inoltre, per la determinazione dei tempi standard di esecuzione degli atti posti in essere dall'«ufficio» occorre procedere secondo le indicazioni governative.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le modalità di rilevazione si avvalgono di specifici rilevamenti di dati oggettivi. Se in astratto le modalità anzidette sono corrette, va rilevato che nell'esperienza concreta esse devono essere applicate e costantemente monitorate mediante sia l'informativa fornita dal singolo operatore sia la verifica fisica compiuta da specialisti con il metodo della tempistica e della congruenza operativa.

12.3 In attesa del funzionamento del nuovo sistema, la ripartizione del personale avviene in correlazione con il livello funzionale acquisito dall'operatore interessato e della qualità e quantità del lavoro svolto nelle unità temporali considerate.

La Corte, tenuto conto della rilevanza delle spese per il personale, raccomanda un'accelerazione nel processo di attuazione, e, quindi, un costante monitoraggio del sistema anzidetto con riferimento alle situazioni concrete dei singoli «uffici».

Al riguardo, merita sottolineare che una corretta applicazione e verifica dei carichi di lavoro, unita alla standardizzazione e modernizzazione, specie con l'uso dell'informatica, delle rispettive attività può produrre notevoli economie nella spesa pubblica oltre ad una maggiore efficacia ed efficienza dell'apparato e della sua azione: eventi questi di decisiva influenza sulla più corretta e proficua gestione della spesa pubblica.

In proposito, va rilevato che il MAE, a causa della sua articolazione periferica abbisogna di strumenti tecnologici avanzati di gestione, alla stregua delle società multinazionali private, per assicurare un «prodotto» sempre più soddisfacente per i bisogni dell'utenza per tempestività e qualità.

13. Il contenzioso comunitario

13.1 Per effetto della legge «La Pergola» (legge n. 86 del 1989) l'Italia ha potuto recuperare gran parte del ritardo accumulato in passato, riuscendo, al 31 dicembre 1992, a recepire nel nostro ordinamento circa l'85% delle direttive comunitarie: ciò a riprova che le giustificazioni più volte adottate dalle Amministrazioni statali non erano fondate e se, in poco tempo, si è potuto recuperare un arretrato pesantissimo (7). Per un approfondimento dell'attività di recepimento si rinvia a quanto esposto nel capitolo XIII del volume I. Circa il contrasto tra la normativa interna e quella comunitaria si rileva anche per il 1992 la presenza di un elevato contenzioso, relativamente al quale si forniscono di seguito i dati analitici:

A) Nuovi giudizi

Il numero di cause avviate avanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee si eleva a 39 (nel 1992 erano 41) così ripartite:

- 23 questioni pregiudiziali (22 nel 1992)
- 9 Commissione/Repubblica italiana (9)
- 2 Repubblica italiana/Commissione (2)
- 5 Soggetto/Commissione (6)

B) Decisioni

Nello stesso periodo sono intervenute 26 sentenze, di cui:

- 13 su rinvii pregiudiziali (8)
- 3 Soggetto/Commissione (4)
- 8 Commissione/Repubblica italiana (10)
- 2 Repubblica italiana/Commissione (1)

C) Le ordinanze di cancellazione dal ruolo sono state 11 di cui:

- 8 Commissione/Repubblica italiana (16)
- 3 Pregiudiziale (1)

7) Da parte delle Amministrazioni i ritardi sono stati sempre giustificati con il ricorso a diversi fattori quali: le differenze di carattere giuridico (difficoltà tra la normativa europea e le tradizioni giuridiche e socio-economiche del nostro Paese); le procedure adottate (più frequente il ricorso alla legge da parte italiana); il funzionamento delle nostre istituzioni (bicameralismo, regolamenti parlamentari, ecc.); inerzia delle Amministrazioni interessate ad assumere le necessarie iniziative per il recepimento nel nostro ordinamento della normativa comunitaria. Tale ultima causa era e rimane la principale ragione dell'inadempienza statale, come comprovano i recenti eventi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- D) Le ordinanze d'irricevibilità sono state 8, di cui:
7 su ricorsi di soggetti/Commissione (-).
1 su rinvio pregiudiziale (-).

E) Con ordinanza della Corte di giustizia, 10 cause sono state trasferite per competenza al Tribunale di prima istanza delle Comunità Europee.

Pur nella sostanziale equivalenza dei dati rispetto all'anno precedente, si può notare una lieve riduzione delle sentenze rese su ricorsi presentati dalla Commissione contro l'Italia ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE e un piccolo aumento dei rinvii pregiudiziali ex art. 177 Trattato CE da parte dei giudici italiani.

Merita particolare attenzione l'eventualità che, in applicazione dell'art. 171 del Trattato CE, così come modificato dal Trattato sull'Unione europea, l'Italia sia condannata dalla Corte di giustizia al pagamento di somme a titolo di penalità nel caso di mancata esecuzione di una precedente sentenza della Corte. Dal 1° novembre 1993, data di entrata in vigore del Trattato di Maastricht, non è stata pronunciata alcuna sentenza contro l'Italia ai sensi dell'art. 171 del Trattato CE.

14. Gli enti a carattere internazionalistico

14.1 Nel corso del 1993, il MAE ha proceduto ad erogare agli enti, indicati nella successiva tabella, i contributi preventivati a favore degli enti iscritti nel provvedimento adottato ai sensi delle leggi 28 dicembre 1982, n. 948 e 30 ottobre 1989, n. 354.

14.2 Nel 1993, è stato ammesso al contributo statale il «Centro relazioni italo-arabe», beneficiario di un'erogazione di 70 milioni.

Malgrado i rilievi formulati dalla Corte nell'ultima relazione, non risulta che il MAE abbia adottato misure incisive per meglio qualificare, accrescendone la potenzialità e l'efficacia, la propria funzione di vigilanza nei confronti degli enti internazionalistici, al fine di ottimizzare il rapporto di strumentalità, voluta dalle anzidette leggi a supporto della disposta erogazione, attraverso una coordinata opera di programmazione e di monitoraggio, protesa all'eliminazione di attività sovrapposte, ripetitive e, a volte, di non rilevante interesse in relazione ai rinnovati compiti ministeriali ed ai correlati obiettivi.

Le erogazioni in questione impongono, accanto al riconoscimento, in via teorica, del soddisfacimento dell'interesse pubblico nell'area della politica estera all'atto dell'iscrizione dell'ente nella suddetta tabella, anche la costante verifica della corrispondenza dell'azione dell'ente agli obiettivi ministeriali, mediante una armonica programmazione, l'emanazione di appropriate direttive ed un efficiente sistema di monitoraggio.

In tale settore, stante la dipendenza degli enti dalla direzione generale del personale e dell'amministrazione (DGPA) e da una delle altre direzioni, competenti per materia, essenziale diviene l'azione di coordinamento del Segretario Generale. In verità, le iniziative assunte all'inizio dell'anno, consistenti nell'individuazione di compiti ministeriali di vigilanza da tener distinta dall'azione di rappresentanti ministeriali, operanti in seno agli organi dell'ente interessato, non è stata seguita da ulteriore attività di coordinamento protesa alla verifica di programmi e della loro attuazione; al rispetto delle direttive ministeriali; al monitoraggio, in una visione globale, dell'utilità dell'operato degli enti beneficiari alle finalità di pubblico interesse, perseguito dal vigente ordinamento; all'adozione e all'emanazione di apposite linee-guida cui dovrebbero attenersi le competenti direzioni generali per la susseguente valutazione dei risultati.

Al riguardo, va segnalato che l'azione di risanamento della finanza pubblica, attuata nel 1993 è stata contraddistinta dal fine di rigoroso contenimento del fabbisogno e la manovra di bilancio, posta in essere per il 1994 e per il triennio 1994-1996, intende proseguire nel processo di rinnovamento diretto al più proficuo impiego di fondi statali. Per il conseguimento di tale obiettivo il Ministero del Tesoro, con circolare n.34 del 10 marzo 1994, ha opportunamente rappresentato, tra le altre indicazioni, la necessità di rivedere e ridurre tutti i contributi a carattere discrezionale in favore di enti ed associazioni; e ciò al fine di assicurare al danaro pubblico, la cui penuria è sempre più marcata, la sua migliore utilizzazione.

È questa una visione operativa, ispirata ai principi di sana gestione finanziaria, che trova, invece, grandi difficoltà ad affermarsi all'interno di una struttura, legata ad una concezione tradizionale dei propri interventi, riservati principalmente allo specifico studio di singole situazioni piuttosto che all'individuazione degli obiettivi per assicurare la proficuità dell'apparato ministeriale.

15. L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241

15.1 Non risulta a tutt'oggi che il MAE abbia provveduto all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione della suddetta legge 241/1990, protesa ad assicurare la trasparenza e la celerità dei provvedimenti amministrativi e soprattutto a meglio garantire i diritti dei cittadini nel momento autoritativo dell'amministrazione. La Corte non può non rilevare che il ritardo dimostrato dal MAE in tali occasioni costituisce un ulteriore riprova della sua scarsa operatività, non avendo provveduto, a distanza di quattro anni dalla sua emanazione, ad adottare i provvedimenti necessari per garantire l'effettività della legge in questione. Secondo le notizie fornite dal MAE, il decreto ministeriale sarebbe nella fase conclusiva dell'iter procedimentale e solo dopo la sua definizione sarà possibile rilevare la «velocità» di operatività dell'Amministrazione, sinora piuttosto bassa, come comprovano i molteplici ritardi interessanti la realizzazione dei programmi della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con i Paesi dell'Europa centro-orientale; delle iniziative culturali; delle scuole italiane all'estero; della concessione delle borse di studio nonché l'espletamento di procedure concorsuali ovvero dell'attività negoziale e di esecuzione delle opere edili o di forniture di beni e servizi.

16. Gli interventi nel settore culturale

16.1 Una notazione particolare meritano gli interventi ministeriali per l'anno scolastico 1993-1994 nei confronti del personale delle istituzioni scolastiche all'estero.

In applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica di cui alla legge 243/1993, che ha stabilito il limite massimo di 1.400 unità per il contingente del personale di ruolo in servizio all'estero, provvedendo, di conseguenza, a ridurre il numero delle unità di personale presso le istituzioni scolastiche italiane non statali, il MAE ha proceduto alla soppressioni di un congruo numero di posti nonché la sospensione di nuove destinazioni e dei comandi nei posti vacanti, alla luce di un'approfondita verifica delle esigenze operative in relazione ai risultati da conseguire.

La pianificazione ministeriale, prima dell'entrata in vigore della citata legge 243/1993 prevedeva:

n. 1.101	Corsi della legge 153/71
n. 120	Istituti italiani di cultura
n. 176	Lettorati
n. 331	Scuole I - II gr.
n. 268	Scuole primarie.

16.2 Tale pianificazione è stata revisionata alla luce degli obiettivi indicati dal D.L. 155/1993 mediante la sospensione delle nuove destinazioni all'estero per le scuole non statali e per i corsi ex lege 153/71.

Nessun provvedimento riduttivo è stato adottato per i lettorati, in esecuzione di obblighi internazionali con i Paesi operanti, e di scuole statali all'estero.

A seguito dei provvedimenti adottati, la pianificazione scolastica si è così modificata:

Corsi legge 153/1971	da n. 1.101 a n. 626 (-475)
Scuole primarie	da n. 268 a n. 207 (-59)
Istituti Cult. italiani	da n. 120 a n. 120 —
Lettorati	da n. 176 a n. 176 —
Totale	da n. 1.996 a n. 1.400 (-596)

Le suddette riduzioni hanno comportato sensibili economie ed hanno consentito al MAE di riconsiderare l'intera rete scolastica all'estero allo scopo della sua razionalizzazione in rapporto alle effettive esigenze delle collettività italiane all'estero e della diffusione della cultura italiana nel Paese legati all'Italia da appositi accordi culturali.

17. Conclusioni

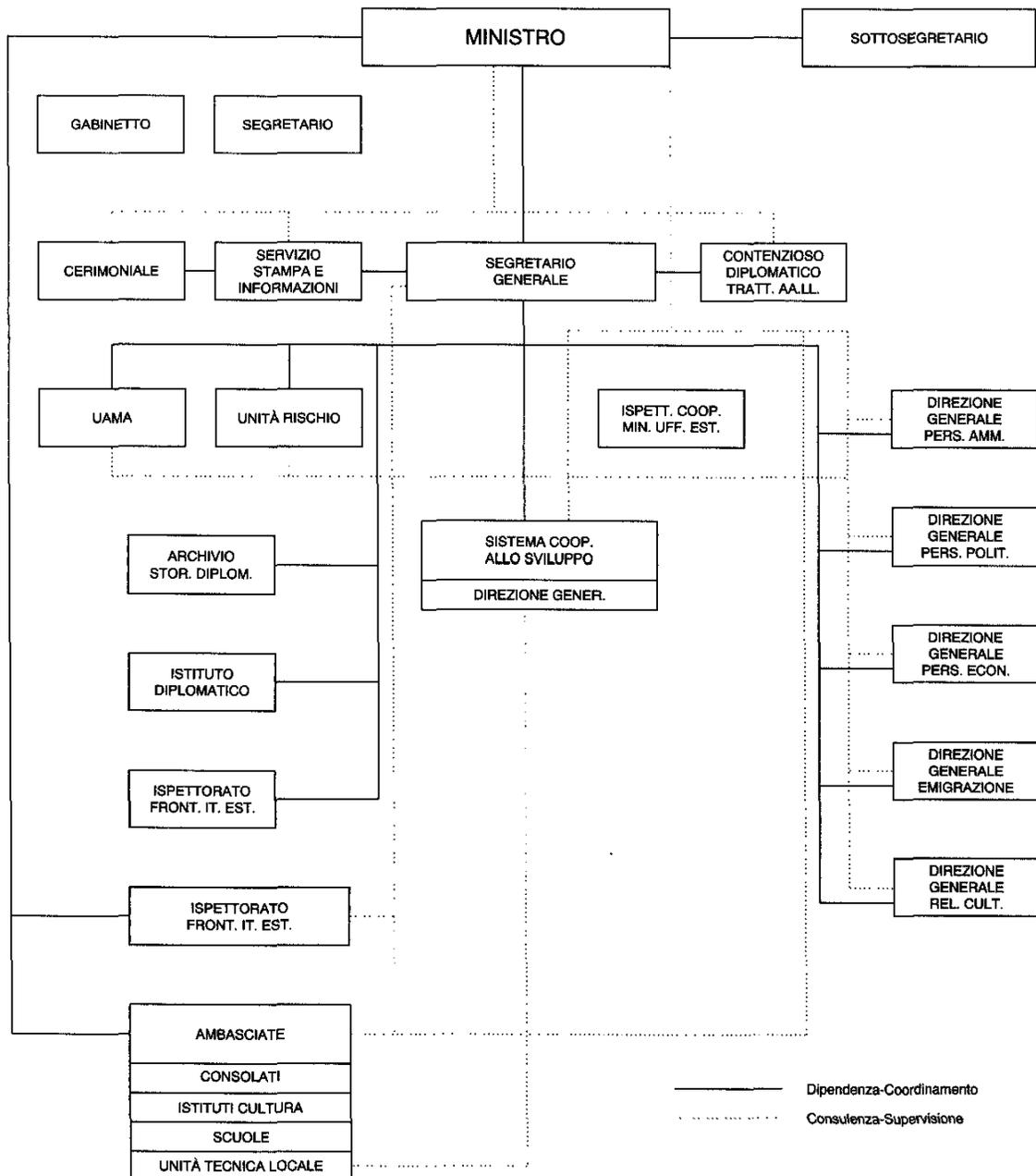
17.1 Nella presente relazione sono enunciate disfunzioni, diseconomie, situazioni contrastanti con i principi di trasparenza e di sana gestione finanziaria, ritardi negli adempimenti amministrativi, specie nella presentazione dei rendiconti da parte dei responsabili delle missioni diplomatico-consolari, carenze di controlli interni, inadeguata rispondenza del ruolo del Segretario Generale al modello organizzativo: evenienze queste costituenti un groviglio di anomalie, dinanzi alle quali urgenti diviene l'adozione di pronte misure correttive anche nella prospettiva delle maggiori responsabilità che l'Italia sta assumendo nello scenario internazionale.

17.2 In siffatto contesto, la gestione dei fondi statali del MAE, specie nella presente penuria di risorse finanziarie per il soddisfacimento di bisogni pubblici, non può sfuggire alla regola di un sapiente e tempestivo aggiornamento del modello organizzativo e delle tecniche operative attraverso l'istituzione di un efficiente sistema informatico, di una razionale rete diplomatico-consolare, del potenziamento della circolazione dell'informazione e del «riposizionamento», in termini di accresciuta sinergia, del ruolo del Segretario Generale, affinché la sua funzione di coordinamento assicuri il più proficuo conseguimento degli obiettivi attraverso un monitoraggio costante e un aggiornamento degli obiettivi in rapporto alle mutate condizioni di politica estera. Solo per tal via, secondo la Corte, sarà possibile rivitalizzare le potenzialità possedute dall'apparato.

Necessaria è l'affermazione di rinnovate volontà e mentalità e dell'arricchimento di professionalità manageriali per una valutazione del rapporto costo/benefici e per la circolazione coordinata di un'appropriata informazione, specie nei riguardi delle missioni diplomatico-consolari.

Allegato A

ORGANIGRAMMA MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI



ALLEGATO B

ATTI INTERNAZIONALI NON SOGGETTI A LEGGE DI AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA
O A DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, ENTRATI IN VIGORE NEL
PERIODO 16 MARZO 1993 - 15 MARZO 1994.

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
352.	
23 ottobre 1991, Berna Convenzione relativa allo scambio di tirocinanti tra Italia e Svizzera	23 marzo 1993
353.	
6 dicembre 1991, Roma Dichiarazione d'intenti tra l'Italia e Gran Bretagna e Irlanda del Nord concernente un contratto per la rigenerazione da parte della UKAEA di talune quantità di combustibile nucleare irradiato dall'Italia	6 dicembre 1991
354.	
17 gennaio 1992, Lubiana Dichiarazione congiunta sullo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra Italia e Slovenia	17 gennaio 1992
355.	
17 gennaio 1992, Zagabria Dichiarazione congiunta sulla instaurazione delle relazioni diplomatiche tra Italia e Croazia	17 gennaio 1992
356.	
26 gennaio 1992, Gerusalemme Accordo tra Italia e Israele per un programma congiunto di cooperazione nel campo dell'energia, con Allegato	12 giugno 1992
357.	
20 marzo 1992, Roma Accordo di consolidamento tra Italia e Costa d'Avorio	20 marzo 1992
358.	
25 maggio 1992, Ratsaal Atto del gruppo consultivo congiunto in vista della Conferenza di Oslo degli Stati parte del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa	25 maggio 1992

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
359.	
5 giugno 1992, Oslo Documento Finale della Conferenza straordinaria degli Stati parte del Trattato sulle forze convenzionali in Europa	5 giugno 1992
360.	
10 luglio 1992, Helsinki Atto conclusivo del negoziato sulla consistenza degli effettivi delle forze armate convenzionali in Europa	10 luglio 1992
361.	
30 settembre 1992, Roma Accordo di consolidamento tra Italia e Camerun (Club di Parigi, 23 gennaio 1992) con allegati finanziari	30 settembre 1992
362.	
5 ottobre 1992, Roma Scambio di lettere tra Italia e Giappone per la modifica della tabella delle rotte annessa all'Accordo aereo del 31 gennaio 1962, con Allegati	5 ottobre 1992
363.	
21 ottobre 1992, Accra Scambio di lettere tra Italia e Ghana per la fornitura in dono al Ghana di nove autocarri e parti di ricambio come aiuto italiano di emergenza alle popolazioni locali colpite da inondazioni	21 ottobre 1992
364.	
19 novembre 1992, Manila Memorandum d'Intesa tra Italia e Filippine per il progetto «Assistenza tecnica per l'Istituto Meralco (MFI)»	19 novembre 1992
365.	
19 novembre 1992, Manila Memorandum d'Intesa tra Italia e Filippine in materia di assistenza tecnica nella esplorazione e produzione di energia geotermica	19 novembre 1992
366.	
19 ottobre/26 novembre 1992, Mosca Scambio di Note tra Italia e Federazione Russa sulla abolizione reciproca delle restrizioni alla circolazione di alcune categorie di cittadini italiani in Russia e russi in Italia	26 novembre 1992

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
367.	
13 dicembre 1992, Amman Scambio di lettere tra Italia e Giordania per la concessione alla Giordania di un credito d'aiuto di 46 miliardi di lire, con Allegati	13 dicembre 1992
368.	
11 gennaio 1993, Ouagadougou Protocollo di Accordo tra Italia e CILSS (Comitato Permanente interstatale di lotta contro la siccità nel Sahel) per il progetto di assistenza tecnica, con Allegato	11 gennaio 1993
369.	
5 febbraio 1993, Vienna Conferenza straordinaria congiunta relativa al Trattato sulle forze convenzionali in Europa e all'atto conclusivo sulla consistenza degli effettivi delle forze armate convenzionali in Europa	5 febbraio 1993
370.	
24 febbraio 1993, Berna Accordo quadro tra Italia e Svizzera per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali	26 aprile 1993
371.	
16 marzo 1993, Kampala Accordo per lo sviluppo economico tra Italia e Uganda	16 marzo 1993
372.	
16 marzo 1993, Lusaka Accordo tra Italia e Zambia per la gestione dei fondi originati dalla vendita dei beni sotto il «Commodity Aid» a dono	16 marzo 1993
373.	
18 marzo 1993, Roma Accordo di consolidamento del debito tra Italia e Filippine	18 marzo 1993
374.	
30 marzo 1993, Roma Accordo di ristrutturazione del debito tra Italia e Zambia	30 marzo 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
375.	
30 marzo 1993, Roma Accordo tra Italia e Argentina concernente il consolidamento del debito estero argentino di cui al Processo Verbale firmato a Parigi il 19 settembre 1991, con Allegati	30 marzo 1993
376.	
24 maggio 1993, Asmara Dichiarazione congiunta sulla instaurazione delle relazioni diplomatiche tra Italia e Eritrea	24 maggio 1993
377.	
22 marzo-16 agosto 1991, Roma Scambio di Note tra Italia e Thailandia concernente la modifica delle tabelle delle rotte, di cui all'Accordo aereo dell'11 febbraio 1974	16 agosto 1991
378.	
8 giugno-16 luglio 1992, Singapore Scambio di Note tra Italia e Singapore concernente la modifica delle tabelle delle rotte allegata all'Accordo aereo firmato a Singapore in data 28 giugno 1985, con Allegati	16 luglio 1992
379.	
18 settembre-26 ottobre 1992, Ankara Scambio di Lettere tra Italia e Turchia concernente la modifica del Trattato di commercio e navigazione, con Protocollo aggiuntivo del 29 dicembre 1936, per l'abolizione degli articoli da 1 a 5	26 ottobre 1992
380.	
29 ottobre 1992, Abuja Accordo di ristrutturazione del debito tra Italia e Nigeria, con Allegati	29 ottobre 1992
381.	
13 novembre 1992, Roma Processo Verbale in materia di imposte sul valore aggiunto tra il Ministro degli Esteri italiano ed il Segretario di Stato di San Marino	1° gennaio 1993
382.	
17 gennaio 1993, Il Cairo Scambio di Lettere tra Italia ed Egitto per la reciproca esenzione dei visti di ingresso ai titolari di passaporti diplomatici o di servizio, con Nota Esecutiva	30 marzo 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
383.	
15-24 aprile 1993, Roma Scambio di Lettere in materia di imposte sul valore aggiunto tra il Ministro degli Esteri italiano e il Segretario di Stato agli Affari Esteri di San Marino che modifica il punto D del Processo Verbale, firmato a Roma il 13 novembre 1992	24 aprile 1993
384.	
18 maggio 1993, Accra Accordo tra Italia e Ghana sugli aiuti alimentari.	18 maggio 1993
385.	
17 dicembre 1992-18 maggio 1993, Bangkok Scambio di Lettere fra Italia e Thailandia concernente la modifica della tabella delle rotte, di cui all'Accordo aereo dell'11 febbraio 1974	18 maggio 1993
386.	
25 maggio 1993, Bogotà Programma di cooperazione tra Italia e Colombia per la prevenzione, cura e riabilitazione dei disturbi di sviluppo nell'età evolutiva	25 maggio 1993
387.	
28 maggio 1993, Roma Accordo di cooperazione tra il Ministro dell'Interno italiano e quello romeno nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata	5 agosto 1993
388.	
28 giugno 1993, Tegucigalpa Accordo per la costituzione di un fondo di contropartita degli aiuti alimentari fra Italia e Honduras per un programma di appoggio all'Agenzia di sviluppo del dipartimento di Ocotepeque, con Allegato	28 giugno 1993
389.	
5 luglio 1993, Roma Accordo tra Italia e Sierra Leone di cancellazione del debito estero della Sierra Leone nei confronti dell'Italia, in applicazione della legge n. 106 del 28 marzo 1991	5 luglio 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
390.	
9 luglio 1993, Lusaka Accordo tra Italia e Zambia di cancellazione del debito estero dello Zambia nei confronti dell'Italia, in applicazione della legge n. 106 del 28 marzo 1991, con Allegati	9 luglio 1993
391.	
25 gennaio 1985, Roma Scambio di Lettere tra Italia e India per la concessione di crediti all'esportazione fino ad un importo di 400 milioni di dollari USA	25 gennaio 1985
392.	
18 giugno 1991, Roma/Parigi Scambio di Lettere tra il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e l'ESA relativo allo sviluppo di un impianto ad arco-plasma (impianto SCIROCCO) in Italia, con Allegato	18 giugno 1991
393.	
29 gennaio 1992, Roma Scambio di Lettere tra Italia e India per la proroga e la modifica dell'Accordo intergovernativo Italo-Indiano del 25 gennaio 1985 concernente la concessione di una linea di credito di 400 milioni di dollari USA	29 gennaio 1992
394.	
15 novembre/15 dicembre 1992, Gibuti Scambio di Note tra Italia e Gibuti modificativo del Protocollo finanziario di «Commodity Aid» del 22 luglio 1991	15 dicembre 1992
395.	
14 gennaio 1993, Roma Accordo di consolidamento del debito tra Italia e Benin, con 4 Allegati	14 gennaio 1993
396.	
12 febbraio 1993, Roma Accordo tra Italia e Germania sulla reciproca tutela delle informazioni classificate	16 giugno 1993
397.	
28 maggio 1993, Roma Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'Interno italiano e quello del Belarus nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata	5 ottobre 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
398.	
29 giugno 1993, Kiev Scambio di Lettere tra Italia e Ucraina per la concessione di una linea di credito all'esportazione per un importo complessivo di 150 miliardi di lire, con Allegato	11 novembre 1993
399.	
21 luglio 1993, New York Scambio di Lettere tra Italia e UNICEF per il rinnovo triennale (10 agosto 1994/9 agosto 1996) dell'Accordo che definisce i termini, le condizioni e il finanziamento per la costituzione di un centro di studi e ricerche per l'assistenza all'infanzia presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, del 23 settembre 1986	21 luglio 1993
400.	
5 agosto 1993, Sarajevo Intesa tra Italia e Bosnia ed Erzegovina sulla costruzione di un insediamento per la sistemazione provvisoria degli sfollati e dei rifugiati	5 agosto 1993
401.	
18 settembre 1993, Algeri Protocollo d'Intesa tra Italia e Algeria relativo alla realizzazione di progetti di sviluppo economico e sociale per mezzo del «Fondo di contropartita Algero-Italiano», con 2 Allegati	18 settembre 1993
402.	
22 settembre 1993, Washington Accordo tra Italia, BIRS e IDA, per il cofinanziamento di progetti e programmi di sviluppo	22 settembre 1993
403.	
24 settembre 1993, New York Dichiarazione congiunta sullo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra Italia e Isole Marshall	24 settembre 1993
404.	
15 maggio 1991, Roma Accordo tra Italia e Iran in materia di visti diplomatici	1° giugno 1991

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
405.	
29 agosto 1992, Algeri Protocollo d'Intesa tra Italia e Algeria concernente il programma di cooperazione con l'istituto tecnologico del freddo di Algeri	29 agosto 1992
406.	
7 ottobre 1992, Panama Scambio di Note tra Italia e Panama sulla ristrutturazione del debito, con Scambi di Lettere e due Allegati	7 ottobre 1992
407.	
1° luglio/28 settembre 1993, Managua Scambio di Note tra Italia e Nicaragua relativo agli emendamenti del Protocollo giudiziario, firmato a Roma il 28 novembre 1989	28 settembre 1993
408.	
7 settembre 1993, Lima Scambio di Note tra Italia e Perù per la concessione di un credito di aiuto al Perù per il finanziamento di un «Commodity Aid»	7 settembre 1993
409.	
4 ottobre 1993, Washington Accordo per emendare ed estendere l'Accordo tra Italia e Usa sulla cooperazione scientifica e tecnologica	4 ottobre 1993
410.	
15 ottobre 1993, Roma/Parigi Scambio di Lettere tra il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e l'Agenzia Spaziale Europea concernente la modifica n. 1 dell'Accordo MURST ESA sullo sviluppo di un impianto ad Arco-Plasma Scirocco in Italia del 18 giugno 1991	15 ottobre 1993
411.	
22 ottobre 1993, Bonn Scambio di Note tra Italia e Germania sul riconoscimento reciproco delle targhe di prova	1° gennaio 1994
412.	
27 ottobre 1993, Manila Memorandum d'Intesa tra Italia e Filippine relativo al progetto per il centro di formazione tecnica della Fondazione St. Anthony's Boys Village a Silang, Cavite, con Allegato	27 ottobre 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
413.	
10 novembre 1993, San Marino Scambio di Lettere in materia di IVA tra il Ministro degli Esteri italiano ed il Segretario di Stato per gli Affari Esteri di San Marino per aggiornare le procedure amministrative	1° gennaio 1994
414.	
27 ottobre 1993, Roma Accordo tra Italia e Argentina concernente il consolidamento del debito estero argentino di cui al Processo Verbale firmato a Parigi il 22 luglio 1992, con Scambi di Lettere e Allegati	11 novembre 1993
415.	
26 novembre 1993, Entebbe Protocollo di cooperazione sanitaria tra Italia e Uganda sul programma di controllo della tubercolosi e della lebbra	26 novembre 1993
416.	
14 dicembre 1993, Dakar Accordo di consolidamento del debito tra Italia e Mali (Club Parigi del 29 ottobre 1992)	14 dicembre 1993
417.	
16 dicembre 1993, Nairobi Protocollo finanziario «Commodity Aid» tra Italia e Kenia per la concessione di un finanziamento di 19 miliardi di lire per l'importazione in Kenia di beni essenziali e servizi connessi, con dieci Allegati	16 dicembre 1993
418.	
16 dicembre 1993, Manila Memorandum d'Intesa tra Italia e Filippine sul progetto di valorizzazione e sviluppo di tre istituti tecnici prototipi, con Allegato	16 dicembre 1993
419.	
16 dicembre 1993, Skopje Scambio di Lettere tra Italia e la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia sullo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi	16 dicembre 1993
420.	
12 gennaio 1994, San Marino Protocollo tra Italia e San Marino sulla coniazione di monete	12 gennaio 1994

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTI INTERNAZIONALI SOGGETTI A LEGGE DI AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA O APPROVATI CON DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA RECENTEMENTE ENTRATI IN VIGORE

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
Accordo tra Italia e Singapore sui servizi aerei tra e oltre i rispettivi territori (Singapore, 28 giugno 1985). (Vedi legge n. 361 del 9 ottobre 1989 in S.O. n. 84 alla G.U. n. 261 dell'8 novembre 1989).	21 aprile 1993
Trattato di estradizione tra Italia e Brasile (Roma, 17 ottobre 1989). (Vedi legge n. 144 del 23 aprile 1991 in S.O. n. 32 alla G.U. n. 108 del 10 maggio 1991).	1° agosto 1993
Trattato fra Italia e Brasile per l'assistenza giudiziaria in materia penale (Roma, 17 ottobre 1989). (Vedi legge n. 41 del 7 gennaio 1992 in S.O. n. 19 alla G.U. n. 25 del 31 gennaio 1992).	1° agosto 1993
Accordo tra Italia e Filippine relativo alla promozione ed alla reciproca protezione degli investimenti, con protocollo (Roma, 16 giugno 1988). (Vedi legge n. 178 del 23 giugno 1990 nel S.O. n. 46 alla G.U. n. 161 del 12 luglio 1990).	4 novembre 1993
Convenzione tra Italia e Paesi Bassi per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e prevenire le evasioni fiscali, con protocollo aggiuntivo (L'Aja, 8 maggio 1990). (Vedi legge n. 305 del 26 luglio 1993 nel S.O. n. 76 alla G.U. n. 194 del 19 agosto 1993).	3 ottobre 1993 (G.U. n. 226 del 25 settembre 1993)
Accordo tra Italia e Turchia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e prevenire le evasioni fiscali, con protocollo (Ankara, 27 luglio 1990). (Vedi legge n. 195 del 7 giugno 1993 nel S.O. n. 52 alla G.U. n. 141 del 16 giugno 1993).	1° dicembre 1993
Convenzione tra Italia e Venezuela per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e prevenire l'evasione e la frode fiscale (Roma, 5 giugno 1990). (Vedi legge n. 200 del 10 febbraio 1992 nel S.O. n. 48 alla G.U. n. 53 del 4 marzo 1992).	14 settembre 1993
Accordo tra Italia e Algeria sulla promozione e protezione degli investimenti, con Scambio di Note conclusosi il 28 luglio 1991 (Algeri, 18 maggio 1991). (Vedi legge n. 335 del 18 agosto 1993 nel S.O. n. 83 alla G.U. n. 204 del 31 agosto 1993).	26 novembre 1993

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Data, luogo della firma, titolo	Data di entrata in vigore
Trattato sull'Unione Europea, con protocolli allegati, atto finale e dichiarazioni (Maastricht, 7 febbraio 1992). (Vedi legge n. 454 del 3 novembre 1992 nel S.O. n. 126 alla G.U. n. 277 del 24 novembre 1992).	1° novembre 1993
Protocollo recante modifiche alla Convenzione tra Italia e Canada per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e prevenire le evasioni fiscali (Toronto, 20 marzo 1989). (Vedi legge n. 194 del 7 giugno 1993 nel S.O. n. 52 alla G.U. n. 141 del 18 giugno 1993).	22 febbraio 1994
Convenzione di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, la ricerca e la repressione delle frodi doganali tra Italia e Tunisia con processo verbale (Roma, 21 aprile 1989). (Vedi legge n. 341 del 18 agosto 1993 nel S.O. n. 83 alla G.U. n. 204 del 31 agosto 1993).	1° marzo 1994
Accordo di coproduzione cinematografica tra Italia e Svizzera (Lugano, 15 maggio 1990). (Vedi legge n. 472 del 10 novembre 1993 nella G.U. n. 278 del 26 novembre 1993).	23 dicembre 1993
Convenzione tra Italia e Bulgaria per l'assistenza giudiziaria e per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile (Roma, 18 maggio 1990). (Vedi legge n. 338 del 18 agosto 1993 nel S.O. n. 83 alla G.U. n. 204 del 31 agosto 1993).	1° aprile 1994
Accordo tra Italia e Argentina sulla promozione e protezione degli investimenti, con Protocollo aggiuntivo (Buenos Aires, 22 maggio 1990). (Vedi legge n. 334 del 18 agosto 1993 nel S.O. n. 83 alla G.U. n. 204 del 31 agosto 1993).	14 ottobre 1993
Convenzione europea relativa all'equipollenza dei periodi di studi universitari (Roma, 6 novembre 1990). (Vedi legge n. 258 del 14 luglio 1993 nel S.O. n. 67 alla G.U. n. 178 del 31 luglio 1993).	1° marzo 1994
Convenzione relativa al riconoscimento e all'aggiornamento dei libretti di stato civile (Madrid, 5 settembre 1990). (Vedi legge n. 306 del 27 luglio 1993 nel S.O. n. 76 alla G.U. n. 194 del 19 agosto 1993).	1° marzo 1994
Convenzione relativa all'adesione di Spagna e Portogallo alla Convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Funchal, 18 maggio 1992). (Vedi legge n. 307 del 26 luglio 1993 S.O. n. 76 alla G.U. n. 194 del 19 agosto 1993).	1° marzo 1994

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO C

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

QUALIFICHE DIRIGENZIALI AMMINISTRATIVE E QUALIFICHE AD ESAURIMENTO

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1993

GRADO O QUALIFICA	Dotazione organica	Presenti in organico	Presenti soprannumero	Fuori ruolo	A disposizione	Totali presenti
Dirigente generale	2	2	1	—	—	3
Dirigente superiore	9	7	1	—	—	8
Primo dirigente	18	16	3	—	—	19
Ispettore generale r.e.	15	4	—	—	—	4
Ispettore superiore r.e.	15	—	—	—	—	—
Dirigente della biblioteca	1	1	—	—	—	1
Dirigente esperto in crittografia	1	—	—	—	—	—
1 dirigente ricerca storico-diplomatica	2	1	—	—	—	1
Dirigente superiore ricerca storico-diplomatica	2	—	—	—	—	—
Totale	65	21	5	—	—	36

ALLEGATO D

PERSONALE COMANDATO E FUORI RUOLO

Qualifiche o livelli (1)	Personale Comandato proveniente da altre amm.ne	Personale comandato presso altra amm.ne	Personale fuori ruolo proveniente da altra amm.ne	Personale fuori ruolo collocato presso altra amm.ne
Dirigente superiore	1	—		
IX.	4	—		
VIII.	5	18		
VII.	34	—		
VI.	48	46		
V.	64	9		
IV.	44	—		
III.	4	—		
Totale	204	73		

(1) Ciascuna amministrazione, in relazione alle norme in vigore, specifiche le qualifiche dirigenziali e i livelli, rilevando per ciascuno di essi la consistenza numerica del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO D

PERSONALE COMANDATO E FUORI RUOLO (*)

Qualifiche o livelli (1)	Personale Comandato proveniente da enti pubblici	Personale comandato presso altra amm.ne	Personale fuori ruolo proveniente da altra amm.ne	Personale fuori ruolo collocato presso altra amm.ne
Dirigente generale			4	
Dirigente superiore			5	
Primo dirigente			13	
IX qualifica funzionale			8	
VIII qualifica funzionale			1	
Magistrato			2	
Docenti universitari			8	
Docente istituto tecnico			1	
Personale U.S.L. (medico)			3	
Veterinario Min. Sanità			1	
Vice Prefetto			3	
Dirigente ricerca (ENEA o CNR)	3			
Primo ricercatore	3			
Ricercatore	3			
Personale ex legge 162/1990 Min. Interno - Dir. Centr. Serv. Antidroga			18	
Totale	9		67	

(1) Ciascuna amministrazione, in relazione alle norme in vigore, specifichi le qualifiche dirigenziali e i livelli, rilevando per ciascuno di essi la consistenza numerica del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1993.

(*) Personale comandato o collocato fuori ruolo in connessione con l'incarico di esperto ai sensi dell'art. 168 del D.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18.

Segue: ALLEGATO D

PERSONALE COMANDATO E FUORI RUOLO

Qualifiche o livelli (1)	Personale Comandato proveniente da altre amm.ni	Personale comandato presso altra amm.ne	Personale fuori ruolo presso organismi internazionali	Personale fuori ruolo collocato presso altra amm.ne
Ambasciatore			3	1
Min. Plen. I cl.		1	2	5
Min. Plen. II cl.		4	2	6
Cons. Amb.		3	3	4
Cons. Leg.				3
Primo Segr. Leg.			1	
Segr. Leg.				1
Primo Dirig.				1
IX qual. funz.			1	
VII qual. funz.			2	
V qual. funz.			1	
Totale		8	15	21

(1) Ciascuna amministrazione, in relazione alle norme in vigore, specifichi le qualifiche dirigenziali e i livelli, rilevando per ciascuno di essi la consistenza numerica del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1993.

ALLEGATO E

Quesito sulla spettanza delle indennità di cui agli artt. 175 e 178 d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, al personale diplomatico in servizio nell'Ambasciata presso la Santa Sede e nella Rappresentanza presso la F.A.O.

Vista la relazione in data 26 novembre 1992, prot. 034/1336, con la quale il Ministero degli Affari Esteri (D.G.P.A. - Uff. IV) ha posto un quesito sulla spettanza delle indennità di cui agli artt. 175 e 178, d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, al personale diplomatico in servizio nell'Ambasciata presso la Santa Sede e nella Rappresentanza presso la F.A.O.;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

Ritenuto in fatto quanto esposto dal Ministero richiedente;

Considerato:

Il Ministero degli Affari Esteri riferisce che è stata sollevata più volte la questione se le indennità di cui al D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, art. 175 (indennità di prima sistemazione e art. 178 (contributo al canone di locazione) possano ritenersi spettanti anche al personale diplomatico in servizio nell'Ambasciata italiana presso la Santa Sede e nella Rappresentanza permanente presso la F.A.O.

Entrambe le disposizioni si riferiscono testualmente al personale in servizio «all'estero», mentre i due uffici in parola, come è noto, hanno, per ragioni contingenti, sede in territorio italiano, pur trattandosi di rappresentanze diplomatiche a tutti gli effetti e comportando, da parte del personale che vi è addetto, funzioni ed attività in tutto simili a quelle di chi è addetto alle altre rappresentanze.

In tale situazione, si discute se il riferimento testuale al servizio «all'estero», contenuto negli artt. 175 e 178, debba essere inteso in senso letterale e tassativo, ovvero in senso estensivo, includendovi ogni missione diplomatica presso qualsivoglia stato estero, organizzazione internazionale, ecc., ancorchè la sede di servizio si trovi materialmente sul territorio dello Stato.

Convien sottolineare che l'interpretazione estensiva è pacifica (ed è stata riconosciuta legittima, sia pure incidentalmente, da questa Sezione con parere del 28 agosto 1970) con riferimento alla generalità delle disposizioni relative al trattamento economico del personale in servizio all'estero: sicchè è incontrovertibile che la parte più rilevante dal punto di vista economico delle indennità stabilite per il personale in servizio «all'estero» spettano anche al personale dell'Ambasciata presso la Santa Sede e della Rappresentanza presso la F.A.O.

La questione si pone, tuttavia, per l'indennità di prima sistemazione (art. 175) e per il contributo per il canone di locazione dell'alloggio (art. 178), perchè per esse sono stati fatti, in passato, rilievi da parte di organi di controllo, e sono stati emessi pareri del Consiglio di Stato.

E precisamente, questa Sezione, con un parere del 28 agosto 1970, e ancora con un parere reso in via di riesame il 29 ottobre 1971, ha affermato che, pur potendosi accettare, di massima ed anche ai fini economici, l'interpretazione estensiva dell'espressione «servizio all'estero», non di meno la spettanza dei due benefici in questione doveva ritenersi esclusa, mancando in concreto quei presupposti di fatto che costituiscono la ratio della loro corresponsione al personale che presta servizio all'estero nel senso stretto della parola.

Il Ministero degli Affari Esteri propone, ora, una nuova e più argomentata richiesta di riesame.

In proposito, il Collegio osserva quanto segue.

Va confermata, innanzi tutto, la correttezza dell'opinione (del resto pacifica) secondo cui nel contesto del d.P.R. n. 18 del 1967, e più specificamente delle norme concernenti i benefici economici e di status spettanti al personale in servizio negli uffici diplomatici e consolari «all'estero», tale ultima espressione va intesa come comprensiva di quelle missioni cui la sede di servizio si trova, per motivi contingenti, sul territorio dello Stato italiano, in pratica, l'Ambasciata presso la Santa Sede (che ordinariamente comporta anche l'accreditamento presso il Sovrano Militare Ordine di Malta), e la Rappresentanza permanente presso la F.A.O.

Va confermato, inoltre, l'avviso, diffusamente argomentato nel parere del 29 ottobre 1971, secondo cui la generale assimilazione delle suddette due rappresentanze a quelle dislocate all'estero nel senso stretto della parola, subisce qualche inevitabile eccezione, qualora si tratti di disposizioni la cui applicazione non è

logicamente concepibile se non con riferimento a situazioni di vera e propria estraneità fisica al territorio dello Stato (nel parere del 1971 si fa l'esempio delle disposizioni in materia di immunità delle sedi, o a quelle che consentono l'acquisizione delle prestazioni di consulenti legali, medici o tecnici esercenti in loco invece che di quelle dell'Avvocatura dello Stato e di simili organi tecnici dello Stato, ecc.).

In sintesi, appare condivisibile e meritevole di conferma l'impostazione empirica adottata da questa Sezione nei pareri del 1970 e del 1971: l'impostazione, cioè, che attribuisce rilievo non tanto alla lettera della norma, ed in particolare all'espressione «servizio all'estero», quanto a criteri di razionalità e di esperienza fondati sulla presenza o l'assenza di determinati oneri, spese, ecc., a carico del personale investito di talune mansioni.

Se questo è vero, peraltro, ne discende che le osservazioni fatte da ultimo dal Ministero, proprio sul piano della razionalità e dell'esperienza, meritano un'attenta considerazione, e conclusivamente, un risultato difforme da quello adottato dalla Sezione nei precedenti pareri.

In effetti, con riguardo all'indennità di prima sistemazione, il Ministero ha persuasivamente dimostrato che, quanto meno per i capi missione (i soli soggetti cui concretamente appare riferito il quesito concernente l'art. 175), l'assunzione dell'ufficio comporta necessariamente il cambio di residenza, e precisamente il trasloco nell'alloggio di servizio con gran parte di quegli oneri riflessi che, come riconosciuto dal parere del 1971, costituiscono la ratio dell'indennità in parola.

Altrettanto persuasivamente il Ministero dimostra che il contributo per le spese di abitazione, di cui all'art. 178, ha ragion d'essere anche per il personale delle due rappresentanze in parola (in questo caso, il quesito è riferito a tutto il personale, o più precisamente a tutto il personale tranne che ai due capi missione, essendo questi provvisti di alloggi di servizio), tenuto conto del dovere, che incombe su detto personale, di dotarsi di un alloggio adeguato sotto il profilo delle dimensioni e del decoro; dovere che non è ravvisabile, o non in ugual misura, per il personale che presta servizio negli uffici del Ministero.

In conclusione, si può rispondere in senso affermativo ai quesiti posti dal Ministero circa l'applicabilità dell'art. 175 ai capi missione delle rappresentanze diplomatiche presso la Santa Sede e la F.A.O., e dell'art. 178 alla generalità del personale delle rappresentanze stesse.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Visto:

Il presidente della Sezione: *(firma illeggibile)*

Per estratto dal verbale

Il segretario della Sezione: *(firma illeggibile)*

Quesito sull'applicazione delle ritenute IRPEF al personale diplomatico in servizio nell'Ambasciata presso la Santa Sede e nella Rappresentanza presso la F.A.O.

Vista la relazione in data 5 luglio 1993, prot. 034/1026, con la quale il Ministero degli Affari Esteri (D.P.G.A. - Uff. IV) ha posto un quesito sull'applicazione delle ritenute IRPEF al personale diplomatico in servizio nell'Ambasciata presso la Santa Sede e nella Rappresentanza presso la F.A.O.

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

Ritenuto in fatto quanto esposto dal Ministero richiedente;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Considerato:

Il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, testo unico in materia di imposte sui redditi delle persone fisiche, all'art. 48, comma 5, dispone che «gli assegni di sede e le altre indennità percepiti per servizi prestati all'estero costituiscono reddito nella misura del 40 per cento del loro ammontare».

Il Ministero degli Affari Esteri riferisce che i propri uffici, competenti ad applicare le ritenute di acconto IRPEF (imposta sui redditi delle persone fisiche) nei confronti del personale dipendente, hanno sempre ritenuto che quella disposizione concerna tutto il personale che comunque percepisce indennità normativamente riferite al «servizio prestato all'estero», indipendentemente dal fatto che detto servizio si svolga materialmente in territorio estero.

In particolare, detta disposizione è stata ritenuta applicabile anche al personale diplomatico addetto all'Ambasciata italiana presso la Santa Sede ed a quello addetto alla Rappresentanza permanente presso la F.A.O., benchè nell'uno e nell'altro caso si tratti di uffici diplomatici che hanno materialmente sede sul territorio nazionale.

Da ultimo, tuttavia, tale orientamento ha incontrato rilievi da parte degli uffici di controllo. Pertanto il Ministero chiede in proposito il parere del Consiglio di Stato.

In proposito, la Sezione osserva quanto segue.

Conviene notare, innanzi tutto, che non viene messa in dubbio la legittimità dell'attribuzione del trattamento economico di «servizio all'estero» in favore del personale in questione. Del resto, il fondamento di tale prassi ha avuto anche recentemente riscontro in un parere favorevole di questa Sezione (16 dicembre 1992, n. 3050).

Peraltro, una volta stabilito che il servizio prestato dal personale in questione va considerato, per quanto attiene al trattamento economico «servizio prestato all'estero», ne consegue, per necessità logica, che le indennità loro corrisposte a questo titolo seguano il regime dettato, in via generale, per le indennità di servizio all'estero; anche per quanto concerne l'applicazione della disposizione fiscale in esame è il nomen iuris, ossia il titolo, dell'indennità corrisposta al dipendente, non il fatto che l'attività di servizio si svolga in un luogo piuttosto che in un altro.

Allo stesso modo, poichè la stessa norma attribuisce analogo trattamento fiscale alle indennità di navigazione e di volo, ciò rileva ai fini di cui si discute è il fatto che il dipendente interessato abbia titolo ad una di queste indennità e la percepisca, non la modalità del servizio da lui concretamente prestato.

La ragione dell'abbattimento dell'imponibile al 40% è ravvisabile nella presunzione - assunta dal legislatore - che le indennità in parola abbiano, per il 60%, natura e funzione di rimborso di spese. Pertanto, sotto questo profilo non vi è ragione di distinguere fra le missioni «all'estero» nel senso stretto della parola, e quelle che ai fini del trattamento economico si considerano ugualmente all'estero (nel senso che danno titolo alle stesse indennità) benchè si svolgano, per ragioni contingenti, sul territorio nazionale. In effetti, per le une e per le altre missioni l'indennità ha, almeno in parte, lo scopo di concorrere alle spese sostenute dal diplomatico in ragione del suo ufficio e il suo ammontare è determinato in considerazione di vari fattori, fra i quali il costo della vita nel luogo di destinazione.

Si può quindi concludere nel senso che l'art. 48, comma 5, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, si applica a tutto il personale del Ministero degli Affari Esteri che ha titolo alle indennità ivi considerate, ivi compreso quello delle rappresentanze diplomatiche presso la Santa Sede e la F.A.O.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Visto:

Il presidente della Sezione: *(firma illeggibile)*

Per estratto dal verbale

Il segretario della Sezione: *(firma illeggibile)*

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONTRIBUTI ORDINARI AGLI ENTI A CARATTERE INTERNAZIONALISTICO
SOTTOPOSTI ALLA VIGILANZA DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

(Legge n. 948 del 1982 e legge n. 354 del 1989)

(in milioni)

	1993	1992	1989-91	1986-88
1 - Archivi disarmo	50	50	50	—
2 - Aspen institute italia.	260	260	—	—
3 ^f - Associazione per il consiglio dei comuni e regioni d'Europa	350	350	350	305
4 - Casa d'Europa di Roma.	15	15	15	10
5 - Centro studi americani	40	40	40	35
6 - Centro di studi di politica internazionale (CESPI)	330	330	100	50
7 - Centro internazionale studi e di documentazione sulle Comunità europee (CISDE)	100	100	100	45
8 - Centro italiano di formazione europea (CIFE)	30	30	30	10
9 - Centro per le relazioni italo-americane	180	70	65	50
10 - Comitato atlantico italiano	100	100	100	50
11 - Consiglio italiano movimento europeo (CIME)	200	200	250	10
12 - Fondazione Feltrinelli	—	75	—	—
13 - Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli	85	85	80	35
14 - Fondazione internazionale per la pace e la cooperazione internazionale	230	230	—	—
15 - Forum per i problemi della pace e della guerra	50	50	50	—
16 - Intercultura	20	20	—	—
17 - Istituto affari internazionali (IAI)	845	845	750	400
18 - Istituto internazionale di diritto umanitario	40	40	—	—
19 - Istituto italiano per il Medio ed Estremo Oriente (ISMEO)	1.350	1.350	1.350	810
20 - Istituto italiano per l'Asia (ISIA)	70	70	50	40
21 - Istituto italo-africano.	720	900	900	—
22 - Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)	1.040	1.040	1.040	1.040
23 - Istituto per la cooperazione economica internazionale (ICEI)	130	130	50	—
24 - Istituto per la cooperazione politica, economica e culturale internazionale (ICIPEC)	80	80	70	10
25 - Istituto per le relazioni tra l'Italia e i Paesi dell'Africa e dell'America Latina e Medio-Oriente (IPALMO).	620	630	600	10
26 - Istituto per l'Oriente C.A. Nallino (IPO)	56	70	65	60
27 - Istituto Universitario di studi europei	50	50	45	40
28 - Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI)	800	800	750	600
29 - Centro rel. Italo/Arabe	70	—	—	—
Totale	7.911	8.765	7.000	3.675

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero degli affari esteri
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I					TITOLO II					TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale		
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE											
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II	
1 Residui totali di stanziamento n.p. al 1.1 (2)	5.339	257.513	33.341		296.194	12.839			12.839	309.033	
2 Stanziamenti definitivi di competenza	991.886	538.736	704.847	8.335	2.243.803	13.093			13.093	2.256.896	
3 Massa impegnabile (1+2)	997.226	796.249	738.188	8.335	2.539.997	25.932			25.932	2.565.929	
4 Impegni effettivi su competenza	959.291	465.611	693.554	280	2.118.735	1.688			1.688	2.120.423	
5 Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+5)]	28.067	25.047	4.851	8.055	64.000	89			89	64.089	
6 Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]	4.528	50.078	6.462		61.068	11.317			11.317	72.384	
7 Impegni su residui di stanziamento (1-6)	4.242	287.612	10.499		222.343	12.839			12.839	235.182	
8 Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)	1.097	49.901	22.852		73.851					73.851	
9 Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	963.533	675.223	704.042	280	2.341.078	14.527			14.527	2.355.605	
10 Residui totali di stanziamento n.p. al 31.XII (6+8)	5.625	99.979	29.314		134.918	11.317			11.317	146.235	
11 Rapporto X tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	96,62	84,55	95,37	3,36	92,17	56,02			56,02	91,80	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. I I	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F+C" al 1.1	119.864	342.997	2.124.818	397	2.587.677	13.774			13.774	2.601.451
13 Stanziamenti definitivi di competenza	991.886	538.756	704.847	8.335	2.243.803	13.093			13.093	2.256.896
14 Masse spendibile (12+13)	1.111.750	881.333	2.829.665	8.732	4.831.480	26.868			26.868	4.858.347
15 Autorizzazioni di cassa	1.084.626	824.337	1.798.814	8.617	3.716.395	16.561			16.561	3.732.955
16 Pagamenti su competenza	893.387	385.469	619.271	152	1.698.279	1.688			1.688	1.699.967
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	65.903	80.142	274.283	128	420.456					420.456
18 Residui totali da competenza (6+17)	70.431	130.220	280.745	128	481.524	11.317			11.317	492.840
19 Pagamenti su residui	69.598	76.584	1.283.345	263	1.429.790	8.273			8.273	1.438.063
20 Pagamenti totali (16+19)	962.985	462.053	1.702.616	415	3.128.069	9.961			9.961	3.138.030
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+21))	39.512	27.828	6.508	8.056	81.905	5.102			5.102	87.006
22 Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	109.253	391.452	1.120.540	261	1.621.506	11.805			11.805	1.633.310
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e masse spendibile (15:14)	97,56	93,53	63,57	98,68	76,92	61,64			61,64	76,84
24 Rapporto % tra pagamenti totali e masse spendibile (20:14)	86,62	52,43	60,17	4,75	64,74	37,07			37,07	64,59
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	88,78	56,05	94,65	4,82	84,17	60,15			60,15	84,06

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)		
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	
1980	370,022	100	430,297	100	359,171	100	442,845	100	426,414	100	378,390	100	93,250	100	106,940	115	14,7+	0	0	100	
1981	450,332	122	687,585	160	467,346	130	718,915	162	684,914	161	663,018	175	106,940	115	14,7+	0	0	0	0	100	
1982	561,152	152	1,065,348	248	589,597	167	1,115,625	252	1,089,266	248	1,064,844	287	61,120	66	42,8-	0	0	0	0	100	
1983	1,217,832	329	1,472,415	342	1,236,165	344	1,487,004	336	1,449,246	340	1,322,118	349	21,9+	23,3-	17,4+	0	0	0	0	100	
1984	1,435,388	388	1,724,286	401	1,448,303	404	1,832,447	414	1,696,114	398	1,594,504	421	20,6+	23,2-	17,4+	0	0	0	0	100	
1985	2,076,034	561	2,782,532	414	2,083,337	580	3,377,546	447	2,720,357	403	2,770,551	470	11,5+	11,5+	56,7+	1,190	4,000	2,361-	236,1-	100	
1986	1,669,991	451	1,993,045	463	1,700,418	473	2,046,844	463	1,952,086	458	1,941,844	524	21,6+	21,6+	3,7-	0	0	0	0	100	
1987	1,988,997	538	2,923,545	679	2,029,008	565	3,550,604	802	3,041,096	713	3,304,465	873	38,9+	38,9+	43,8+5	61,000	61,000	61,000	61,000	100	
1988	2,070,153	559	3,112,881	723	2,087,880	581	2,511,786	587	2,857,246	670	3,361,534	624	62,4	62,4	9,2+	59,162	63,4	43,8+5	43,8+5	100	
1989	1,932,079	522	3,289,959	765	2,229,236	621	3,548,171	801	3,239,454	780	3,395,646	897	2,8+	2,8+	10,650	140,029	150	55,5-	55,5-	82,5-	
1990	2,242,382	606	3,863,882	888	2,258,088	629	3,929,919	887	3,795,777	890	3,624,070	958	6,7-	6,7-	110,8+	295,134	316	110,8+	10,853	1,9+	
1991	2,213,542	598	3,946,974	918	2,229,236	621	4,167,355	941	3,681,356	889	3,960,419	893	6,7-	6,7-	148,3+	735,912	789	148,3+	8,509	21,6-	
1992	2,340,802	633	4,413,658	1,026	2,354,284	655	4,218,211	953	4,285,940	1,007	2,477,724	855	26,7-	26,7-	244,9+	2,537,893	2722	244,9+	2,961,984	2,961,984	100
1993	2,051,328	554	2,243,803	521	2,074,421	578	3,716,395	839	2,179,803	511	3,120,069	827	26,2+	26,2+	36,1-	1,621,506	1739	36,1-	134,918	134,918	54,4-

TITOLO I - SPESE CORRENTI

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	61,000	100	72,242	100	67,400	100	81,045	100	72,242	100	78,473	100	5,945	100	9,472	159	59,3+	4,842	100
1981	75,000	123	82,527	114	73,537	110	82,479	102	82,527	114	78,966	101	0,7+	0,7+	4,207	87	41,4-	7,175	148
1982	78,000	128	122,160	169	83,500	124	129,660	160	122,160	169	84,734	108	7,3+	7,3+	46,733	786	393,4+	4,207	87
1983	98,000	162	146,208	202	99,283	147	180,894	223	146,208	202	168,491	215	98,8+	98,8+	24,448	411	47,7-	23,943	484
1984	143,000	234	155,000	212	154,956	230	160,000	197	153,000	212	138,723	178	17,1-	17,1-	37,724	635	54,3+	36,333	763
1985	171,600	281	186,337	258	180,880	268	213,391	263	186,337	258	166,756	213	19,3+	19,3+	56,906	957	50,8+	46,045	951
1986	226,600	371	228,600	314	231,600	344	262,480	312	228,600	314	235,787	300	41,4+	41,4+	43,202	727	24,1-	30,247	625
1987	243,800	400	291,600	404	285,097	423	318,421	393	291,600	404	278,041	354	17,9+	17,9+	55,686	937	28,8-	44,895	927
1988	413,000	677	4,806	7	414,000	614	302,366	373	266,917	369	267,782	341	3,7-	3,7-	53,327	887	4,2-	49,351	1019
1989	1,000	2	4,806	7	16,000	24	46,526	57	3,806	5	42,016	54	84,3-	84,3-	15,107	254	71,7-	13,692	283
1990	8,000	13	8,156	11	19,607	29	20,227	25	8,117	11	16,105	23	56,9-	56,9-	4,057	66	73,1-	1,685	35
1991	0	0	23,263	32	3,036	5	23,763	29	23,263	32	12,438	16	31,3-	31,3-	14,318	241	253,0-	9,421	185
1992	10,600	17	14,156	20	10,600	16	24,014	30	14,156	20	13,077	17	5,1+	5,1+	13,774	232	3,8-	12,839	265
1993	11,600	19	13,093	18	11,600	17	16,561	20	13,004	18	9,961	13	23,8-	23,8-	11,905	199	14,3-	11,317	234

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP. = 1990 / ANNO BASE CASSA = 1980

MINISTERO DELL'INTERNO

Sommario: — 1. Considerazioni generali.

2. **Aspetti finanziari della gestione;** 2.1 *L'Amministrazione civile*; 2.2 *Sicurezza pubblica*; 2.3 *Protezione Civile e servizi antincendi*; 2.4 *Servizi civili*; 2.4.1 *Invalidi civili*; 2.4.2 *Sordomuti*; 2.4.3 *Ciechi civili*; 2.4.4 *Ulteriori considerazione in margine alla spesa per le categorie protette*; 2.4.5 *Considerazioni di sintesi sulle nuove categorie protette*; 2.5 *Le gestioni fuori bilancio*.

3. **Personale;** 3.1 *Profili finanziari*; 3.1.1 *Considerazioni di sintesi*; 3.1.2 *Personale dei ruoli dell'amministrazione civile*; 3.1.3 *Personale dei ruoli della Polizia di Stato*; 3.1.4 *Personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*; 3.2 *Profili amministrativi*.

4. **L'Organizzazione;** 4.1 *Il riassetto organizzativo in conseguenza dei recenti interventi normativi*; 4.1.1 *La legge 241 del 1991: a) il responsabile ed il termine del procedimento*; 4.1.2 *segue b) il diritto all'accesso*; 4.1.3 *Il decreto legislativo n. 29 del 1993: a) la funzione dei dirigenti*; 4.1.4 *segue: b) gli attuali organi ispettivi e gli uffici di controllo interno ex art. 20*; 4.1.5 *L'adeguamento ai criteri della legge n. 537 del 1993: la semplificazione di alcuni procedimenti specifici*; 4.1.7 *Le altre modifiche organizzative intervenute nel 1993.*

(in milioni)

Stanziamenti definitivi	69.491.494
Impegni lordi (*)	68.958.075
Impegni effettivi	68.788.019
Pagamenti	54.634.577
Residui totali	14.323.498
Economie	533.419
(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento	

1. Considerazioni generali

L'analisi della gestione relativa al 1993 conferma l'attualità e la validità delle considerazioni sviluppate in occasione dell'esame della gestione dell'esercizio finanziario 1992.

Punto centrale che finisce per influenzare ma anche per condizionare l'agire dell'Amministrazione è l'affermazione e, paradossalmente, la ricerca di una precisa identità e di un ben definito ruolo nel complessivo assetto istituzionale dello Stato.

Infatti, è ormai da alcuni anni che l'Amministrazione dell'interno, superata la non breve crisi collegata alla realizzazione delle regioni ordinarie, ha recuperato un ruolo primario nell'ambito delle amministrazioni statali, riuscendo a superare la configurazione di «ministero di polizia» in cui, specie con la riforma della Pubblica sicurezza, ad opera della legge n.121 del 1981, sembrava costretta.

Fu anzi proprio da quella riforma che iniziò la riqualificazione dell'amministrazione che si propose a livello locale, come interlocutore/ controllore per conto dello Stato centrale nei confronti delle amministrazioni territoriali maggiori e minori.

Ruolo questo che si è rinvigorito negli anni novanta: si pensi ai comitati metropolitani ed a quelli provinciali per la pubblica amministrazione, si pensi alle funzioni di intervento in varie forme nei confronti degli enti locali ai sensi della legge n. 221 del 1991, della legge n. 81 del 1993, nonché della legge n. 108 del 1994 ed anche alla rinnovata Commissione Centrale Organici enti locali (C.C.O.E.L.) già Commissione Centrale Finanza Locale (C.C.F.L.), modificata nel nome e nella composizione dall'art. 45 7° comma del decreto l.gvo n. 554 del 30.12.1992.

Su di un altro versante molte sono state le nuove funzioni assistenziali a favore delle emergenti categorie deboli, dai tossicodipendenti agli extracomunitari, dai minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose alle vittime della criminalità mafiosa, dagli sfollati e profughi ai disoccupati sia pure in alcuni casi marginali.

L'Amministrazione finiva per risultare così, nei fatti, ministero a fini generali pur se residuali e, quasi di conseguenza, ad assumere caratteristiche sempre più marcate di differenziazione dalle altre amministrazioni centrali dello Stato.

Non è qui il caso di ricordare tutti gli elementi accumulatisi nel tempo da cui emerge tale specialità: basti pensare al peculiare assetto delle carriere fino a giungere da ultimo alle norme del decreto legislativo n. 29 che mantengono per alcuni versi l'Amministrazione dell'Interno in posizione differenziata specie in quanto ne sottrae l'intera carriera prefettizia alla c.d. privatizzazione con conseguenze molto più rilevanti di quello che potrebbe apparire a prima vista sull'assetto organizzativo su cui ci soffermeremo specificamente in seguito.

Malgrado ciò, si osservava all'inizio, l'Amministrazione era ed è alla ricerca di un ruolo meglio e più stabilmente definito di quanto possa emergere dal complesso delle attribuzioni, a volte eterogenee che disorganicamente le sono state attribuite in assenza di un quadro chiaro di riferimento dei fini istituzionali e degli obbiettivi demandati al ministero, oltre la tutela dell'ordine pubblico.

All'originaria effervescenza del proprio assetto istituzionale ed operativo, di cui si è fin qui detto, si aggiunge e l'Amministrazione non può non esserne consapevole, la sua messa in discussione nel quadro della ricerca, attualissima nella società civile, di una nuova forma di Stato.

Tale forma, in disparte l'opzione di fondo per uno Stato federale, tematica che esula da quelle proprie di questa relazione, non potrà quanto meno prescindere dal sostanziale potenziamento, specie sotto il profilo finanziario, delle autonomie locali e regionali estendendo se del caso il modello delle regioni a statuto speciale.

In ogni caso la figura del prefetto di sede, funzione cardine dell'attuale assetto dello Stato, non potrà non essere chiamata a svolgere un ruolo profondamente nuovo e diverso che potrebbe sostanziarsi ad esempio in quello di neutrale garante in sede locale del corretto ed efficiente esercizio della complessiva azione della pubblica amministrazione intesa in senso lato, comprensiva cioè oltre che dello Stato anche degli enti pubblici specie territoriali.

Di qui la ricerca da parte dell'Amministrazione, in un contesto in evoluzione, di un nuovo modo di intendere le sue funzioni fondamentali, proponendosi in alcune sedi di dibattito politico come imparziale momento di raccordo e di coordinamento di un nuovo Stato caratterizzato dalle ampie e diffuse autonomie.

Da queste premesse è facile comprendere come dall'andamento dell'azione amministrativa emerga quasi una situazione di attesa rispetto alle innovazioni legislative specie più recente (decreto legislativo n. 29 e legge n. 537 entrambi del 1993) come si avrà modo di riscontrare nella successiva analisi.

Purtuttavia occorrerà risolvere in tempi brevi il nodo fondamentale di un ruolo nuovo e chiaro per l'Amministrazione dell'interno sia per l'efficienza e l'economicità della sua azione, sia per evitare che si manifestino segni di disaffezione in un apparato che, adeguatamente utilizzato, può continuare ad essere un valido punto di riferimento, pur nel futuro assetto dello Stato.

A tal fine potrebbe essere opportuno cogliere l'occasione offerta dalla delega normativa al Governo, contenuta nell' art. 1 della legge n. 537 cit. per il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri, con «attribuzione alle amministrazioni centrali di prevalenti compiti di indirizzo, programmazione sviluppo coordinamento e valutazione». In questo contesto vi sono amplissimi spazi per una rinnovata ed appagante configurazione dell'Amministrazione dell'Interno, in linea sia con le nuove concezioni fortemente autonomiste dello Stato, sia con le più recenti ma ancora inattuata altre riforme normative, su cui ci si soffermerà in seguito.

2. Aspetti finanziari della gestione

Nel corso dell'esercizio 1993 le iniziali previsioni di spesa di 39.628 miliardi sono lievitate definendosi in 69.491 miliardi di cui 57.481 di parte corrente e 12.011 in conto capitale .

Si evidenzia così una crescita delle previsioni di 29.863 miliardi (26.201 e 29.857 rispettivamente nel 1992 e nel 1991).

Tale crescita recupera in parte il regresso che sia in termini assoluti che in valori percentuali si era registrato nel precedente esercizio ritornando verso i dati del 1991.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il prospetto che segue conferma tali osservazioni:

PREVISIONI

Anno	Iniziali	Definitive	Incremento %
1988	23.534	48.773	107,2
1989	25.581	50.984	99,3
1990	29.458	61.241	107,9
1991	33.817	63.674	88,3
1992	38.189	64.390	68,6
1993	39.628	69.491	75,2

Il rilevante scostamento delle previsioni definitive dalle iniziali trova sempre la sua causa fondamentale nella mancata inclusione in queste ultime di vari fondi per trasferimenti o contributi agli enti locali (capp. 1583, 1584, 1590, 1592, 1598 e 1599). Tra di essi i più consistenti sono il fondo ordinario per la finanza locale (cap. 1590) con 18.089 miliardi (16.776,9 nel 1992) ed i fondi perequativi per comuni (9.609 miliardi 9.857 nel 1992) e province (1.518 miliardi 1.514 l'anno prima); questi due fondi sono allocati rispettivamente ai capp. 1598 e 1599.

La conferma del fattore predominante del sensibile scostamento nelle previsioni di spesa si ha considerando che la categoria V espone previsioni iniziali per 17.650 miliardi e definitive per 45.723 (+28.073) e che la sezione XVII, afferente la finanza regionale e locale, espone un pressoché analogo scostamento nelle iniziali previsioni di spesa di 15.866 miliardi che si definiscono in 42.407 (+26.541).

Il combinarsi dei due dati evidenzia quasi per intero il ricordato complessivo scostamento di 29.863 miliardi tra tali previsioni.

Gli impegni per il 1993 sono di 68.958 miliardi (64.133 nel 1992). Essi costituiscono un incremento percentuale (7,5%) ed in valori assoluti (4.825 miliardi) ben superiore a quello del precedente esercizio in cui si erano attestati al 2,5 ed a +1.114.

Il loro totale risulta composto dai 56.947 miliardi assunti sulla spesa di parte corrente (52.373 nel 1992) e dai 12.011 miliardi (11.760 l'anno prima) in quella in conto capitale, incrementandosi percentualmente riguardo all'anno precedente rispettivamente dell'8,7 (2,5 nel 1992) e del 2,1 (2,3 l'anno prima).

Per quanto concerne la gestione di cassa i pagamenti globali sono stati quest'anno di 63.675 miliardi (60.907 l'anno prima) segnando un incremento sia in termini assoluti di 2.768 miliardi (-140 nel 1992) che in percentuale del 4,5 (-0,2 in precedenza).

In particolare le spese di parte corrente, che sono ammontate a 53.360, miliardi si sono incrementate di 2.532 miliardi contro gli 804 dell'anno precedente e del 5% contro il 1,6%: Anche le spese in conto capitale, che sono state di 10.316 miliardi ritornano a segnare un modesto incremento del 2,4% e di 237 miliardi: tali dati, anche se rimangono ben lontani dall'aumento di 2.131 miliardi e del 24% del 1991, assumono maggior rilievo se si considera che il 1992 aveva registrato una diminuzione in percentuale del 8,6 ed in valori assoluti di 1.043 miliardi.

Per quanto concerne i pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui i primi sono ammontati a 54.635 miliardi (52.791 l'anno precedente e 52.227 nel 1991) e quelli in conto residui a miliardi 9.041 (8.116 l'anno prima e nel 1991 8.819).

I pagamenti complessivi sono perciò ammontati nell'esercizio considerato a 63.675 miliardi (60.907 in precedenza e 61.046 nel 1991).

Il raffronto con gli analoghi dati del precedente esercizio dimostra che anche quest'anno l'aumento dei pagamenti complessivi verificatosi per 2.768 miliardi (soli 139 nel 1992 ma 5.401 miliardi nel 1991) è dovuto ai pagamenti effettuati in conto competenza mentre si conferma il lento smaltimento dei residui; del pari che si confermano come già nell'ultimo triennio, le notevoli difficoltà nella gestione della spesa da parte dell'Amministrazione dell'interno, in parallelo all'andamento delle economie che da 680,6 miliardi del 1991 e 1.764,2 nel 1992 nuovamente si accrescono quasi del doppio, giungendo a 3.035 miliardi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infatti su 16.642 miliardi di residui esistenti (15.149 l'anno prima e 14.291 nel 1991) ne sono stati pagati 9.041 miliardi (8.815,7 in precedenza e 8.819 nel 1991) con un ulteriore peggioramento del relativo tasso di utilizzo che dal 75,9% del 1988, attraverso il 66,1% ed 67,6% dei due anni seguenti, quello particolarmente sensibile del 1991 (61,7%) e quello del 58,19, continua a decrescere all'attuale 54,33.

Per un ulteriore approfondimento si prenderanno qui di seguito in considerazione le risultanze contabili della gestione riferite ai diversi settori in cui si ripartisce l'attività istituzionale del Ministero.

2.1 L'Amministrazione civile

Gli stanziamenti destinati all'assolvimento delle funzioni dell'amministrazione civile, in notevole crescita in valori assoluti, sono stati, nel 1993, di 43.271,1 miliardi, pari al 62,27% (64,18% nel 1992) dei fondi globalmente assegnati al Ministero di cui continuano a costituire così il più rilevante aggregato di spesa.

Utili considerazioni possono trarsi dal raffronto dei dati contabili relativi al periodo 1987/1993 ed evidenziati qui di seguito.

Anno	Previsioni definitive	Impegni	Economie
1987	34.184,9	34.169,9	15,0
1988	34.309,1	34.308,3	0,8
1989	35.400,7	35.398,1	2,6
1990	38.466,0	38.461,0	5,0
1991	41.738,5	41.737,8	0,7
1992	41.322,4	41.311,2	11,2
1993	43.271,1	43.229,2	41,8

Si è così rivelata transitoria la diminuzione di 416,1 miliardi e dell'1%, registrata nel 1992 e riemerge invece la tendenza all'incremento di questi stanziamenti che, se contenuto nel triennio 1987-1989, era stato invece notevole nel successivo biennio in cui era risultato di 3.065,3 miliardi e dell'8,6% per il 1990 e di 3.272,5 e dell'8,5% per l'anno seguente.

L'andamento, nel periodo in considerazione, del rapporto tra pagamenti complessivi e massa spendibile risulta dai dati che seguono, che evidenziano un calo del tasso di smaltimento che è stato dell'82,5% (85% nel 1992).

Anno	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui su comp.
1987	36.808,2	32.529,2	4.151,6
1988	38.406,7	35.646,0	2.535,5
1989	38.135,2	34.766,5	3.295,3
1990	42.615,4	37.441,1	5.109,2
1991	46.847,8	41.199,6	2.584,8
1992	46.591,3	39.627,5	2.717,6
1993	49.859,7	41.102,5	2.964,3

Anche quest'anno la Direzione centrale della finanza locale ha gestito la parte più rilevante di tale spesa effettuando, i trasferimenti agli enti locali (province, comuni, comunità montane) nel quadro del finanziamento dei relativi bilanci le cui norme sono state emanate in questi ultimi anni con decretazione di urgenza e nel recente periodo anche con quella delegata, come si dirà appresso.

Preliminarmente deve però ribadirsi l'evidente anomalia che sulle previsioni di bilancio produce il fatto che la spesa concernente tali contributi venga prevista solo in sede di previsioni definitive. Tale anomalia è sufficiente a spiegare quasi per intero lo scostamento tra previsioni di spesa iniziali ed assestate.

Nel corso del 1993 si sono fatti sentire nel settore in esame gli effetti dei decreti legislativi n. 504 del 1992 e n. 507 del 1993 (1).

1) I decreti sono stati emanati in attuazione della delega dell'art. 4 della legge 421 del 1992.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il decreto n. 504 ha infatti provveduto al riordino della finanza locale sia a regime che nel periodo transitorio, afferente proprio l'esercizio in esame mentre quello n. 507 ha rivisto vari tributi locali.

Per la valutazione quantitativa e qualitativa degli stanziamenti del settore occorre comunque tener presente che nel ricordato periodo transitorio di riordino della finanza locale non è stata prevista alcuna riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali. Una riduzione dei predetti trasferimenti per un importo pari al gettito dell'ICI con aliquota al 4 per mille ed al netto della media delle riscossioni INVIM nel triennio 1990/1992 è infatti prevista solo per l'anno 1994.

Si ricorda tuttavia che in base al disposto dell'art. 4, lett. F della legge n. 421 del 1992 che detta i criteri per corresponsione agli enti locali dei trasferimenti ordinari e perequativi per il ricordato periodo transitorio del regime della finanza locale tali contributi devono corrispondere per il 1993 a quelli erogati nel precedente esercizio finanziario (2).

L'intervento erariale per il finanziamento dei bilanci degli enti locali è continuato nelle forme di contributo ordinario, di contributo perequativo e di contributo per lo sviluppo degli investimenti, oltre a speciali contributi per il finanziamento degli oneri contrattuali per il personale e per l'esecuzione di disposizioni particolari.

Per l'anno 1993 le norme di finanziamento dei bilanci delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane sono contenute nei decreti-legge non convertiti 20.1.92; n.11; 17.3.92, n.233; 20.5.92, n.289; 20.7.92, n.342; 18.9.92, n.382; 19.11.92, n. 440; e da ultimo nel D.L. 18.1.93, n.8, convertito con modificazioni nella legge 19.3.93, n.68.

In detti provvedimenti, oltre a stabilirsi la quantificazione dei contributi erariali a favore degli Enti locali (Province, Comuni e Comunità montane) sono previste tra l'altro disposizioni fiscali e tariffarie, disposizioni sulla copertura minima dei costi di taluni servizi nonché sul risanamento finanziario degli Enti locali dissestati.

Sono stati così stanziati tra l'altro e sono i più significativi, i seguenti importi:

- a) miliardi sul cap 1590 – fondo ordinario per la finanza locale (16.776,9 nel 1992 e 17.755,8 nel 1991)
- b) miliardi sul cap 1598 – fondo perequativo per i comuni (9.537,8 nel 1992 e 9.379 nel 1991)
- c) miliardi sul cap 1599 – fondo perequativo per le province (1.514,3 nel 1992 e 1.463,7 nel 1991)
- d) miliardi (come nel 1992 e nel 1991) per il personale assunto in base alle leggi sull'occupazione giovanile cap 1582
- e) miliardi come nel 1992 al cap 1573 per oneri di personale di cui all'art. 12 della legge n. 730 del 1986 e di altre successive (42 nel 1991)
- f) miliardi al cap 7232 per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (11.448 nel 1992 e 11.261 nel 1991)

Il complessivo contributo erariale è stato impegnato sulla parte corrente per 30.494,2 miliardi ed in conto capitale per 11.892,7 miliardi.

L'evoluzione di tali impegni nel periodo 1987/1993 è data dal seguente prospetto:

Anno	Titolo I	Titolo II	Totale
1987	25.588,0	8.054,0	33.642,0
1988	24.976,4	9.125,0	34.101,4
1989	24.976,4	10.148,0	34.960,8
1990	27.097,5	10.747,4	37.844,9
1991	29.871,5	11.483,7	41.355,2
1992	29.173,7	11.602,4	40.776,1
1993	30.496,2	11.892,7	42.388,9

2) Al lordo della riduzione di cui all'art. 1, comma 2, del D.L. 11.7.92, n.333, convertito nella legge 8.8.92, n. 359, che aveva previsto che i contributi ordinari spettanti per l'anno 1992 alle Province e ai Comuni (eccetto gli Enti dissestati) fossero diminuiti del 5%. Con decreto legge n. 155 del 1993 convertito nella legge n. 243 dello stesso anno la percentuale della riduzione è poi stata ridotta al 2%.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I pagamenti sono stati effettuati alle scadenze previste dalla legge in rate trimestrali per il periodo ordinario ed entro il 31 maggio 1993 per quelli perequativi.

Il loro andamento, anche qui in rapporto al periodo 1987/1993, è il seguente:

Anno	Titolo I	Titolo II	Totale
1987	24.115,4	7.888,0	32.003,4
1988	25.824,2	9.612,6	35.436,8
1989	24.823,3	9.527,7	34.351,0
1990	28.140,7	8.807,8	36.948,5
1991	29.789,4	10.995,4	40.721,8
1992	29.078,2	10.023,7	39.102,0
1993	29.249,7	10.265,7	39.515,4

I dati contabili fin qui esposti fanno emergere una sostanziale stabilizzazione dell'onere finanziario nel settore, scontando così sia l'effetto delle recenti prima ricordate disposizioni normative che attribuiscono agli enti locali maggiori entrate proprie sia quello anticipatore del riassetto normativo della finanza locale.

Per un più specifico esame delle problematiche della finanza locale e dei relativi profili finanziari si rimanda all'omonimo capitolo di questa relazione.

2.2 Sicurezza pubblica

Il definitivo stanziamento è stato di 8.140,6 miliardi, ossia di 579,7 in più (e del 7,66%) rispetto al dato finale del 1992. Nello scorso esercizio l'analogo incremento risultò di 511,5 miliardi in valori assoluti e di +7,91 in termini percentuali (3).

Viene così confermata la tendenza del periodo 1987/1992 all'incremento delle spese sia stanziata che impegnata mentre, come anche si rileva dal prospetto che segue, dopo il lieve regresso del precedente esercizio finanziario tornano ad accrescersi in misura molto sensibile le economie.

Anno	Stanziamenti	Impegni	Economie
1987	4.336,8	4.335,2	1,6
1988	4.680,2	4.676,0	4,1
1989	5.127,6	5.125,5	2,1
1990	6.373,8	6.355,0	18,8
1991	7.049,4	7.000,1	49,3
1992	7.560,9	7.515,1	45,7
1993	8.140,6	8.057,9	82,7

Può dare maggiore significatività ai dati che precedono l'individuazione delle cause che anche in questo settore hanno visto un accrescimento delle dotazioni finali rispetto alle iniziali previsioni di spesa con la quantificazione dei relativi importi.

Esse risultano le seguenti:

- miliardi 124,3 per consultazioni elettorali;
- miliardi 320,7 con legge di assestamento al bilancio per l'anno finanziario 1993;
- miliardi 31 per integrazione capitoli di spesa di carattere obbligatorio;
- miliardi 22,8 per integrazione altri capitoli di spese non obbligatorie e per riassegnazione residui perenti;

3) Il predetto incremento nel 1992 è stato così determinato:

- lire 180 miliardi per consultazioni elettorali;
- lire 111,8 miliardi per legge di assestamento al bilancio per l'esercizio 1992;
- lire 85,4 miliardi per l'integrazione di capitoli di spesa di carattere obbligatorio;
- lire 33,6 miliardi per l'integrazione di altri capitoli di spese non obbligatorie e per riassegnazione di residui perenti;
- lire 104,3 miliardi per effetto dell'applicazione del citato D.L. 7.1.92, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6.3.1992, n. 216;
- lire 101,3 miliardi per effetto dell'applicazione del citato D.L. 18.1.1992, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 28.2.92, n. 417.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi 18,1 per effetto dell'applicazione della legge 30 settembre 1993, n. 388 (di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'Accordo di Schengen) (4).

Dall'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili possono inoltre trarsi utili elementi per la valutazione delle scelte gestionali dell'Amministrazione.

Le suddette risorse, per complessivi 8.140,6 di lire, sono state così ripartite:

Destinazione	Miliardi	%
Personale	6.560,2	80,59
Accasermamento forze Polizia	421,0	5,17
Impianti Tecnici Telecom. e Inf.	283,2	3,48
Motorizzazione	217,3	2,67
Equipaggiamento e Casermaggio	150,1	1,84
Pulizia Locali	86,7	1,07
Vettovagliamento	82,5	1,01
Riscaldamento. ed Illuminazione	32,8	0,40
Servizio Sanitario	12,7	0,16
Polizia Stradale	11,5	0,14
Polizia Criminale	10,9	0,13
Altri Settori	86,1	1,06
Potenziamento altre forze Pol. (l. 217/92)	70,6	0,87
Totale	8.140,6	100,00

Anche per l'esercizio 1993 l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è riuscita ad impegnare la quasi totalità delle disponibilità; salvo alcune assegnazioni derivanti dall'applicazione della legge 30.9.1993 n. 388 (accordo di Schengen), nonché di quelle relative al potenziamento delle forze di polizia legge n. 217 del 1992 che, ai sensi degli artt. 58 comma 4 e 63 comma 1 lett. e) del D.L. 28.12.1993, n. 542 (più volte reiterato) potranno essere utilizzate nell'esercizio 1994.

La ripartizione dei fondi tra le varie voci del bilancio evidenzia con chiarezza come l'Amministrazione sia fortemente condizionata dagli oneri che direttamente o indirettamente afferiscono alla gestione del personale e che possono complessivamente valutarsi in oltre il 92 % del totale.

Ciò comporta la limitata destinazione di risorse all'ammodernamento ed al potenziamento strutturale proprio in un settore in cui l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa sono particolarmente condizionate dalla possibilità di utilizzare apparati e tecnologie che non siano divenuti obsoleti considerata la rapida evoluzione che si registra in questi campi.

Dal raffronto dei dati relativi i movimenti di cassa nel periodo in esame appare inoltre avviato a superamento il problema della capacità di erogazione della spesa. Infatti i pagamenti, dopo il modesto incremento di 256 del 1992, crescono ora di 726 miliardi e sostanzialmente equivalgono all'incremento notevole della massa spendibile: quest'ultima infatti rispetto ai 375,6 del 1992 si incrementa di 735,3 miliardi. Malgrado il modesto divario tra l'incremento della massa spendibile e quello dei pagamenti, che ad essa rimangono inferiori di 9,6 miliardi, non si verifica l'accrescersi della massa dei correlati residui. Questi ultimi, che si erano incrementati di 155,5 miliardi nel 1992, espongono invece nell'esercizio in esame una lieve flessione di 6,8 miliardi.

4) hanno fatto eccezione solo gli stanziamenti derivanti dal decreto legge n. 5 del 1992, (convertito, con modificazioni, nella legge n. 216 del 1992) e dal decreto legge n. 9 del 1992 (convertito, con modificazioni, nella legge 28.2.92, n. 417), sui quali sono state sollevata da questa Corte le note eccezioni di illegittimità costituzionale, risolte con sentenza della Corte Costituzionale n.25 del 12/29 gennaio 93; detti stanziamenti, peraltro, potranno essere utilizzati nell'esercizio 1993, ai sensi dell'art.14, quarto comma, del decreto legge n. 8 del 1993, convertito nella legge 19.3.93, n.68.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questi i dati contabili che supportano le considerazioni che precedono:

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	4.890,6	4.129,9	737,1
1988	5.417,0	4.729,3	654,9
1989	5.780,4	5.088,6	651,8
1990	7.060,6	6.113,9	881,4
1991	7.937,8	7.022,2	752,6
1992	8.313,4	7.278,1	908,1
1993	9.048,7	8.004,0	901,9

La spesa afferente l'acquisto di beni e servizi, in particolare, espone dati contabili e finanziari di rilievo che, nel periodo 1987/1993 sono i seguenti:

Anno	Previsioni	Impegni	Economic
1987	1.079,6	1.078,7	0,9
1988	902,7	901,2	1,4
1989	984,8	983,7	1,1
1990	1.057,9	1.056,5	1,4
1991	1.251,5	1.250,3	1,2
1992	1.271,2	1.267,8	3,3
1993	1.460,7	1.455,6	5,1

Risulta inoltre invertita la tendenza emersa nel 1992 che vedeva, in linea con la diminuita crescita degli stanziamenti, il rallentarsi dei pagamenti che dall'importo di 1.233,3 miliardi del 1991 giungevano l'anno successivo solo a 1.249,1 miliardi. Nell'esercizio 1993 invece anche i pagamenti totali, come già gli stanziamenti, segnano un recupero e risultano di 1.415,6 miliardi di lire.

In questa categoria le spese più rilevanti si sono così allocate:

a) cap. 2614 (fitto locali) in cui i relativi pagamenti si elevano da 74,8 ad 88,5 miliardi (5).

Si deve tuttavia rilevare in proposito che i continui incrementi delle spesa in questione trovano specie per l'esercizio in esame la loro motivazione nell'intervenuta liberalizzazione del mercato della locazione immobiliare. Tale liberalizzazione inoltre non potrà non produrre analoghi effetti incrementali anche sulle spesa afferente l'esercizio in corso (6).

b) cap. 2615 (manutenzioni locali ed impianti) (7) i cui pagamenti continuano ad incrementarsi rapidamente, giungendo da 104,8 a 111,8 miliardi.

c) cap. 2625 (viveri e preparazione vitto) il capitolo, che ha variato il nomenclatore nel 1992, espone pagamenti per 77,4 miliardi (68,5 nel 1992)

Nell'ambito di questa categoria, altra componente significativa della spesa è quella relativa al potenziamento dei servizi che si articola essenzialmente in due capitoli il 2779 ed il 2785.

Di essi il primo fa fronte alle necessità previste dalle leggi n. 90 del 1982 e n. 251 del 1988. I settori maggiormente interessati sono stati quelli della motorizzazione, dell'equipaggiamento, delle telecomunicazioni e dell'informatica, delle infrastrutture.

Nel corso dell'esercizio finanziario 1993, ad uno stanziamento di 16,4 miliardi (6,5 nel 1992) hanno fatto riscontro pagamenti per 18,3 di cui 1,9 sui residui ed i rimanti in conto competenza i cui stanziamenti sono quindi stati interamente utilizzati nell'esercizio senza dar luogo a formazione di ulteriori residui.

5) Questi pagamenti avevano segnato rispetto al 1990 un notevolissimo incremento di oltre il 50% passando da 18,8 a 28,3 miliardi e si erano poi quasi triplicati nel 1992 in cui erano stati di 74,8 miliardi.

6) Per l'andamento dell'analogo capitolo (3133) per i Vigili del fuoco vedi il successivo paragrafo concernente la Protezione civile.

7) Tali pagamenti erano già saliti da 88,1 a 98,1 miliardi nel precedente biennio 1990/1991.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Del resto sui residui provenienti da precedenti esercizi, ammontanti a 11,8 miliardi, oltre ai ricordati pagamenti di 1,9 miliardi si sono realizzate economie di 9,9 miliardi, vale a dire per la differenza di talché il capitolo non espone più residui di sorta.

Nel 1993 i fondi assegnati al cap. 2785, pari a 6,2 miliardi, hanno dato luogo a pagamenti per 2 miliardi ed a residui per 4,1 senza formazione di economie di rilievo. Nel precedente esercizio invece l'intero stanziamento di competenza per 3,9 miliardi era andato a formare residui senza che fossero effettuati neppure in parte pagamenti sugli impegni assunti (8).

2.3 Protezione civile e servizi antincendi

Nel 1993 i relativi stanziamenti sono stati di 1.743,8 miliardi che costituiscono il 2,5% delle complessive assegnazioni di bilancio (2,35 nel 1992). L'aumento di 135,1 miliardi delle risorse finanziarie destinate al settore ritorna quindi sensibile dopo il ridimensionamento dello scorso anno, come emerge dai seguenti dati riferimenti al periodo 1987/1993:

Anno	Previs. Defin.	Impegni	Economie
1987	1.007,3	975,9	31,4
1988	1.044,8	1.044,9	0,1
1989	1.088,0	1.069,1	18,9
1990	1.348,9	1.333,9	13,3
1991	1.512,1	1.499,3	13,3
1992	1.608,7	1.486,2	122,4
1993	1.743,8	1.578,9	164,9

Il sensibile accrescersi delle economie nel biennio 1992/1993 suggerisce di analizzarne la composizione per individuare la causa del fenomeno. Esse per l'esercizio 1993 emergono per 110,6 miliardi alla categoria II relativa al personale in attività di servizio e per 42,3 alla categoria VII relativa alle somme non attribuibili.

Per quanto concerne la categoria II e limitandosi agli importi più significativi, le economie si ripartiscono secondo il prospetto che segue:

Capitoli	Miliardi di lire
2995 (stipendi, retribuzioni)	62,0
2996 (contributi prev. ed ass.)	12,1
2997 (ritenute erariali)	17,4
2998 (stipendi, ecc, personale volontario)	12,5
2999 (oneri prev. ed ass. pers. volontario)	1,3
3000 (ritenute erariali pers. volontario)	1,3
3021 (compenso servizio festivo)	1,6
Totale	108,2

Per la categoria VII invece le economie si verificano come segue.

Capitoli	Miliardi di lire
3281 (fondo scorta)	2,9
3282 (anticipi ai comandi V F deficienze fondi)	40,0
Totale	42,9

8) Per quanto concerne il cap. 2785 va ricordato che il DPR 9.10.1990, n. 309 (TU delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) aveva previsto per il triennio 1990-1992 lo stanziamento di lire 6,8 miliardi in ragione d'anno per il potenziamento dell'attività del servizio (ora direzione centrale) antidroga e dei mezzi e delle strutture tecnologiche dell'Amministrazione della PS, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, impiegate nella rispettiva attività di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dall'individuazione delle economie emerge con chiarezza che esse sono da attribuirsi non ad una difficoltà gestionale ma ad una valutazione approssimativa delle reali esigenze finanziarie in sede di elaborazione delle proposte per il bilancio previsionale che sarebbe opportuno rettificare in futuro anche in considerazione del ripetersi del fenomeno per il secondo esercizio consecutivo.

La situazione dei pagamenti nel periodo 1987/1993 ha avuto il seguente andamento:

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	1.193,5	951,9	222,4
1988	1.267,3	983,3	266,8
1989	1.354,8	1.014,3	320,0
1990	1.674,2	1.206,1	430,7
1991	1.942,8	1.473,0	368,9
1992	1.967,6	1.473,1	286,6
1993	2.032,7	1.523,5	293,3

Con l'accrescersi degli stanziamenti della competenza per il 1993, cui non ha corrisposto un adeguato incremento dei pagamenti, peraltro pur essi in crescita rispetto al precedente esercizio, era logica conseguenza la formazione ancora maggiori residui rispetto al 1992.

Anche per quest'aggregato di spesa si rinvia per quanto concerne il personale, che pure ne assorbe rilevante quantità, al successivo paragrafo 4.

La parte restante della spesa è stata invece impiegata per l'acquisto di beni e servizi; a tali esigenze sono state destinate nel 1993 368,2 miliardi: viene così confermata la tendenza incrementale del precedente biennio (1991/1992), come emerge dai dati del periodo 1987/1993:

Anno	Previsioni	Impegni	Economie
1987	240,7	237,5	3,1
1988	265,3	262,7	2,6
1989	266,6	264,5	2,1
1990	253,1	249,7	3,4
1991	279,7	274,8	5,1
1992	326,0	318,3	7,7
1993	368,0	357,0	11,0

Continua ad incrementarsi il volume dei pagamenti che assommano a 323,2 miliardi con un aumento di 25,8 rispetto al 1992 anche in questo caso tuttavia non essendo adeguato all'incremento degli stanziamenti e quindi della massa spendibile per 42 miliardi ne consegue un rinnovato aumento dei residui totali che si incrementano di 12,6 miliardi. Il prospetto che segue permette il riscontro di quanto fin qui osservato.

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1990		249,2	231,9
1991		277,4	222,8
1992	548,8	297,4	212,1
1993	581,8	323,2	224,7

Tra le principali componenti della spesa di questa categoria abbiamo:

cap. 3133 (fitto locali) Nel 1992 gli stanziamenti di competenza e di cassa risultavano di 1,5 e 2 miliardi rispettivamente ed avevano fatto registrare economie rispettivamente di 0,3 e 1 miliardo. Nell'esercizio finanziario in esame invece lo stanziamento di competenza espone 1,8 miliardi e quello di cassa 2,4; a fronte di tali importi i pagamenti sono stati di 2,8 di cui 2,2 sulla competenza con una maggiore spesa sulla competenza di 0,40 miliardi e di 0,41 sulla cassa.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tali eccedenze dovranno essere sanate in via legislativa. Esse comunque manifestano un primo segnale dei problemi che a seguito della liberalizzazione dei relativi canoni si presenteranno per il reperimento sul mercato immobiliare dei locali necessari all'Amministrazione e di cui si dovrà tener conto nell'adeguare la previsione di spesa. È appena il caso di ricordare che oltre che nel settore in esame gli stessi problemi come si è già accennato al punto precedente si presenteranno ed in maniera più rilevante, per la Pubblica sicurezza.

a) cap. 3135 (accasermamento dei vigili del fuoco): costantemente in crescita il relativo stanziamento che nel 1993 è stato di 42 miliardi (40,4 nel 1992) precedente. Di nuovo negativo l'andamento della cassa i cui pagamenti da 33,7 calano a 33,5 miliardi. In leggera diminuzione invece i residui che passano da 12,6 a 11,3 miliardi.

b) cap. 3141 (mense obbligatorie): la relativa gestione nel 1993 utilizza stanziamenti 36,3 miliardi di importo pari a quelli del precedente esercizio interrompendo la tendenza progressivamente incrementale che si registrava ormai da alcuni anni (9). Ritorna a peggiorare la situazione della cassa i cui pagamenti, risultano nell'esercizio in esame di 33,9 miliardi (40,7 nel 1992). Costante si mantiene, malgrado ciò lo smaltimento dei residui, che dai 5,4 del 1992 passano a 5,5 miliardi. Emergono altresì economie che sono di 1,3 sui residui e di 0,77 sulla competenza.

c) cap. 3148 (parco automezzi e servizio rilevamento radioattività) il relativo stanziamento, continua come già nel 1992 ad incrementarsi in modo cospicuo giungendo a 93,6 miliardi (76,5 nel 1992). Malgrado il buon andamento dei pagamenti che passano da 73,4 ad 80,2 miliardi non è tale da evitare che la massa dei residui, di 57,3 miliardi nel 1992, giunga a 59,5. Deve rilevarsi per quanto attiene alle spese finanziate con fondi del capitolo in questione la promiscuità delle voci del nomenclatore, che prevede anche gli impianti per il rilevamento della segnalazione della radioattività e dell'inquinamento atmosferico. Tale promiscuità rende difficile una corretta analisi gestionale delle spese che pur potendo avere caratteristiche molto diverse indistintamente confluiscono nel medesimo capitolo.

Non sarà in particolare possibile enucleare le spese per l'acquisto di veicoli e quelle destinate alla manutenzione di veicoli dalle altre.

Si renderebbe pertanto opportuna l'istituzione di un separato capitolo cui imputare le sole spese relative agli impianti di rilevamento della radioattività e dell'inquinamento atmosferico. Ciò sarebbe utile anche ove gli impianti stessi fossero montati su autoveicoli, in tal caso dovrebbero utilizzarsi pro quota fondi dai rispettivi capitoli.

2.4 Servizi civili

Agli interventi nel settore, gestiti dall'omonima Direzione generale, vengono destinati 15.126,3 miliardi che rappresentano il 21,7% degli stanziamenti globali previsti per quest'amministrazione. Essi segnano un notevole incremento di 2.389,7 miliardi, dopo la stasi del biennio 1991/1992. In tale biennio infatti erano risultati rispettivamente di 12.394,2 e di 12.772,6 miliardi.

Di questo incremento che appare anomalo rispetto all'ordinario pur incrementale trend, che solo per il 1990 si era eccezionalmente e bruscamente impennato, vanno ricercate con attenzione le cause, ponendo in essere una rigorosa opera di controllo e verifica della effettiva esistenza della situazione invalidante e della sua reale gravità sia al fine di contenere l'incidenza degli oneri in esame sulla complessiva spesa pubblica, sia per reprimere possibili episodi di indebito vantaggio, a danno della collettività, episodi che sono purtroppo emersi in aree consimili a quelle in esame.

Il settore, per il suo notevole impatto con le finanze pubbliche, è stato oggetto, nel più generale contesto di quello della previdenza ed assistenza, di cui costituisce peraltro componente significativa, di particolare considerazione anche in sede di provvedimenti collegati alla finanziaria per il 1994.

Infatti la legge n. 537 del 1993 all'art. 11, oltre a dettare criteri per la semplificazione dei procedimenti concessivi delle previdenze in parola sui quali ci si soffermerà in seguito (10) ed in attesa di un'organica revisione della materia, con evidente scopo sollecitatorio, demanda ai prefetti, previa acquisizione di apposita informativa delle USL, di riferire entro il 30 settembre 1994 sullo stato amministrativo delle pratiche inerenti l'erogazione delle provvidenze.

9) Gli stanziamenti sul capitolo erano stati di 34,4 miliardi nel 1991, 28 nel 1990 e 25,7 nel 1989.

10) Cfr. punti 2.4.4 e 4.1.5

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lo stesso articolo per altro verso pone però obbligo per la Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del Ministero del tesoro di procedere a verifiche programmate con particolare riferimento alle zone a più alta densità di beneficiari di pensioni, assegni ed indennità.

L'analisi delle risultanze contabili, che qui di seguito si spongono disaggregate per categorie assistite e comparate ai dati del periodo 1987/1993, consentirà specifiche valutazioni.

2.4.1 Invalidi civili

Le assegnazioni concernenti pensioni, assegni ed indennità da erogare agli invalidi civili, segnano dopo il modesto incremento del 1992 (+ 381,9 miliardi) un nuovo e ben più sensibile incremento di 2.214,3 miliardi assommando complessivamente a. 13.315,4. Il descritto andamento degli stanziamenti in parola è chiaramente desumibile dal seguente prospetto.

Anno	Prev. defin.	Impegni	Economie
1987	5.664,0	5.664,0	—
1988	6.887,0	6.887,0	—
1989	7.440,8	7.440,8	—
1990	12.692,8	12.390,3	302,5
1991	10.719,2	9.849,9	869,3
1992	11.101,1	11.100,5	0,5
1993	13.315,4	13.315,4	0

Si conferma l'andamento delle economie sugli stanziamenti che, dopo l'anomalo andamento del 1991, sono completamente assenti nell'esercizio finanziario in esame.

L'incremento dei pagamenti evidenziato dai dati del prospetto che segue è invece notevolmente inferiore a quello già manifestatosi nei precedenti esercizi. Ciò comporta l'andamento solo moderatamente incrementale dei residui, registrato nel periodo 1991/1992, subisce nel 1993 una brusca impennata di 2.280,7.

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	8.240,9	5.124,2	3.116,7
1988	10.003,7	6.220,8	3.523,4
1989	10.964,2	7.322,8	3.518,4
1990	16.211,2	8.854,4	6.708,6
1991	17.427,7	9.074,3	7.479,4
1992	18.580,5	9.955,9	7.526,7
1993	20.842,1	10.491,0	9.806,4

Anche il numero degli assistiti, dopo il lento progressivo aumento del periodo 1989-1992, mostra, un aumento molto consistente nel 1993 di oltre 103.000 unità, come emerge dal prospetto che segue:

Anno	Invalidi
1988	870.013
1989	1.157.847
1990	1.114.508
1991	1.091.952
1992	1.145.002
1993	1.248.022

2.4.2 Sordomuti

Si rivela transitorio il ridimensionamento registrato nel 1992 degli oneri per le provvidenze a favore di questa categoria. Gli stanziamenti per il 1993 mostrano infatti un incremento di 30,4 miliardi pari al 16% di quelli dell'esercizio precedente.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il prospetto che segue conferma queste osservazioni.

Anno	Stanzamenti	Impegni	Economie
1987	51,8	51,8	—
1988	131,0	90,2	40,8
1989	132,0	116,0	16,0
1990	179,5	179,5	—
1991	197,1	197,0	—
1992	190,0	144,2	—
1993	220,4	220,4	—

Relativamente ai movimenti di cassa, i cui dati di seguito si espongono l'andamento dei pagamenti si incrementa di 7,4 miliardi.

Il ridotto incremento di cui sopra non consente di smaltire adeguatamente la massa dei residui totali che infatti dai 144,2 miliardi del 1992 stazionari rispetto all'anno precedente giungono al termine dell'esercizio in corso a 163,8.

Va tuttavia osservato che mentre nuovi residui continuano a formarsi in misura molto rilevante sulla competenza e cioè per 155,6 miliardi (126,8 nel 1992 e 138,7 nel 1991) lo smaltimento dei residui preesistenti che nel precedente esercizio risalivano a 17,4 miliardi si dimostra invece relativamente soddisfacente essendosi ridotti a 8,1 miliardi. I dati del prospetto completano l'analisi che precede.

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	74,5	44,6	29,6
1988	160,0	50,1	69,6
1989	201,0	92,0	91,0
1990	270,6	133,0	129,2
1991	326,3	177,7	144,9
1992	334,9	190,0	144,2
1993	364,6	197,4	163,8

Nel periodo 1988/1993 la consistenza dei beneficiari continua a svilupparsi seguendo un andamento fortemente incrementale come emerge dal successivo prospetto.

Anno	Sordomuti
1988	14.683
1989	23.719
1990	35.288
1991	37.338
1992	38.155
1993	39.839

2.4.3 Ciechi civili

In linea con i dati complessivi del settore previdenziale come si è già rilevato fin qui, anche per questa categoria di assistiti i dati della competenza, con 1.426,2 miliardi, espongono un nuovo ma più consistente aumento di 162,2 miliardi nello stanziamento, rispetto a quello del 1992 che fu di 62,6.

Anno	Stanz.	Impegni	Economic
1990	1.143,7	1.135,2	8,4
1991	1.201,4	1.000,5	98,6
1992	1.264,0	1.149,7	0,4
1993	1.426,2	1.426,2	0

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati di cassa emerge che 1.172,5 miliardi, sono stati pagati su di una massa spendibile che continua ad incrementarsi ancor più che in precedenza giungendo a 2.302,7. In coerenza con quanto precede il miglioramento dei pagamenti per soli 22 miliardi è stato modesto specie se raffrontato al 1992 (149,2 miliardi). Da tutto ciò non poteva non derivare una rilevante crescita dei residui che con un aumento di 191,7 rispetto al 1992 giungono a 1.068,2 miliardi.

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1990	1.740,9	981,6	787,9
1991	1.989,3	1.000,5	846,2
1992	2.110,2	1.149,7	876,5
1993	2.302,7	1.172,5	1.068,2

L'andamento della consistenza degli assistiti si evolve nel periodo 1988/1992 come segue:

Anno	Ciechi
1988	112.783
1989	117.670
1990	119.796
1991	115.758
1992	116.310
1993	119.682

Dai dati che precedono emerge con evidenza, che come per le categorie precedenti dopo un lento aumento del numero dei beneficiari nel precedente esercizio si torni ora ad incrementi più sensibili in linea con i ritmi del periodo 1988/1990.

2.4.4 Ulteriori considerazione in margine alla spesa per le categorie protette

Per la migliore comprensione dell'onere finanziario afferente le categorie protette occorre ora soffermarsi su alcune pronunce della Corte costituzionale anche in considerazione dei riflessi che esse avranno sui prossimi esercizi finanziari.

In primo luogo si dovrà così tener conto degli effetti della sentenza n. 88 dell'8-15 marzo del 1993, concernente la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 28 marzo 1968, n. 406 relativa alle norme per la concessione di una indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti assistiti dall'Opera nazionale ciechi civili. Essa ha portato all'estensione della corresponsione di tale indennità anche ai civili assoluti minori degli anni 18.

Gli effetti di tale sentenza si riverbereranno sulle situazioni non ancora definite per prescrizione o per passaggio in giudicato di altre sentenze sfavorevoli agli interessati.

Tale effetti comunque non potranno prodursi oltre il 1° gennaio 1989 poiché da tale data l'estensione derivante dalla sentenza del giudice delle leggi era già sta disposta dal legislatore con la legge n. 508 del 21.1.1988. Difficilmente quantificabile è l'onere aggiuntivo per lo Stato, variando l'importo degli arretrati spettante ad ogni minore, a seconda della data della relativa domanda.

Con altra sentenza n. 196, in data 19-27 aprile 1993, la Corte Costituzionale ha, poi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 442 c.p.c., nella parte in cui non prevede, quando il giudice pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti relativi a prestazioni di assistenza sociale obbligatoria, il medesimo trattamento dei crediti relativi a prestazioni di previdenza sociale in ordine agli interessi legali e al risarcimento del maggior danno sofferto dal titolare per la diminuzione di valore del suo credito.

L'impatto sul bilancio dello Stato di tale decisione, che ha provocato un notevole contenzioso per il conseguimento degli interessi legali e della rivalutazione monetaria sugli arretrati delle provvidenze economiche liquidate non è facilmente quantificabile ma sarà sicuramente rilevante. Si tenga in particolare

presente che tali provvidenze venivano corrisposte agli aventi diritto con notevole ritardo dovuto principalmente ai lunghi tempi necessari per ottenere dalla commissione medica istituita presso la USL, il riconoscimento sanitario richiesto per aver diritto ai benefici in questione (11).

In margine a queste analisi di dati finanziari deve segnalarsi la necessità che almeno fino a quando non sarà risolta la questione di fondo circa il definitivo assetto dell'Amministrazione in esame e non saranno ridefiniti il suo ruolo ed i suoi fini istituzionali la necessità di un adeguato potenziamento del settore tanto sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo sia presso gli uffici centrali che presso quelli periferici.

In particolare l'ingente quantità di pratiche che risultano giacenti presso buona parte delle Prefetture, in istruttoria o in attesa del provvedimento concessivo del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica, potrebbe originare sempre più spesso l'insorgere di un contenzioso ed il pagamento oltre che delle spese giudiziali, anche degli interessi legali e rivalutazione monetaria per la ritardata liquidazione delle competenze agli assistiti specie alla luce della ricordata sentenza n. 196 della Corte Costituzionale.

L'amministrazione ha intanto predisposto il regolamento ex art. 11 legge n. 537 del 1993 che riforma interamente il procedimento per la concessione dei benefici economici ai minorati civili e dal quale potrebbe venire un utile contributo all'alleggerimento della gravosa situazione presente in questo settore. Particolarmente opportuna ai fini della semplificazione ed accelerazione del procedimento appare la soppressione dei comitati di assistenza e beneficenza pubblica con la devoluzione delle funzioni concernenti le provvidenze in favore dei minorati civili ai prefetti. Ulteriori considerazioni sul tema saranno svolte al paragrafo 4 sull'organizzazione dell'azione amministrativa.

2.4.5 Considerazioni di sintesi sulle nuove categorie protette

Come è noto da alcuni anni l'Amministrazione dell'interno estende attraverso la Direzione generale dei servizi civili la sua attenzione e la sua attività a nuove categorie *deboli* della nostra collettività e ciò nel contesto di quella funzione assistenziale che tradizionalmente svolge a favore delle categorie protette prima esaminate.

Queste categorie sono quelle degli sfollati, dei rifugiati politici, dei tossicodipendenti dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose ed infine le vittime del terrorismo e della criminalità mafiosa.

Di recente numerosi sono stati gli interventi e le provvidenze disposti da leggi intervenute specie nell'ultimo quinquennio, a favore di tali categorie: essi sono state oggetto di analisi nelle precedenti relazioni, cui si rinvia. Ancora nel 1994 un intervento normativo attuato in via d'urgenza (D.L.: n. 209, reiterato da altro n. 318) e sul quale si ritornerà più avanti, ha previsto lo stanziamento ulteriore di fondi per il proseguimento degli interventi straordinari di carattere umanitario per gli sfollati dai territori della ex Jugoslavia, e degli altri in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e delle attività di volontariato.

L'espandersi ed il consolidarsi dello svolgimento di quest'attività socioassistenziale rafforza in primo luogo la considerazione sulla necessità di potenziamento degli uffici che al centro ed in periferia ad essa si dedicano.

La delicatezza della funzione per gli interessati e la sua rilevanza per l'intera collettività impone infatti che essa sia non considerata dall'Amministrazione residuale e routinaria rispetto alle altre nelle quali tradizionalmente maggiormente si sostanzia l'attività del Ministero.

Va inoltre considerato che, a differenza degli invalidi civili, soggetti cronicamente deboli e destinatari quindi di un'attività di sostegno a carattere continuativo, queste nuove categorie di soggetti protetti hanno in comune la caratteristica della sperabile transitorietà della loro situazione al cui superamento è anzi finalizzata anche l'attività dell'Amministrazione.

11) La problematica dei tempi lunghi per le procedure per il riconoscimento degli stati invalidanti è stato oggetto di ripetuto esame da parte della Corte nelle precedenti Relazioni. Da ultimo si veda quella per l'esercizio 1992 vol. II cap XIII 2.4.4

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò rende particolarmente rilevante in questo settore un attento impiego delle risorse in un contesto organico e programmato evitando il sistema delle elargizioni «a pioggia» troppo spesso improduttive.

L'opportunità di una verifica del genere per il settore dei minori a rischio viene confermata dalla massa di contributi concessi agli enti pubblici e privati non utilizzati.

Per quanto attiene ai dati contabili il rendiconto evidenzia per tali interventi (cap. 4292) una massa spendibile di 110 miliardi di cui solo 50 pagati quelli provenienti da residui. La competenza del 1993 infatti, di 60 miliardi è stata interamente inviata a residui.

Emerge così una ripetuta difficoltà gestionale dell'Amministrazione che ha provveduto al piano di riparto dei finanziamenti predetti, previsti dalla legge n. 216 del 1991, solo all'inizio del 1994 con provvedimento registrato alla Ragioneria centrale il 4 febbraio (12).

Analoga è la situazione connessa alla erogazione agli enti pubblici e privati dei contributi previsti dal DPR n. 309 del 1990 per interventi a favore dei tossicodipendenti. Il relativo capitolo (4283) espone sulla competenza stanziamenti per 0,2 miliardi interamente passati a residui mentre risultano erogati 27,8 miliardi provenienti da residui di precedenti esercizi.

Un'attività di valutazione dell'attività di programmazione e pianificazione degli interventi e di verifica dei risultati da essi in concreto conseguiti anche comparativamente ai costi sostenuti è quindi di primaria importanza.

Per quanto concerne l'azione di controllo di questa Corte sulla fase programmatica deve tuttavia segnalarsi che la legge n. 20 del 1994 non ne consente lo svolgimento trattandosi di materia non ricompresa nella tassativa elencazione dell'art. 3 che alla lett. c) si limita a prevedere i soli provvedimenti di riparto di fondi deliberati da comitati interministeriali. Rimane invece aperta la strada del successivo riscontro nel contesto del controllo della gestione specie dei piani dei contributi finanziari favore di organismi operanti nel settore del recupero del reinserimento dei tossicodipendenti ed in quella della prevenzione di soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose.

Sin d'ora comunque s'impone una programmazione più calibrata e mirata delle risorse da impiegare nei prossimi anni.

Infatti con l'approvazione del piano di riparto dei contributi finanziari relativi all'esercizio in esame si sia concluso il triennio di attuazione dei «primi interventi» previsti dalla legge 216 del 1991 a favore dei minori soggetti a rischio. Tuttavia il già ricordato decreto legge n. 209 del 26 marzo 1994, reiterato il successivo 28 maggio da quello n. 318, ha previsto, nel contesto di un generale proseguimento di interventi a favore di categorie «deboli» quali gli sfollati dai territori della ex Jugoslavia, il rifinanziamento del fondo di cui all'art. 3 della legge n. 216, anche per assicurare la continuità degli interventi stessi.

Le disponibilità finanziarie sono previste in 32 miliardi per l'anno 1994 e di 40 per ciascuno dei due anni successivi.

A seguito dell'emanazione del decreto legge il ministero ha tempestivamente adottato la circolare n. 672/MR 32 del 28 aprile 1994 pubblicata sulla G.U. n. 85 del 6 giugno 1994 con la quale si dettano i criteri per la ripartizione dei contributi, si individuano le categorie dei soggetti che ne possono essere destinatari, si precisano i contenuti ed i requisiti dei progetti e si fissano i termini di presentazione delle istanze (30 giugno 1994).

Viene anche precisato il termine (30 luglio 1994) entro il quale queste istanze, previamente istruite da un funzionario da individuarsi nominativamente per ciascuna prefettura come responsabile del procedimento, dovranno pervenire alla Direzione generale dei servizi civili perché possa predisporre il piano di ripartizione. Si dovranno verificare in sede di esame del rendiconto per l'anno 1994 sia la validità dei criteri e degli indirizzi dati dalla circolare ora detta sia la tempestività della relativa erogazione dei fondi. È però opportuno rilevare sin d'ora come la circolare in questione faccia chiaro ed esplicito riferimento agli inconvenienti che debbono esser emersi nella gestione di questi fondi. Essa infatti afferma: «...si è andata sempre più chiaramente delineando la necessità che i progetti venissero sistematicamente seguiti nella loro realizzazione sia per verificarne la effettiva esecuzione sia per risolvere problemi di varia natura che

12) Il piano è pubblicato in G.U. supplemento ordinario n. 35 del 12 febbraio 1994 quello per il 1992 nel supplemento n. 64 del marzo 1993.

potessero sorgere». Del resto la stessa esigenza deve aver mosso il legislatore del D.L. n. 209 a prevedere che i comitati provinciali e quelli metropolitani della p.a., opportunamente integrati, procedessero a «verificare l'esecuzione dei progetti finanziati» (13). È questa quindi una conferma all'avvertita esigenza di attentamente monitorare queste erogazioni.

Da ultimo si ricorda per completare il quadro degli interventi assistenziali che, in base alla legge n. 220 del 1991 nel contesto di un complessivo stanziamento triennale di 2,5 miliardi (cap. 4298) l'Amministrazione provvede alla concessione di contributi alle associazioni combattentistiche che per l'esercizio finanziario in esame sono stati di 0,84 miliardi interamente erogati.

Con legge del 31 gennaio 1994, n. 93 è stato disposto un nuovo stanziamento triennale rispettivamente per 0,8 0,6 e 0,9 miliardi per ciascuno degli anni dal 1994 al 1996.

2.5 Le gestioni fuori bilancio

Come è noto l'Amministrazione dell'interno opera anche attraverso gestioni fuori bilancio di vario genere alcune delle quali istituite da tempo. Esse sono le seguenti.

1. Fondo diritti di segreteria (legge 8.6.1962, n. 604, art. 42). Il fondo in esame è alimentato dai diritti di segreteria riscossi dai comuni e delle province ed è finalizzato allo svolgimento di corsi di aggiornamento dei segretari comunali, alla concessione di borse di studio, alla corresponsione di equi indennizzi.

2. Fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali (legge 8.6.1962, n. 604, art. 45). È finanziato con le tasse che i candidati ai concorsi indicati al titolo I° della legge versano alla prefettura di Roma per i concorsi a carattere nazionale, ed alle Prefetture competenti per i concorsi relativi ai segretari comunali di 3° classe.

3. Fondo destinato alla formazione professionale degli ufficiali di stato civile (art. 27 del D.L. 28.2.1983, n. 55, convertito in legge 26.4.1983, n. 131). Il fondo è alimentato dai diritti riscossi per il rilascio di estratti e certificati, mediante il versamento, nella contabilità speciale della prefettura di Roma, del 10% dei proventi riscossi dai comuni sui diritti di stato civile.

4. Fondo diritti di segreteria comunità montane, (art. 7, comma 5, del D.L. 31.8.1987, n. 359, convertito in legge 29.10.1987, n. 440). È previsto per corsi di formazione e aggiornamento, borse di studio ai figli particolarmente meritevoli dei segretari, equi indennizzi).

5. Carte di identità (DPR 4.4.1973, n. 369). La gestione trae origine dall'introito delle somme dai Comuni per l'acquisto dei modelli delle carte d'identità.

6. Gestione stralcio della ex cassa sovvenzioni antincendi e degli ex Corpi VV.F. (legge 13.5.1961, n. 469, art. 86).

7. Gestione fuori bilancio «Riserva fondo UNRRA» La suindicata gestione trae origine dall'Accordo tra il Governo italiano e l'UNRRA del 1947; la stessa è proprietaria di un proprio patrimonio, costituito da beni mobili e immobili. Il reddito prodotto dai beni suddetti, oltre che a far fronte alle spese di amministrazione e di manutenzione del patrimonio stesso, è utilizzato per il raggiungimento delle finalità della «Riserva»

8. Gestioni «assistenziali ricreative». Con l'art. 9 co. 4 della legge del 27.12.1989 n.409 è stata prevista l'applicazione della normativa delle gestioni fuori bilancio alle gestioni derivanti dai movimenti finanziari ed economici delle attività di cui trattasi, «ancorché dette gestioni risultino alimentate in tutto o in parte con fondi statali».

Su tali gestioni è intervenuta la legge n. 559 del 1993 che ne ha disposto la soppressione con articolate modalità.

13) Vi faranno parte in questi casi:

1. un docente universitario esperto nelle tematiche minorili;
2. un rappresentante delle regioni e dell'ANCI;
3. un rappresentante delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni operanti nel settore.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto il fenomeno sia stato oggetto di apposito esame nella sua generalità in altra parte della presente relazione cui pertanto si rinvia (14), si ritiene tuttavia opportuno lo specifico esame della situazione concernente le gestioni di cui sopra.

Rientrano in primo luogo nella previsione di cui al 1° comma dell'art. 5 della legge 559 cit. le gestioni fuori bilancio di cui al punto 8 dell'elenco che precede, le cui disponibilità liquide, con i connessi crediti e debiti, vengono immediatamente ricondotte in bilancio. Per inciso si ricorda che vengono previste dall'art. 5 cit. nuove modalità per gli interventi di protezione sociale, prima svolti da queste gestioni che ora verranno realizzati da organizzazioni costituite tra il personale dipendente.

Del pari al bilancio viene riportata ai bilancio la gestione dei costi delle carte d'identità (art. 11 legge cit.).

Lo stesso dispone l'art. 12 per il fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali di cui al n.2 dell'elenco che precede.

L'art. 13 riconduce invece in bilancio i proventi di spettanza dello Stato derivanti dalla riscossione dei diritti di segreteria degli enti locali nonché dai diritti di stato civile dei comuni, sopprimendo quindi le gestioni fuori bilancio di cui ai nn. 1, 3 e 4 del ricordato elenco, che da tali proventi si alimentavano.

Più articolata la soppressione della gestione fuori bilancio «Riserva fondo UNRRA». Infatti i fini per cui fu costituito il fondo verranno ora realizzati sia dalla Presidenza del Consiglio, attraverso il Centro nazionale di tutela dell'infanzia, che dall'Amministrazione dell'interno per gli altri. Per il conseguimento dei rispettivi fini la Presidenza si avvarrà di proventi dei beni facenti parte del patrimonio della Riserva nel limite di 500 milioni per anno e l'Amministrazione dell'interno della parte restante.

I criteri di gestione del patrimonio saranno definiti unitamente alle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva con DPCM su proposta del ministro dell'interno di concerto con quelli degli Affari sociali e del Tesoro.

Mentre per la situazione finanziaria e contabile di queste gestioni si rinvia al ricordato capitolo di parte generale si ritiene opportuno richiamare per quella della Riserva UNRRA le risultanze dell'esercizio 1993 che permettono di valutare la rilevanza economica di tale gestione di gran lunga superiore a tutte le altre afferenti al ministero. Il rendiconto espone infatti riscossioni per 5,282 miliardi e pagamenti per 4,625. La consistenza di cassa finale è stata pari a 50,044 miliardi.

La legge n. 559 disciplina inoltre le spese relative all'organizzazione, al funzionamento degli uffici e dei servizi ed al personale posti alle dirette dipendenze della DIA nonché quelle riservate. L'art. 10 prevede infatti che tutte queste spese vengano inserite in un'apposita sottorubrica nell'ambito della rubrica «Sicurezza Pubblica». Viene inoltre disposto che le spese riservate non siano soggette a rendicontazione anche se, quasi in sostituzione di questa, si prevede poi che il direttore della DIA presenti al termine di ciascun esercizio finanziario una relazione sui criteri e le modalità di utilizzo dei relativi fondi al ministro dell'interno che autorizza la distruzione della relazione medesima.

Il sistema prefigurato dal legislatore, pur se muove dal fine palese di evitare nuove forme di gestione separata di risorse finanziarie pubbliche, non individua tuttavia un idoneo surrogato della mancanza di rendicontazione, specie ove si consideri che la relazione in questione può essere distrutta immediatamente dopo la presa visione del ministro e che la stessa non sembra finalizzata all'assolvimento di ulteriori finalità informative e documentali, ad esempio della commissione parlamentare di vigilanza o del presidente del consiglio.

Sarebbe più opportuno prevedere, almeno per un congruo periodo di tempo, la conservazione della relazione, opportunamente e rigorosamente secretata, od al limite della parte più direttamente afferente l'erogazione dei fondi.

14) Vol. I, tomo I, cap V.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. Personale**3.1 Profili finanziari****3.1.1 Considerazioni di sintesi**

I dati aggregati di categoria per tutto il personale del ministero espongono stanziamenti per 8.483,1 con un incremento di 560 miliardi e del 7,1% rispetto al precedente esercizio (472 e 6% nel 1992, 800 e 12,1% nel 1991, mentre nel 1990 l'incremento era stato in assoluto di 1.554,1 miliardi ed in percentuale del 30%). La tendenza incrementale degli oneri finanziari per il personale rimane quindi sotto controllo anche perché su quest'esercizio finanziario non si scaricano gli effetti di rinnovi contrattuali.

Il prospetto che segue illustra l'andamento della competenza per la categoria del personale nell'ultimo quadriennio.

Anno	Categoria II		
	Competenza	Impegni	Economie
1990	6.599,1	6.642,4	-43,2
1991	7.399,3	7.363,7	35,5
1992	7.871,2	7.593,7	171,9
1993	8.483,1	8.111,0	371,2

Perplessità sull'attendibilità delle elaborazioni delle stime previsionali di spesa specie in questa categoria emergono dall'incrementarsi delle economie in maniera progressiva e considerevole. Come meglio vedremo in seguito, tali economie risalgono per 184,2 miliardi alla spesa per il personale dell'amministrazione civile (rubrica 2), per 110,6 a quella del personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (rubrica 5) e per 76,2 a quella del Dipartimento di PS (15).

Migliora nel complesso la situazione di cassa che espone un rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali del 93,5% rispetto al 92,7% dell'esercizio precedente. Il miglioramento poteva essere più sensibile se all'interno della categoria non fosse molto calato il predetto rapporto riferito agli incentivi alla produttività rapporto che del 100% dello scorso anno scende al 61,1 determinando il formarsi di nuovi residui per 4,3 miliardi.

Malgrado ciò il migliorato complessivo andamento dei pagamenti, unitamente peraltro all'accrescersi delle economie, contribuisce a determinare una sensibile riduzione di 128 miliardi dei residui totali rispetto all'esercizio precedente. I dati del prospetto che segue completano l'analisi della situazione di cassa, vista anche in rapporto al periodo 1987/1992.

Anno	Categoria II		
	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1990	6.776,0	6.363,2	406,7
1991	7.806,0	7.347,1	254,4
1992	8.125,7	7.536,6	288,2
1993	8.771,3	8.203,2	159,4

Le caratteristiche differenziate dell'andamento della spesa per il personale del dicastero, anche per la diversità delle sue componenti, suggeriscono di procedere anche ad analisi rapportate ai singoli fondamentali aggregati di personale, vale a dire il personale civile propriamente detto, quello della Polizia di Stato ed, infine, quello del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (16).

Per ciascuno di essi, quindi, vengono qui di seguito illustrati i dati del relativo onere economico, seguendone la loro evoluzione nel periodo 1987/1992.

15) Per un'analisi delle economie afferenti il personale dei Vigili del fuoco vedi anche supra 2.3

16) Questa tripartizione del resto corrisponde nello stato di previsione a distinti centri d'imputazione della spesa, rispettivamente, la Direzione dell'Amministrazione generale e degli affari del personale (rubrica 2), il Dipartimento della pubblica sicurezza (rubrica 4) e la Direzione per la Protezione civile (rubrica 5).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.1.2 Personale dei ruoli dell'amministrazione civile

Anno	Previsioni	Impegni	Economie
1987	442,9	416,3	26,6
1988	477,3	460,6	16,7
1989	495,6	493,0	2,6
1990	571,9	618,9	46,9
1991	764,8	749,9	14,9
1992	781,9	747,0	34,8
1993	919,1	734,8	184,3

Gli stanziamenti tornano come si vede dal prospetto che precede ad incrementarsi sensibilmente (137,2 miliardi in luogo dei 16,5 del 1992). Si tratta tuttavia, come ugualmente mostra il prospetto di un incremento fittizio e superfluo considerato il contemporaneo verificarsi di economie in misura ben superiore all'incremento degli stanziamenti. Questi ultimi in realtà vengono quindi utilizzati in misura addirittura inferiore a quelli dell'anno precedente.

Ciò permette di comprendere come il nuovo e più rilevante decremento degli impegni (-12,2 miliardi, -3,5 nel 1992) non sia indice di difficoltà gestionali ma di errata impostazione del bilancio previsionale.

A conferma di ciò sta l'andamento della gestione di cassa sensibilmente migliorata rispetto al 1992. Infatti l'esercizio in esame mostra come si evince dal prospetto seguente un aumento dei pagamenti complessivi di 62,7 miliardi ed una diminuzione dei residui totali di 30,2 in luogo rispettivamente della diminuzione (15,6 miliardi) e dell'aumento (17,7) avutisi nel 1992.

Anno.	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	465,9	418,7	14,5
1988	492,8	454,1	15,2
1989	510,8	466,2	45,3
1990	642,5	613,4	44,2
1991	809,0	713,6	44,8
1992	826,6	698,6	62,5
1993	981,6	761,3	32,3

3.1.3 Personale dei ruoli della Polizia di Stato

Nell'ultimo triennio gli stanziamenti per questo personale espongono come emerge dal relativo prospetto, sostanzialmente negli stessi termini assoluti e percentuali per ciascun esercizio, un ripetuto incremento delle previsioni di spesa e dei correlati impegni

Anche qui emerge un incremento delle economie di spesa che giungono quasi a triplicarsi rispetto al precedente esercizio in cui pure erano cresciute del 33%.

Anno	Previsioni	Impegni	Economie
1987	2.928,4	2.928,0	0,4
1988	3.436,4	3.434,4	2,0
1989	3.796,3	3.795,8	0,5
1990	4.944,6	4.944,3	0,3
1991	5.422,5	5.401,9	20,5
1992	5.825,5	5.797,8	27,6
1993	6.246,2	6.170,0	76,2

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto attiene alla cassa si consolida il miglioramento già segnalato della situazione dei pagamenti cui si unisce ora quello della massa di residui complessivi più che dimezzata rispetto al precedente esercizio. I dati relativi sono i seguenti:

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	3.140,0	2.912,4	27,2
1988	3.463,7	3.440,1	17,7
1989	3.814,0	3.791,0	21,3
1990	4.965,9	4.796,5	167,6
1991	5.590,1	5.445,8	72,4
1992	5.897,9	5.673,7	162,0
1993	6.408,1	6.253,7	72,2

L'evoluzione delle previsioni definitive di spesa e dei dati ad essa correlati è stata, nel periodo considerato, la seguente:

Anno	Previsioni	Impegni	Economie
1987	735,5	727,9	25,6
1988	771,0	777,1	61
1989	812,3	798,7	13,6
1990	1.081,7	1.078,4	3,3
1991	1.211,4	1.211,2	0,2
1992	1.263,9	1.154,5	109,3
1993	1.316,8	1.206,2	110,6

Nel 1993 l'incrementarsi degli stanziamenti torna ad accompagnarsi a quello dei correlati impegni. Essi, non più in flessione rispetto a quelli dell'esercizio precedente, rimangono tuttavia inferiori a quelli registrati nel 1991 a fronte di un minor importo degli stanziamenti.

Il ripetersi per secondo esercizio consecutivo della formazione di rilevanti economie di importo sostanzialmente identico, spiega in parte il fenomeno.

Le ricordate economie già esaminate sotto il profilo generale al 2.3 si sono verificate anche quest'anno principalmente sui capitoli 2995 (stipendi, retribuzioni) per 62 miliardi--2996 (contributi prev. ed ass.) per 12--12997 (ritenute erariali) per 17,4--2998 (stipendi, ecc, personale volontario) per 12,5 (17).

Anche in questo caso deve osservarsi che il formarsi delle economie nei termini di cui sopra finisce per rendere solo formale l'incremento degli stanziamenti.

L'andamento dei pagamenti continua a migliorare, mentre il decremento della massa spendibile agevola una nuova diminuzione dei residui totali dopo quella, sensibile, del 1992.

Anno	Massa spendib.	Pag. totali	Residui totali
1987	770,3	730,1	28,1
1988	799,1	766,8	27,2
1989	839,6	758,9	79,7
1990	1.166,7	952,4	194,8
1991	1.406,3	1.187,1	137,3
1992	1.401,1	1.164,2	63,7
1993	1.380,5	1.187,3	54,8

3.2 Profili amministrativi

Le più delicate problematiche del personale, discendono dall'attuazione del d.l.gvo n. 29 e la legge 241 del 1990 e si riflettono principalmente sull'organizzazione dell'Amministrazione: in tale sede verranno quindi esaminate.

Si forniranno qui di seguito invece i dati concernenti i ruoli del personale e le notizie sull'andamento della relativa provvista.

17) Si realizzavano nel 1992, nella categoria II, per la parte di pertinenza della direzione generale per la protezione civile, economie per 109,9 miliardi quasi esclusivamente ai capp. 2995 -stipendi retribuzione ed altri assegni netti al personale del Corpo nazionale dei V.V.F.-(37 miliardi), 2996-contributi previdenziali ed assistenziali su stipendi retribuzione ed altri assegni-(48,3 miliardi) e 2997-ritenute erariali su stipendi ecc...-(14,6 miliardi).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In attuazione del D.L. 18.1.1992 n. 9 convertito nella legge 28.2.1992, n. 217 gli organici della Polizia di Stato sono aumentati a decorrere dal 1° gennaio 1993 di complessive n. 3799 unità

La dotazione organica, raffrontata alle presenze al 31.12.1993 è dunque, la seguente:

Ruoli del personale che svolge funzioni di polizia	Organici	Presenze
Dirigenti	915	*1.021
Commissari	2.990	2.223
Ispettori	8.868	7.118
Sovrintendenti	20.948	12.249
Assistenti e agenti	70.381	70.666
Agenti ausiliari	—	8.933
Allievi	—	829
Totale	104.102	102.964

* Comprese n. 46 unità in posizione di fuori ruolo

Ruoli del personale tecnico-scientifico o scientifico	Organici	Presenze
Dirigenti	80	35
Direttivi	334	114
Periti	500	184
Revisori	2.400	247
Operatori e Collaboratori	6.600	201
Totale	9.914	781

Ruoli dei Medici della Polizia di Stato	organici	presenze
Dirigenti Medici	36	35
Direttivi Medici	269	237
Totale	305	272

Il personale presente alla data del 31.12.1993 ammontava complessivamente a 104.147 unità (18).

Per colmare le rilevanti lacune dell'organico l'Amministrazione ha avviato una complessa attività di reclutamento tuttora in corso e della quale si forniscono qui di seguito alcuni essenziali elementi di valutazione.

Per quanto concerne il reclutamento del personale per il ruolo dei commissari, previo espletamento della relativa procedura concorsuale, sono stati avviati, alla frequenza del 1° anno del X corso quadriennale presso l'Istituto Superiore di Polizia, i vincitori (30) del concorso pubblico, per esami, a 25 posti di allievo aspirante commissario (19).

È ancora alla fase delle prove orali alle quali sono stati ammessi 115 candidati, il concorso pubblico, per esami, a 100 posti di vice commissario della Polizia di Stato, indetto con D.M. 13 novembre 1992.

In data 24 dicembre 1993, è stato bandito altro concorso pubblico, per 90 posti nella medesima qualifica.

Come è noto dopo l'unificazione avvenuta nel 1981 dei ruoli dei funzionari dirigenti e direttivi e con quelli degli ufficiali dell'allora Pubblica Sicurezza, l'accesso a questo ruolo è stato modificato.

Esso, recependo sia il sistema di reclutamento militare attraverso le Accademie sia quello civile del concorso pubblico, avviene per metà dei posti disponibili attraverso un concorso per l'ammissione al corso presso l'Istituto superiore di Polizia e per l'altra metà con il tradizionale sistema del concorso.

18) A quelli sopraindicati vanno aggiunti i ruoli della Banda Musicale della PS; con il seguente organico: Maestro Direttore 1; Maestro Vice Direttore 1; Esecutori 103; Totale 105.

19) Il concorso è stato indetto con D.M. 25.3.1993.

La durata ed il susseguirsi delle procedure concorsuali mostrano chiaramente accanto a problemi gestionali soprattutto le difficoltà che l'amministrazione incontra per il reclutamento di personale in questi ruoli.

Per il ruolo degli ispettori, sono ancora in corso ed entrambi alla fase delle prove orali sia un concorso pubblico per 600 posti di allievo vice ispettore del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato, indetto il 27 dicembre 1991, un concorso interno, per titoli di servizio ed esami, a 405 posti di vice ispettore, riservato al personale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, indetto con il 4 marzo 1993. Sono stati ammessi alle prove orali rispettivamente 674 ed 82 candidati.

Per il ruolo dei sovrintendenti, il concorso interno, per esami, a 2000 posti di vice sovrintendente riservato agli agenti ed assistenti della Polizia di Stato con 4 anni di effettivo servizio, indetto nel 1991, ha avuto 1.747 vincitori.

Altro concorso interno, per titoli di servizio ed esame, a 2000 posti nella medesima qualifica indetto nel 1992, è ancora in corso.

In data 10 novembre 1993 è stata espletata la prova scritta di ancora altro concorso interno, per titoli di servizio ed esame, a 2000 posti di vice sovrintendente, indetto con D.M. 27 aprile 1993, alla quale hanno partecipato 11.681 candidati.

È stato, infine, indetto con D.M. 15 giugno 1993, concorso interno, per titoli di servizio ed esame, a 2000 posti di vicesovrintendente di cui 1200 riservati agli assistenti capo e 800 riservati agli assistenti con almeno due anni di anzianità nella qualifica, al quale hanno presentato domanda 5.942 candidati.

L'elencazione che precede dimostra a sufficienza da un lato quanto gravi sul Dipartimento, con notevole dispendio di energie e risorse finanziarie la realizzazione di queste procedure pletoriche, ripetitive, farraginose.

Appare evidente la necessità di rivedere tutto il meccanismo dei concorsi riservati al personale già in servizio facendo ricorso anche attraverso adeguamenti normativi, a procedure informatizzate introducendo test attitudinali e prove selettive di semplice elaborazione e valutazione. Del pari semplificate ed informatizzate andrebbero le valutazioni dei titoli di servizio (20).

Rileva in questa materia anche l'attività della Direzione generale della protezione civile che ha provveduto all'assunzione di 2.384 unità così ripartite:

1. Area operativa tecnica.

- a) 176 assistenti tecnici antincendi: livello VI;
- b) 1.556 vigili del fuoco livello V.

2. Area supporto amministrativo e tecnico:

- a) n. 130 assistenti amministrativi livello VI;
- b) n. 495 coadiutori di cui 215 amministrativi e 280 dattilografi;
- c) 27 unità assunte in vari profili a seguito delle procedure di mobilità di cui al DPCM 325 del 1988.

Per la situazione degli organici e delle presenze dei ruoli dell'Amministrazione civile e dei Vigili del fuoco si rimanda alle tabelle allegate nn. 1 e 2 rispettivamente.

4. L'organizzazione

4.1 Il riassetto organizzativo in conseguenza dei recenti interventi normativi

L'organizzazione dell'amministrazione dell'interno è condizionata dalla soluzione di quattro esigenze, nascenti dalla più recente normativa.

Due di esse derivano dalle previsioni della legge n. 214 del 1990 e concernono rispettivamente l'individuazione del responsabile e del termine del procedimento di cui agli art. 2 e 4 della legge ed il diritto all'accesso di cui all'art. 22.

20) Per il ruolo degli agenti ed assistenti, nel corso del 1993, sono stati sottoposti agli accertamenti dei requisiti psicofisici e attitudinali 5.252 aspiranti all'arruolamento straordinario di 960 allievi agenti della Polizia di Stato, indetto con D.M. 31 maggio 1990 e sono stati avviati agli istituti di istruzione, per la frequenza del prescritto corso di formazione, 2.358 allievi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ad esse si aggiungono, con ancor maggior rilievo ai fini qui in discorso, le problematiche di cui agli art. 3 e 20 del decreto legislativo n. 29 concernenti il primo l'affidamento in via diretta ai dirigenti della gestione finanziaria con autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse anche umane, ed il secondo la costituzione dei nuovi uffici di controllo interno ai fini della verifica dei risultati dell'azione amministrativa.

4.1.1 La legge 241 del 1991: a) il responsabile ed il termine del procedimento.

Quanto ai primi problemi di attuazione della legge n. 241, essi hanno già avuto una prima soluzione con l'emanazione di due regolamenti ministeriali.

Il primo del 2 febbraio 1993, relativo al termine ed al responsabile del procedimento, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo il 9 agosto del 1993 (21).

Questo regolamento evidenzia in primo luogo la difficoltà dell'amministrazione a gestire in tempi rapidi ed in maniera omogenea procedimenti uguali ma affidati a strutture amministrative diverse.

Sotto quest'aspetto il ministero si presenta come una struttura poco coordinata al suo interno e le singole direzioni generali si pongono come organismi in se conchiusi. Ciò è emerso sia nella fase di gestazione del regolamento in questione, sottoposto in un primo testo al parere del Consiglio di Stato con termini finali per i singoli provvedimenti, oltre che spesso notevolmente più lunghi, anche molto diversificati tra loro pur trattandosi di identiche procedure sol perché gestite da direzioni generali diverse. Il risultato conseguito con il provvedimento poi emanato, se può essere apprezzato come di tentativo di evitare l'immagine di un'amministrazione estremamente diversificata al suo interno pur su aspetti comuni, non vale a far meno il problema.

Del resto non sempre la diversità dei termini finali trova rispondenza in una diversa realtà gestionale.

Ad esempio nel caso dei riconoscimenti di infermità dipendenti da causa di servizio e di cessazione dal servizio per inabilità fisica la Protezione civile prefigura un termine finale ben più lungo di quelli previsti in modo conforme dalla Polizia di Stato e dall'Amministrazione civile: nel primo caso 360 giorni contro 120/150, nel secondo 245 contro 150.

L'amministrazione ha giustificato la notevole differenza con l'elevatissimo numero di incidenti cui, a differenza delle altre categorie di personale, andrebbero incontro i Vigili del fuoco, con conseguente maggior carico di lavoro per la Protezione civile rispetto alle altre direzioni generali.

Questa argomentazione se può trovare ingresso in sede di valutazione di legittimità non appare altrettanto appropriata in sede di valutazione dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo dell'amministrazione che specie alla luce dei principi del decreto legislativo n. 29 si deve dar carico di individuare i diversi carichi di lavoro e di spostare risorse adeguate di uomini e mezzi nei settori che come nel caso di specie risulterebbero deficitari.

Rimangono poi nel caso in questione, che è solo emblematico di una più generale situazione, altre perplessità sulla motivazione addotta, in quanto non si comprende perché la Polizia di Stato sia, al pari dei Vigili del fuoco ugualmente categoria ad alto rischio di incidenti e malgrado ciò riesca a prevedere per le procedure in parola termini analoghi o inferiori anche a quelli dell'amministrazione civile.

Inoltre non è dato comprendere perché in procedure analoghe a quelle fin qui considerate, vale a dire gli equi indennizzi, la situazione si capovolga e la Protezione civile possa prevedere per le relative procedure termini finali ottimali (180 giorni) rispetto a quelli di Polizia di Stato (540) o dell'Amministrazione civile (660 giorni).

Infine sembra di poter affermare che il raffronto tra la prima e la seconda prefigurazione di termini fatta dall'Amministrazione denoti una considerevole approssimazione nelle previsioni, trattandosi di differenze notevoli che non si vede con quali accorgimenti organizzativi abbiano potuto essere superati.

È questo il caso ad esempio proprio dei procedimenti per gli equi indennizzi il cui termine finale previsto dalla Direzione della Protezione civile in 1665 giorni nel primo schema di regolamento si riduce ai ricordati 180. Analoga considerazione può farsi per la medesima direzione in merito al termine per il riscatto dei servizi pregressi a fini di pensione, passato da 3650 a 365 giorni o dei certificati di prevenzione incendi passato da 1800 giorni a 365.

21) Supplemento ordinario n. 185.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche il Dipartimento da una previsione di 2920 giorni per portare a termine una transazione di risarcimento danni provocato a persone a seguito di operazioni di polizia giudiziaria, passa a 460 giorni e dai 1770 necessari per un trattamento di pensione privilegiata ordinaria arriva a 365 giorni ed ancora dai 1095 ritenuti inizialmente necessari per un'iscrizione all'albo fornitori del dipartimento giunge a considerare sufficienti 330 giorni.

Analoghe pur se meno marcate differenziazioni sono rinvenibili per le altre direzioni generali il che conferma l'impressione di un'approssimazione nell'elaborare i dati appena ricordati.

Il problema del resto non si riduce ad un difetto di omogeneità gestionale dei vari organi di direzione.

Anche quando la tempistica individuata è comune ai diversi organismi ne emerge spesso l'eccessiva lunghezza.

È questo il caso dei tre anni previsto per la svolgimento di qualunque tipo di procedura concorsuale nell'amministrazione dell'interno oppure quello dell'anno necessario per l'attribuzione del giudizio complessivo al personale civile dirigente e direttivo.

Anche il raffronto con i termini individuati da altre amministrazioni centrali, ugualmente di grandi dimensioni e molto articolate, induce a ritenere che il Ministero dell'interno debba arrivare ad elaborare una tempistica più contenuta e che sia il più possibile omogenea per tipologia di provvedimento indipendentemente dall'organo gestore, essendo tra l'altro questa dell'uniformità gestionale una delle caratteristiche di una buona (ed imparziale) organizzazione.

L'affermazione dell'amministrazione di aver individuato i termini in questione con criteri tali da poterli rispettare in ogni evenienza dando quindi certezza al cittadino finisce per provare troppo e portata alle sue estreme conseguenze, capovolge la ratio sollecitatoria della normativa in esame.

Anche altri aspetti del regolamento in esame non vanno esenti da censure che attengono all'inadeguata individuazione del responsabile del procedimento con particolare riferimento al responsabile dell'adozione del provvedimento finale: esso sembra doversi individuare per relationem nella persona preposta all'unità organizzativa individuata non in quella intermedia (divisione o struttura equiparata) ma sempre quella di vertice o quasi (direzione centrale).

Del pari non condivisibile la normativa in materia di pareri facoltativi che solo se richiesti ad organi diversi del Consiglio di Stato non determinano il protrarsi del termine finale. (art. 8 reg. cit.); il che significa per il parere facoltativo chiesto al Consiglio di Stato l'introduzione sia di un'immotivata differenziazione sia di una forma implicita di aggravamento del procedimento in difformità dal disposto dell'art. 1 comma 2° della legge n. 241 cit.

Lo stesso articolo 7 che in ordine ai pareri obbligatori non resi tempestivamente consente al responsabile del procedimento di attendere per ulteriori sei mesi in luogo di procedere indipendentemente è disposizione solo formalmente conforme all'art. 16 1° e 2° comma che ne disattende la duplice funzione di sollecitazione nei confronti dell'organo consultivo, spinto a rendere tempestivamente il parere per non rischiare di non poterlo più utilmente fare e di responsabilizzazione nei confronti del funzionario, chiamato ad operare in prima persona sostituendo la sua valutazione a quella dell'organo consultivo.

Va tuttavia precisato che i ricordati artt. 7 ed 8 sono recepiti in termini analoghi anche da consimili regolamenti di altre amministrazioni.

4.1.2 segue b) il diritto all'accesso

Il regolamento sul diritto all'accesso invece data solo dal 10 maggio 1994 e di prossima pubblicazione sulla G.U..

Sul punto va tuttavia ricordato che la problematica del diritto all'accesso era stata già affrontata dal Ministero che sin del 9 giugno 1993 con circolare pubblicata in G.U. il successivo giorno 17, aveva dettato misure organizzative per l'esercizio di tale diritto.

La circolare provvedeva a dettare disposizioni per la presentazione delle domande e per l'identificazione dei presentatori delle stesse oltre che dei soggetti legittimati. Venivano altresì disciplinati modalità e costi dell'esercizio del diritto all'accesso.

Per la parte più strettamente organizzativa va precisato che la circolare individua nell'ufficio pubbliche relazioni del ministero l'organo competente in prima battuta a fornire all'utenza informazioni per il diritto all'accesso. Tale ufficio tuttavia si dovrà limitare ad indicare un successivo ufficio tra quelli indicati

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in allegato alla circolare medesima e corrispondenti in linea di massima agli uffici coordinamento ed affari generali delle singole direzioni generali i quali a loro volta indirizzeranno l'utente verso l'ufficio competente ad accogliere le sue richieste. Si tratta come si vede di un duplice defatigatorio passaggio che dovrà essere superato al più presto mettendo in grado l'ufficio relazioni con il pubblico di indirizzare direttamente il cittadino all'organo competente.

Per gli uffici periferici dell'amministrazione periferica vengono dettate invece disposizioni più generiche con l'indicazione di accorgimenti da cumulativamente od alternativamente porre in essere per assicurare l'effettività all'esercizio del diritto di accesso. Tra questi la distribuzione di opuscoli, l'utilizzazione di comunicati stampa e la predisposizione di apposita segnaletica interna agli uffici.

Merita in ogni caso favorevole valutazione l'onere semestrale posto a carico degli uffici competenti, centrali e periferici, di relazionare sullo stato del diritto di accesso.

In concreto problematiche concernenti il diritto di accesso si sono avute, tra l'altro per la Direzione generale per la Protezione civile, che pur avendo in genere riconosciuto tale diritto nondimeno lo ha negato in alcuni casi con decreto motivato del ministro ai sensi dell'art. 13 del DPR. n. 352 del 1992. Infatti l'istante non risultava avervi interesse per la tutela di situazione giuridicamente rilevanti (art. 22, 1° comma legge cit.), specie perché l'interesse medesimo non presentava quei requisiti di personalità e concretezza che sono stati ritenuti necessari dal Consiglio di Stato (22).

Il fenomeno è stato comunque oggetto di analisi in sede di specifica indagine su questa Direzione generale allegata al capitolo della presente relazione concernente l'Organizzazione della Pubblica amministrazione.

Nessuna domanda formale o informale di accesso è invece pervenuta nel corso del 1993 alla Direzione generale dei servizi civili (23).

4.1.3 Il decreto legislativo n.29 del 1993: a) la funzione dei dirigenti

La normativa del decreto n. 29, non ha avuto soddisfacente applicazione presso l'amministrazione in esame, specie per quanto concerne l'applicazione dell'art. 3, e del capo II sulla dirigenza, con particolare riferimento all'art.16, norme tutte relative alla nuova configurazione dei rapporti tra funzione politica e funzione dirigenziale nonché al diverso assetto di quest'ultima.

La questione nasce per l'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.

La tesi che l'amministrazione sostiene è quella della specialità, rispetto alle altre amministrazioni dello Stato, della propria organizzazione derivante da leggi di riforma quali la n. 121 del 1981 e successivi decreti delegati e che sarebbe confermata dalla salvezza operata dall'art. 2 c. 4 del d. l.gvo 29, dei vigenti ordinamenti della carriera prefettizia e del personale della Polizia di Stato.

Su questi assunti interpretativi l'attuazione della richiamata normativa del d. l.gvo 29 è stata fatta con provvedimenti dei direttori generali e del Capo della polizia che delegavano i propri poteri di spesa su determinati capitoli delle rispettive rubriche dello stato di previsione del Ministero dell'interno, a loro assegnate, ad alcuni dirigenti generali sottordinati con funzioni di direttori centrali e con esclusione quindi dei dirigenti di minor livello.

Ad affermare la transitorietà della soluzione adottata i provvedimenti facevano espresso rinvio alla futura ridefinizione degli uffici dirigenziali ai sensi della legge 537 del 1993, in attesa della quale venivano confermati in quanto compatibili, i limiti di valore previsti dal D.P.R. 748 cit. per le qualifiche dirigenziali inferiori a quella di dirigente generale.

Nella sede del controllo preventivo questa Corte, nell'adunanza della sezione del controllo Stato del 14 aprile del 1994, aveva modo di pronunciarsi su di uno di questi provvedimenti di delega, quello emesso dal

22) Parere dell'adunanza generale dell'11 maggio 1992.

23) Mancano dati precisi sul punto per quanto concerne il Dipartimento di PS. la direzione generale l'amministrazione generale e per gli affari del personale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

direttore generale della protezione civile e ne confermava la legittimità, anche in considerazione della transitorietà della situazione dato che mancava il provvedimento di riordino del ministero di cui all'art. 1 della legge 537 cit..

Nel por mano al riassetto del ministero in base al disposto dell'art. 1 della legge n. 537 potrebbe poi essere rivista l'attuale gestione centralizzata dei congedi, delle aspettative e di alcune sanzioni disciplinari che, in quanto atti di gestione, dovrebbero essere ricompresi nelle competenze di ciascun dirigente ai sensi dell'art. 3 comma 2° del decreto medesimo.

La Direzione generale per gli affari del personale verrebbe oltretutto sgravata dei compiti di minuta gestione e potrebbe concentrare le proprie risorse nelle attività di reclutamento le cui procedure, come si è visto possono richiedere ora fino tre anni per il loro espletamento, nei, nella gestione di tutti gli atti che incidono nella carriera dei funzionari ed infine nelle attività di studio e ricerca.

4.1.4 segue: b) gli attuali organi ispettivi e gli uffici di controllo interno ex art. 20

Presso l'Amministrazione operano diversi organismi di vario livello, con funzioni ispettive amministrative e contabili.

In primo luogo esiste, con competenza generale sugli affari dell'Amministrazione, un ispettorato generale di amministrazione equiparato ad una Direzione generale.

Nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza è poi inserito un Ufficio centrale ispettivo, previsto dall'art. 5 della legge n.121 del 1981, con il compito di verificare l'attività e l'efficienza delle strutture periferiche della Polizia di Stato.

Queste incombenze vengono svolte tramite controlli ed ispezioni condotte da funzionari provenienti, oltre che dall'Ufficio centrale, anche dai quattro uffici ispettivi periferici e precisamente quello per l'Italia settentrionale, centrale, meridionale e per le Isole. Le visite ispettive vengono pianificate secondo un programma mensile che tiene conto anche delle risultanze delle relazioni annuali sull'andamento degli uffici, dai loro responsabili ed è articolato in modo da consentire un'analisi dell'andamento di tutte le strutture della Polizia di Stato.

Nella tabella A allegata, vengono riportati i dati analitici concernenti l'attività svolta dall'Ufficio centrale predetto e le visite ispettive effettuate nel decorso anno 1993.

Infine nell'ambito della Direzione generale per l'amministrazione ed il personale opera un Servizio ispettivo di ragioneria, competente tra l'altro al controllo sulle numerose gestioni fuori bilancio finora esistenti nell'amministrazione (24).

Non è stato invece ancora istituito al giugno del 1994 il servizio di controllo interno previsto dall'art. 20 del d. l.gvo 29 per la verifica dei risultati dell'azione amministrativa.

In realtà il testo dell'art. 20 8° comma soffre di un'ambiguità nel riferimento al primo anziché al secondo comma del medesimo articolo potendosi quindi ritenere che gli uffici di controllo interno delle amministrazioni c.d. d'ordine potessero configurarsi in maniera speciale. Ciò si è già avuto modo di osservare in sede di indagine particolare sulla Direzione generale della Protezione civile, nell'ambito del capitolo riservato all'organizzazione della P.a. cui pertanto si rinvia.

Tale ambiguità ha contribuito al ritardo con cui si sta procedendo all'istituzione di questo pur fondamentale ufficio specie in considerazione della vastità, complessità e varietà delle attività svolte dall'Amministrazione in esame.

Al fondo della questione traspare tuttavia il timore che la configurazione di questo nuovo organismo dotato di penetranti funzioni vada a turbare il delicato equilibrio delle diverse componenti dell'Amministrazione sia per quanto attiene alla pluralità delle sue componenti sia come carriere (prefettizia, della Polizia di Stato, della Protezione civile e da ultimo dei segretari comunali e provinciali che rivendicano anch'essi alla luce della riforma prevista dalla legge 142 del 1990, la propria autonomia e una maggiore rilevanza) che come strutture centrali e periferiche.

24) Sulle gestioni fuori bilancio vedi il punto 2.5

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sono conferma di quanto si è detto le prime ipotesi di realizzazione del servizio configurato con un vertice collegiale con componenti di estrazione dalle diverse componenti e strutture dell'amministrazione. A tale configurazione si aggiunge o si alterna quella di un assemblaggio di uffici ispettivi già esistenti nelle diverse direzioni generali o da istituire apposta.

4.1.5 L'adeguamento ai criteri della legge n. 537 del 1993: la semplificazione di alcuni procedimenti specifici

Problemi specifici, ma non per questo di minor rilievo, sono costituiti dalla necessità di adeguare le procedure amministrative ai criteri della delega di cui alla legge n. 537 del 1993.

Per l'area di competenza dell'amministrazione dell'interno la questione riguarda da un lato i procedimenti in materia di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo, oggetto della specifica previsione di cui all'art. 11, 1° comma della legge e dall'altro, nel quadro della generale azione di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi, alcuni il settore delle persone giuridiche (5) ed altri quello della cittadinanza (3 procedimenti distinti per l'acquisto e l'autorizzazione alla rinuncia rispettivamente da parte di cittadino residente in Italia od all'estero).

Il procedimento concernente il riconoscimento delle provvidenze finanziarie agli invalidi, in base ai criteri dell'art. 11 cit., deve tra l'altro essere distinto da quello di accertamento sanitario. Si tratta di opportuna previsione in quanto permetterà tra l'altro di individuare con chiarezza, in luogo delle attuali incertezze, i punti e le cause di accumulo di tempi morti e di tentare di porvi rimedio. Dell'utilità della soppressione dei comitati provinciali di assistenza e beneficenza s'è già detto (25).

Il relativo regolamento, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, della legge n.400 del 1988, è in fase di emanazione, essendo stata completata la procedura prevista, ivi compresa l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

A tal fine con decreto ministeriale del 27 settembre 1993, era stato istituito un gruppo di lavoro per la semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza della Direzione generale dei servizi civili.

Tra i regolamenti da adottarsi ugualmente ex art. 17 per la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 2 della legge 537 cit. risulta di prossima emanazione solo quello relativo alla cittadinanza. È utile qui ricordare che nella stessa materia è già stato pubblicato in G.U. il 4 gennaio 1994 il regolamento di esecuzione della legge n. 572 del 1992 concernente nuove norme sulla cittadinanza.

4.1.7 Le altre modifiche organizzative intervenute nel 1993

È stato attuato nel corso del 1993 per tutti i ruoli del personale della Polizia di Stato il completo decentramento previsto dal regolamento di amministrazione e contabilità dell'amministrazione della Pubblica sicurezza n. 417 del 7.8.1992, di taluni servizi. Essi sono quelli concernenti il riscatto delle maggiorazioni di servizio previste dalla legge nei confronti del personale in attività di servizio (aumento di 1/5), riunione e riscatto dei servizi resi in altra Amministrazione o Enti o INPS, nonché la liquidazione della buonuscita.

Presso il Dipartimento della Pubblica sicurezza si è proceduto con provvedimento ministeriale del 14 gennaio 1993 di concerto con il Ministro del tesoro alla formale costituzione del Servizio Centrale di Protezione, a struttura interforze, avente il compito di attuare i programmi speciali di protezione dei «collaboratori di giustizia» e dei loro familiari a rischio,

Infatti, ai sensi dell'art. 2 quater del D.L. 29 ottobre 1991 n. 345, convertito con legge 30 dicembre 1991 n. 410, l'Ufficio dell'Alto Commissario ha svolto le funzioni previste dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 1992.

A seguito della predetta legge le competenze assegnate all'Ufficio dell'Alto Commissario sono attribuite al Ministero dell'interno con facoltà di delega nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

25) Vedi al punto 2.4.4

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ugualmente presso il predetto Dipartimento si è proceduto con decreto ministeriale del 26 aprile del 1993 anch'esso di concerto con il Ministro del tesoro alla costituzione, nell'ambito della direzione centrale dei servizi di ragioneria, di un Servizio vettovagliamento e pulizia articolato in due divisioni. Con il medesimo provvedimento sono state costituite due divisioni rispettivamente presso il servizio trattamento economico del personale e presso quello del trattamento di pensioni e previdenza entrambi della direzione centrale del personale.

Il decreto legge 19 ottobre 1993 n. 420, reiterato nel decreto legge 20 dicembre 1993 n. 529, recante «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» convertito senza modificazioni dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108 tra l'altro, ha previsto:

1) la possibilità di prorogare la durata delle gestioni commissariali nei comuni i cui organi ordinari sono stati sciolti ai sensi della citata legge n. 221/1991 fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali;

2) l'istituzione presso il Ministero dell'interno di un comitato composto di personale dell'amministrazione stessa di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

La nuova struttura, che ha comportato modifiche all'organizzazione della Direzione Generale dell'Amministrazione civile, è divenuta operativa nei primi mesi del 1994.

Il comitato cerca di porsi come punto di riferimento dell'azione dei componenti delle commissioni straordinarie incaricate della gestione degli enti, i cui organi elettivi sono stati sciolti ai sensi della legge n. 221 del 1991, della legge n. 81 del 1993, nonché di quelle prorogate ai sensi della legge n. 108 del 1994 appena richiamata.

Quanto alla legge n. 81 essa concerne l'elezione diretta del sindaco ed in base ad essa (artt. 18, 20 e 21) possono essere sciolti gli organi consiliari dei comuni e delle province per mozione di sfiducia, dimissioni, rimozione, decadenza e decesso di sindaco.

Sempre nell'ambito della predetta Direzione generale opera la Divisione organizzazione Uffici Enti Locali, cui fa capo l'Ufficio di Segreteria della Commissione Centrale Organici enti locali (C.C.O.E.L.) già Commissione Centrale Finanza Locale (C.C.F.L.) modificata nel nome e nella composizione dall'art. 45 7° comma del decreto l.gvo n. 554 del 30.12.1992.

La composizione della C.C.O.E.L è stata integrata dal direttore generale dell'Amministrazione Civile con funzioni di vice presidente e da un funzionario dello Ministero, esperto in materia di dissesto finanziari degli enti locali.

Tale Commissione opera mediante propri atti decisori con effetti impeditivi del potere d'approvazione, spettante all'ente locale, in ragione della primaria esigenza di contenimento della spesa assunta dagli enti medesimi per il personale nonché della conseguente assunzione di oneri da parte della finanza statale.

La C.C.O.E.L. nel corso del 1993 ha esaminato n. 152 provvedimenti relativi a variazioni d'organico degli Enti locali, nonché n. 152 provvedimenti ex art. 25 D.L. n. 66/1989 convertito nella legge n. 144/1989.

Infine la legge 2 novembre 1993, n. 436 prevedente l'istituzione di 8 nuove province di Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Verbanò-Cusò-Ossola Rimini e Vibo Valentia, ha comportato l'istituzione in esse dei relativi uffici periferici dell'amministrazione la cui costituzione risulta in via di completamento per le prefetture e le questure, meno vicina per gli uffici dei Vigili del Fuoco.

Per quanto attiene poi alle problematiche concernenti i rapporti, le interconnessioni e le eventuali sovrapposizioni tra la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi ed il Servizio nazionale di Protezione civile, di cui alla recente legge istitutiva n. 225 del 1992, la mancata emanazione dei relativi regolamenti attuativi lascia aperto in particolar modo incertezze sulla perimetrazione delle specifiche competenze del Servizio nazionale rispetto a quelle della Direzione generale.

Ciò si è già avuto modo di osservare in sede di indagine particolare sulla Direzione generale della Protezione civile, nell'ambito del capitolo riservato all'organizzazione della P.A., cui in altre occasioni si è già fatto rinvio.

Tabella I

PERSONALE DEI RUOLI DIRETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE
Situazione al 31 dicembre 1993

Carriera direttiva amministrativa

Qualifiche	Dotazioni organiche	Posti occupati
Prefetto di 1 ^a classe	50	64
Prefetto	88	144
Viceprefetto	218	281
Viceprefetto Ispettore	234	239
Viceprefetto Ispettore Agg. e Direttore di Sezione	650	657
Consigliere e Vice Consigliere di Prefettura	670	328
TOTALE	1.910	1.713

Carriera direttiva di ragioneria

Qualifiche	Dotazioni organiche	Posti occupati
Dirigente Generale	4	4
Dirigente Superiore	44	43
Primo Dirigente	164	168
Direttore Agg. di Divisione e Direttore di Sezione	418	297
Consigliere di Ragioneria e Vice Consigliere di Ragioneria	430	241
TOTALE	1.060	753

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

Amministrazione Vigili del Fuoco

Anno 1993

Tabella 1 - Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno, distribuito per qualifica e livello

QUALIFICA/LIVELLO	DOTAZIONI ORGANICHE	NUMERO DIPENDENTI											
		In servizio al 31.12.92		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello o qualifica		Entrati nel livello o qualifica		In servizio al 31.12.93	
		Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
DIRIGENTE GENERALE LIV. B	5	5		1						1		5	
DIRIGENTE GENERALE LIV. C	26	22		3						6		24	
DIRIGENTE SUPERIORE	115	116		3						8		114	
PRIMO DIRIGENTE		1										1	
ISPETTORE GENERALE R.E.													
DIRETTORE DIVISIONE R.E.													
PROFILI OPERATIVI IX	109	38								7		31	
PROFILI AMMINISTRATIVI IX													
PROFILI OPERATIVI VIII	215	280	9									280	9
PROFILI AMMINISTRATIVI VIII	8	23	1									23	1
PROFILI OPERATIVI VII	537	375		2								373	
PROFILI AMMINISTRATIVI VII	214	216	228	2	4					1		215	224
PROF. OPERATIVO CAPO REPARTO VI	3.252	1.486		164						10		1.321	
PROFILI OPERATIVI VI	7.888	5.172		131						43		5.212	3
PROFILI AMMINISTRATIVI VI	608	36	4	13	12					11	3	93	66
PROFILI OPERATIVI V	14.342	17.255	1	33						46		18.727	1
PROFILI AMMINISTRATIVI V	776	515	668	7	3					2		532	662
PROFILI OPERATIVI IV													
PROFILI AMMINISTRATIVI IV	1.956	25	8	9	4					13		32	17
PROFILI OPERATIVI III													
PROFILI AMMINISTRATIVI III	305	57	12	4						1		56	12
PROFILI OPERATIVI II													
PROFILI AMMINISTRATIVI II													
PROFILI OPERATIVI I													
PROFILI AMMINISTRATIVI I													
<i>totale personale di ruolo</i>	30.356	25.622	931	372	23	1.783	87	75	3	81	3	27.039	995
PERSONALE NON DI RUOLO (a)													
PERSONALE TEMPORANEO (b)		897		145								752	
PERSONALE CONTRATTISTA O EQUIPARATO		897		145								752	
<i>totale altro personale</i>		26.519	931	517	23	1.783	87	75	3	81	3	27.791	995
TOTALE													

(a) Personale con rapporto di dipendenza a tempo determinato

(b) Personale con rapporto di lavoro a tempo determinato (ex stagionale) riassorbito ad utilità esaurita

N.B. Il totale dei dipendenti uscitati dal livello o qualifica non corrisponde al totale degli entrati, in quanto alcuni dipendenti sono trasferiti dal ruolo dei vigili a quello del rapporto amministrativo contabile durante l'anno '93 ma con decorrenza '92

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO GENERALE DELL'ATTIVITA' ISPETTIVA NELL'ANNO 1993

Tabella A

ATTIVITA' ISPETTIVE	GEN.	FEB.	MAR.	APR.	MAG.	GIU.	LUG.	AGO.	SET.	OTT.	NOV.	DIC.	TOTALE
1) Visite ispettive	23	32	26	31	59	74	31	58	9	31	37	43	454
- Questure	7	17	12	13	13	23	2	20	4	4	14	1	130
- Sedi	2	2	3	4	3	8	1	4	1	2	4	1	35
- Commissariati distacc.	5	12	9	9	8	14	1	16	3	2	7		86
- Commissariati sezionali					2	1					3		6
- Posti fissi													
- Posti stagionali		3											3
- Altri reparti dipendenti													
- Polizia stradale			8		18								51
- Compartimenti					1								1
- Sezioni			3		3								12
- Sottosezioni, distacc. COA e Rep. Oper. Spec.			5		14								38
- Polizia ferroviaria	10	10		5	5	16		25		14		8	93
- Compartimenti	1	1		1	1	1		1		1		1	7
- Sezioni	1	2		1	1	3		2		4			7
- Sottosezioni					1								9
- Posti Polfer	8	7		3	3	12		22		9		6	70
- Polizia di frontiera			1	6		4	6	1					18
- Zone				1			1						2
- Settori di Frontiera Terr.				2			3						5
- Uffici di Frontiera Marit.			1	2			1	1					5
- Uffici di Frontiera Aerea						4							4
- Uffici di Front. Mar. e Aerea				1			1						2
- Polizia Postale					7	15	18	6	3	9	13	4	75
- Compartimenti					5	6	4	3			1		19
- Sezioni					2	9	14	3	3	9	12	4	56
- Sottosezioni													
- Istituti, Scuole e Centri	1		1	3		2				1	1	1	10

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO GENERALE DELL'ATTIVITA' ISPETTIVA NELL'ANNO 1993

segue Tabella A

ATTIVITA' ISPETTIVE	GEN.	FEB.	MAR.	APR.	MAG.	GIU.	LUG.	AGO.	SET.	OTT.	NOV.	DIC.	TOTALE
- Ricerca Latitanti												1	1
- Polizia Amminist. e Sociale													
- Ufficio Stranieri													
- Settore Accasamento	4	3	5	7	1		3	3			1		27
- Settore Informatica		1	1	1	1		1	1			1		7
TOTALE 1 + 2 + 3 + 4	32	45	41	53	70	82	53	68	19	42	47	49	601
5) Relaz. ann. sull'andamento degli uffici e rep. della Polizia di Stato	23	57	72	47	11	4	5	3	12	6	2	4	246
6) Verifiche amministr.-contabili del Ministero del Tesoro	1						2						3
7) Denunce all'Autorità giudiziaria	1		3	1	2			1		1	1	1	11
8) Denunce alla Procura generale della Corte dei conti	1		1		1					2			5
TOTALE 6 + 7 + 8	3		4	1	3		2	1		3	1	1	19
TOTALE GENERALE	58	102	117	101	84	86	60	72	31	51	50	54	866

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero dell'interno
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II					TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale			
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale			
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE												
1	Residui totali di stanziamento sp. al 1.1 (2)	105.580	45.751			151.311	100.802		100.802	252.113		
2	Stanziamenti definitivi di competenza	8.483.155	2.902.460	45.723.215	371.809	57.480.639	102.000		12.010.854	69.491.494		
3	Massa impegnabile (1+2)	8.588.735	2.948.191	45.723.215	371.809	57.631.950	202.802		12.111.656	69.743.606		
4	Impegni effettivi su competenza	8.110.933	2.860.861	45.628.885	328.229	56.928.908	23.011		11.899.111	68.788.019		
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	371.208	24.301	94.330	43.580	533.419				533.419		
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]	1.014	17.298			18.312	78.989		151.743	170.056		
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	105.580	28.669			134.249	22.790		22.790	157.039		
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		17.062			17.062	78.012		78.012	95.074		
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	8.216.513	2.889.530	45.628.885	328.229	57.063.157	45.800		11.881.901	68.945.058		
10	Residui totali di stanziamento sp. al 31.XII (6+8)	1.014	34.360			35.374	157.001		229.755	265.130		
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	95,67	98,01	99,79	88,28	99,01	22,58		98,10	98,86		

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Totale I + II
12 Residui iniziali "F-C" al 1.1	288.225	1.056.757	9.990.727	8.657	11.344.365	113.330	5.184.094		5.297.424	16.641.789
13 Stanziamenti definitivi di competenza	8.483.155	2.902.440	45.723.215	371.809	57.480.639	102.000	11.908.854		12.010.854	69.491.494
14 Massa spendibile (12+13)	8.771.380	3.959.216	55.713.943	380.466	68.825.005	215.330	17.092.948		17.308.278	86.133.283
15 Autorizzazioni di cassa	8.690.850	3.308.034	45.694.878	379.248	58.072.999	38.637	13.282.865		13.321.505	71.394.491
16 Pagamenti su competenza	7.983.248	2.158.483	34.623.403	325.168	44.890.302	36	9.744.239		9.744.276	54.634.577
17 Residui propri di competenza "C" (4-16)	127.685	702.378	11.205.482	3.050	12.038.606	22.974	2.091.861		2.114.836	14.153.442
18 Residui totali da competenza (6+17)	128.699	719.677	11.205.482	3.060	12.066.919	101.964	2.164.615		2.266.579	14.323.498
19 Pagamenti su residui	219.972	658.423	7.583.837	7.267	8.469.499	3.603	567.665		571.268	9.040.767
20 Pagamenti totali (16+19)	8.203.219	2.816.906	42.007.240	332.436	53.359.800	3.639	10.311.904		10.315.544	63.675.344
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	408.760	116.958	1.107.564	44.174	1.677.436	5.001	1.885.994		1.890.995	3.568.431
22 Residui totali "F-C" al 31.XII [14-(20+21)]	159.400	1.025.372	12.599.139	3.856	13.787.768	206.690	4.895.050		5.101.740	18.889.508
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,08	85,55	82,02	99,68	84,38	17,94	77,71		76,97	82,89
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	95,52	71,15	75,40	87,38	77,53	1,69	60,33		59,60	73,95
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	94,39	85,15	91,95	87,66	91,88	9,42	77,63		77,44	89,19

(1) Calcolate per differenza

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

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' INTERNO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZI. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1980	1.706	100	—	15.709	100	—	17.070	100	15.704	100	—	16.299	100	—	1.197	100	—	76	100	
1981	2.857	156	55,8+	21.601	138	37,5+	18.183	107	21.540	137	37,2+	17.649	108	8,3+	5.036	421	320,6+	3	4	
1982	15.554	912	485,3+	19.557	124	9,5-	19.672	115	15.312	124	9,4-	19.124	117	8,4+	5.946	446	62+	0	0	
1983	20.060	1176	29,01	24.708	157	26,3+	24.450	143	24,661	157	26,4+	23.793	146	24,4+	6.168	515	15,4+	0	0	
1984	29.462	1727	46,9+	31.063	198	25,7+	31.097	182	30,942	197	25,5+	28.117	179	22,4+	7.963	664	28,9+	0	0	
1985	33.720	1977	14,6+	35.092	223	13,0+	34.452	218	35,048	223	13,3+	34.825	214	19,6+	8.139	680	23,3+	0	0	
1986	12.318	722	63,5-	34.850	222	0,7-	41.851	245	12,3+	34,639	222	0,6-	37.729	231	8,3+	5.092	425	37,4-	0	0
1987	11.084	685	51,-	38.620	246	10,8+	40.000	234	4,4-	38,540	245	10,6+	36.171	222	4,1-	7.917	611	43,7+	0	0
1988	14.358	843	23,1+	39.584	252	2,5+	42.646	250	39,509	252	2,5+	38.490	242	9,2+	6.744	583	7,8-	60	79	
1989	15.358	900	6,8+	40.785	260	3,0+	45.582	249	40,727	259	3,1+	40.396	248	2,3+	7.014	586	4,0+	1	1	
1990	18.065	1085	21,7+	50.408	321	23,6+	50.897	298	50,067	319	22,9+	46.754	287	15,8+	10.690	883	52,4+	136	178	
1991	22.489	1318	20,4+	52.180	332	3,5+	54.558	320	51,091	325	2,0+	50.024	307	7,0+	11.324	946	5,8+	32	42	
1992	26.665	1563	18,6+	52.628	335	0,9+	27.374	947	52,373	333	2,5+	50.828	312	1,6+	11.314	946	0,1-	151	189	
1993	27.901	1630	4,3+	57.461	366	9,2+	58.073	340	56,947	363	8,7+	53.360	327	5,0+	13.788	1152	21,9+	35	46	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	100	100	—	10	100	—	23	100	17	100	—	15	100	—	9	100	—	1	100
1981	0,6+	20	19,7+	28	122	22,2+	28	122	20	120	19,7+	20	138	37,9+	8	94	56-	5	354
1982	0,0+	17	104	33,1-	25	109	25	109	17	104	13,1-	18	125	9,3-	7	81	14,7-	33	30,6-
1983	0,0+	18	107	2,7+	24	105	24	105	18	107	2,7+	18	122	2,6-	7	78	3,6-	1	59
1984	0,0+	16	94	11,7+	22	95	22	95	16	94	11,7+	15	99	18,3-	8	89	14,1+	3	206
1985	0,0+	19	114	20,4+	26	113	19,0+	26	113	19,0+	20,4+	17	119	19,6+	9	103	16,7+	2	161
1986	4,356	9,083	—	4,356	9,133	—	9,133	—	9,083	—	—	7,880	—	—	1,254	—	—	2	160
1987	8,209	8,109	10,7-	8,209	8,081	—	8,081	—	8,109	—	10,7-	7,912	—	0,4+	1,950	—	15,7+	28	1839
1988	9,149	9,189	13,3+	9,149	10,487	14,7+	10,487	—	9,189	—	13,3+	9,654	—	22,0+	965	—	32,1-	54	3787
1989	10,273	10,199	11,0+	10,343	11,093	9,6+	11,093	—	10,199	—	11,0+	9,583	—	0,9-	1,820	—	64,5+	8	578
1990	10,773	10,833	6,2+	10,704	11,318	2,0+	11,318	—	10,833	—	6,2+	8,891	—	7,0-	3,361	—	119,8+	21	1489
1991	11,328	11,494	6,1+	11,536	13,364	18,1+	13,364	—	11,494	—	6,1+	11,022	—	24,0+	3,825	—	7,4+	24	1646
1992	11,524	11,760	2,3+	13,068	13,755	9,5+	13,755	—	11,760	—	2,3+	10,079	—	8,6-	5,297	—	38,5+	101	7006
1993	11,827	12,011	2,1+	13,208	13,322	—	13,322	—	12,011	—	2,1+	10,316	—	2,4+	5,102	—	3,7-	230	—

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

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' INTERNO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1988—1993

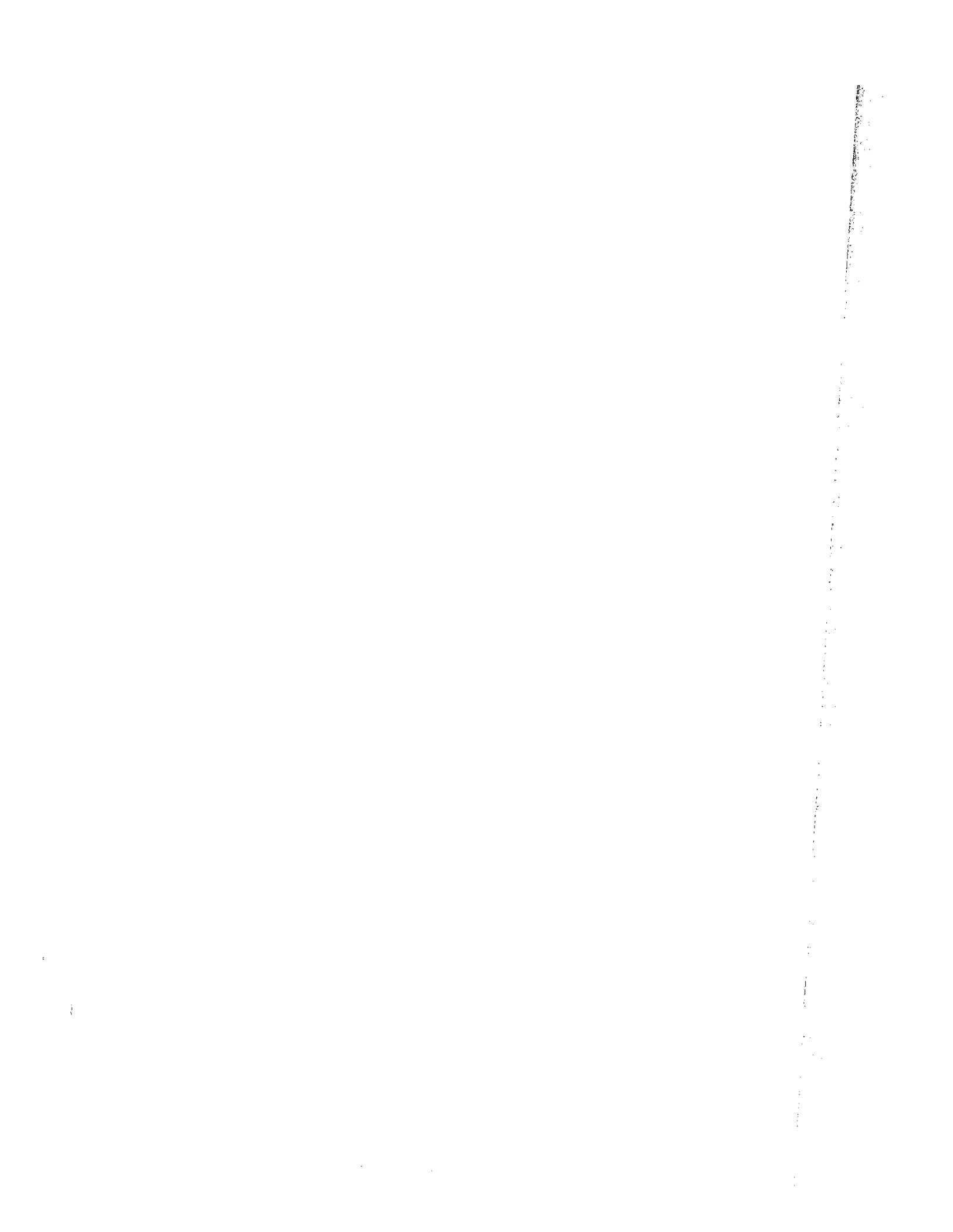
DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIUGNO 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1988	48.772.988	87,09	10,01	0,02	0,00	0,00	0,00	47.964.769	97,11	476.413	0,98	931.806	1,91
1989	50.963.535	87,69	87,69	12,66	0,03	0,00	0,00	51.174.031	100,37	- 725.965	- 1,42	535.469	1,05
1990	61.241.094			80,22	14,37	0,05	0,01	57.972.066	94,66	823.526	1,34	2.445.502	3,99
1991	63.674.080				82,01	12,69	0,02	60.314.620	94,72	884.612	1,39	2.474.849	3,89
1992	64.388.221					81,99	14,00	61.805.242	96,99	1.720.183	2,67	862.796	1,34
1993	69.491.494						78,60	54.622.561	78,60	14.488.289	20,85	380.643	0,55
TITOLO 1													
1988	39.584.239	85,46	11,88	0,02	0,00	0,00	0,00	38.539.644	97,36	450.349	1,14	594.245	1,50
1989	40.785.013			15,67	0,03	0,00	0,00	41.727.987	102,31	- 1.232.358	- 3,02	289.385	0,71
1990	50.408.443			79,95	15,20	0,06	0,01	48.003.338	95,23	247.898	0,49	2.157.207	4,28
1991	52.180.192				81,14	14,80	0,02	50.072.500	96,96	70.925	0,14	2.036.767	3,90
1992	52.627.910					81,84	16,05	51.514.488	97,88	831.796	1,58	281.627	0,54
1993	57.480.639						78,08	44.878.285	78,08	12.221.710	21,26	380.643	0,66
TITOLO 2													
1988	9.188.750	94,10	1,95	0,00	0,00	0,00	0,00	8.825.124	96,04	26.064	0,28	337.561	3,67
1989	10.198.521			0,60	0,00	0,00	0,00	9.446.044	92,62	506.393	4,97	246.084	2,41
1990	10.832.651			81,51	10,52	0,00	0,00	9.968.728	92,02	575.629	5,31	288.295	2,66
1991	11.493.889				85,98	3,10	0,03	10.242.120	89,11	813.688	7,08	438.081	3,81
1992	11.760.310					82,68	4,83	10.290.754	87,50	868.387	7,55	581.169	4,94
1993	12.010.854						81,13	9.744.276	81,13	2.266.579	18,87	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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



MINISTERO DELLA DIFESA

Sommario: — A) *Parte generale:*

1. **Premessa;**
2. **Profili istituzionali;**
3. **Nuovo ordinamento dell'Arma dei carabinieri;**
4. **Lo stato di previsione della spesa della Difesa;**
5. **La gestione finanziaria;**
6. **Gli interventi all'estero;**
7. **Il sistema dei controlli interni.**

B) *Parte speciale:*

1. **L'attività contrattuale;**
2. **Le servitù militari;**
3. **L'ammodernamento ed il rinnovamento;**
4. **Programma di dislocazione del 401 Stormo USAFE in Italia (Crotone);**
5. **Il programma Eurofighter (progetto EFA);**
6. **L'area tecnico-industriale;**
7. **L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 (efficienza e trasparenza amministrativa);**
8. **Contributi e sovvenzioni a enti;**
9. **Discrasie operative.**

C) *Parte speciale:*

1. **Il personale militare;**
2. **Il personale civile;**
3. **La magistratura militare.**

D) *Risultati del controllo della Corte dei conti:*

1. **Controllo di legittimità;**
2. **Controllo sui rendiconti amministrativi.**

E) *Conclusioni*

(in milioni)

Stanziamenti definitivi	27.544.610
Impegni lordi (*)	27.402.385
Impegni effettivi	27.069.450
Pagamenti	21.747.033
Residui totali	5.655.352
Economie	142.225

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A) Parte generale:

1. Premessa

I residui complessivi al termine dell'esercizio – computando anche le somme da pagare alla chiusura dell'esercizio 1992, ammontanti a 5.571,5 miliardi – si elevano a 10.161,5 miliardi di cui 414,7 miliardi quali residui di stanziamento.

Per una più specifica comprensione degli eventi più significativi della gestione è opportuno procedere all'analisi della tavola I allegata.

1.2 Tuttavia, per una migliore analisi e una più significativa prospettazione dei risultati della gestione finanziaria, appare opportuno ripartire i dati contabili in tre aggregati: a) spese per il personale (militare e civile); b) spese d'esercizio, val dire inerenti al funzionamento dell'apparato militare; c) spese d'ammortamento e di rinnovamento, riferibili alle dotazioni belliche delle Forze Armate (FF.AA.). Da tale diversa angolazione, i risultati contabili possono essere così aggregati (in miliardi di lire):

	Previsioni	Variaz.	Consuntivo	Pagato	Residui	Economie
a. Spese di Personale:						
Militari	13.450,0	404,6	13.855,4	13.610,2	222,3	22,9
Civili	1.764,1	207,8	1.971,9	1.809,9	142,6	19,4
Sub Totale	15.214,9	612,4	15.827,3	15.420,1	364,9	42,3
b. Esercizio	6.045,9	1.232,3	7.278,2	4.385,3	2.793,1	99,7
c. Amm./Rinn.	4.299,1	140,0	4.439,1	1.941,6	2.497,1	0,2
Totale (a + b + c)	25.559,9	1.984,7	27.544,6	21.747,0	5.655,3	142,2

Con riferimento all'ultimo quinquennio si sono verificate le seguenti variazioni (in miliardi di lire):

	Consunt. 89	Consunt. 93	Variaz. %	Residui 89	Residui 93	Variaz. %
a. Spese di Personale:						
Militari	10.382,2	13.855,4	33,4	48,1	222,3	362,1
Civili	1.561,0	1.971,9	26,3	65,5	142,6	117,7
Sub Totale	11.947,2	15.827,3	32,5	105,3	364,9	246,5
b. Esercizio	6.873,4	7.278,2	5,9	2.767,6	2.790,1	0,9
c. Amm./Rinn.	5.367,4	4.439,1	-17,3	2.900,0	2.497,1	-13,9
Totale (a + b + c)	24.186,0	27.544,6	13,8	5.772,9	5.555,3	- 2,1

I dati surriferiti depongono per un costante e sensibile incremento, in valori assoluti, delle spese di personale, con aumenti percentuali del 33,4%, per il personale militare e del 26,3% per quello civile; una sostanziale uniformità delle spese di esercizio, la cui maggiorazione del 5,9% è largamente compensata

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dagli effetti inflattivi del periodo; una riduzione degli oneri per l'ammodernamento e per il rinnovamento (armamento e tecnologia avanzata) del 17,3%. Le suddette tendenze comprovano una sostanziale compromissione del «modello Difesa» in termini qualitativi (addestramento e armamento).

I suddetti aggregati comprendono anche i fondi destinati all'Arma dei Carabinieri (CC), i quali, pur essendo allocati nel bilancio (preventivo e consuntivo) della Difesa, attengono in parte alla sicurezza interna e alla lotta alla criminalità, perseguendo così obiettivi propri del Ministero dell'Interno. Conseguenze che i fondi di bilancio riguardanti la Difesa, defalcati di quelli stanziati per i CC, evidenziano i seguenti dati complessivi in termini di competenza (in miliardi di lire):

Stanziamenti definitivi	21.744,6
Somme impegnate	21.647,1
Somme pagate	16.391,6
Residui totali	5.255,5
Economie	127,6

Per quanto attiene alla gestione dell'Arma CC (Rubrica 13) le risultanze contabili possono così sintetizzarsi all'interno della sezione 4 «Sicurezza pubblica»:

GESTIONE DEI FONDI DELL'ARMA C.C.

(in miliardi di lire)

Voce	Iniziate	Variazioni	Consuntivo	Somme pagate	Somme da pagare	Totale	Economie
Cat. II							
Residui	127,7	—	127,7	127,7	—	127,7	—
Compet.	4.546,5	-29,0	4.517,5	4.402,8	114,3	4.517,1	0,4
Cat. III							
Residui	8,2	—	8,2	7,4	0,4	7,8	0,4
Compet.	469,0	30,0	499,1	483,9	7,2	491,0	8,1
Cat. IV							
Residui	183,3	—	183,3	122,2	57,9	180,1	3,2
Compet.	638,2	130,0	508,2	343,3	164,35	507,6	0,6
Cat. VII							
Residui	—	—	—	—	—	—	—
Compet.	32,5	—	32,5	32,5	—	32,5	—
Cat. IX							
Residui	—	—	—	—	—	—	—
Compet.	12	12	—	—	—	—	—
Totale							
Residui	345,3	—	345,3	279,7	60,6	340,3	5
Compet.	5.743,1	140,1	5.603,0	5.293,8	294,8	5.588,6	14,4

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SEZIONE IV - SICUREZZA PUBBLICA

CATEGORIA II - PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO

RUBRICA XIII - ARMA DEI CARABINIERI

GESTIONE FINANZIARIA 1990-1993 (milioni di lire)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		1990	1991	1992	1993
1	Residui totali di stanziamento «F» all'1.1	0	0	0	127.312
2	Stanziamenti definitivi	4.009.862	4.056.580	4.214.293	4.517.487
3	Massa impegnativa (1+2)	4.009.862	4.056.580	4.214.293	4.644.799
4	Impegni effettivi su comp.	3.966.181	4.021.506	4.086.607	4.517.093
5	Economie (+) o maggiori spese (-)	43.681	35.075	374	394
6	Residui di stanz. da comp. al 31/12 [2-(4+5)]	0	0	127.312	0
7	Impegni su residui di stanz. (1-8)	0	0	0	127.312
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12 (10-6 ovvero 1-7)	0	0	0	0
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	3.966.181	4.021.506	4.086.607	4.644.405
10	Res. tot. di stanz. «F» al 31/12	0	0	127.312	0
11	Rap. % tra impegni tot. e massa imp. (9:3)	99	99	97	100

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

12	Residui iniziali «F+C» all'1.1.	764	310	5.310	127.714
13	Stanziamenti definitivi	4.009.862	4.056.580	4.214.293	4.517.487
14	Massa spendibile (12+13)	4.010.627	4.056.890	4.219.603	4.645.201
15	Autorizzazioni di cassa	4.009.714	4.056.844	4.219.375	4.634.765
16	Pagamenti su competenza	3.965.872	4.016.196	4.086.204	4.402.808
17	Residui propri da competenza «C» (4-16)	310	5.309	402	114.286
18	Residui totali da competenza (6+17)	310	5.309	127.714	114.286
19	Pagamenti sui residui	269	293	5.309	127.714
20	Pagamenti totali (16+19)	3.966.141	4.016.490	4.091.514	4.530.522
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali	44.176	35.090	375	394
22	Residui totali «F+C» al 31/12	310	5.310	127.714	114.286
23	Rap. % tra aut. cassa e massa spend. (15:14)	100	100	100	100
24	Rap. % tra pag. tot. e massa spend. (20:14)	99	99	97	98
25	Rap. % tra pag. tot. e autoriz. cassa (20:15)	99	99	97	98

Le surriferite prospettazioni contabili comprovano una tendenza gestionale tanto costante quanto contrastante con gli obiettivi di una moderna strategia militare: a) l'incremento sensibile delle spese per il personale; b) la riduzione dei fondi destinati all'ammodernamento e rinnovamento della dotazione bellica di difesa; c) la perdurante esistenza di rilevanti residui passivi, a testimonianza di una inadeguata programmazione e di una complicazione gestionale foriere di notevoli dispendi di risorse umane e materiali.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un risalto particolare assumono sia la gestione del demanio che quella del patrimonio militare, nei cui riguardi la Corte riferisce nella relazione concernente il conto del patrimonio.

In questa sede, merita sottolineare che la semplice lettura dei dati contabili conferma il consolidamento di notevoli disfunzioni gestionali, che tendono sempre più a dilatarsi e, di conseguenza, ad allontanare l'apparato militare italiano da quello dei principali alleati occidentali.

1.3 Le disfunzioni operative ed amministrativo-contabili, che generano un quadro di diseconomie finanziarie, possono, come in passato, essere così sintetizzate:

- inadeguatezza dell'impostazione e dei criteri di determinazione delle spese iscritte in bilancio;
- divario della struttura ministeriale dal modello legislativo introdotto con la riforma del 1965;
- incertezze nella programmazione organica in materia di armamenti, specie con riguardo al lungo periodo e alla connessa copertura finanziaria;
- incompleta attuazione del sistema di determinazione e di monitoraggio dei carichi funzionali di lavoro, specie per il personale addetto al settore tecnico-operativo;
- ridondanza del personale (civile e militare) avente qualifiche di vertice con riferimento alla struttura necessaria per il funzionamento dell'apparato;
- inadeguatezza della gestione della spesa effettuata mediante contabilità speciali, costituenti circa il 70% degli stanziamenti dello Stato di previsione del Ministero della Difesa con susseguente emergenza di molteplici irregolarità;
- parziale assegnazione del personale militare a compiti amministrativi;
- inadeguato sistema di controlli interni;
- l'esistenza di una «tensione» sindacale nell'area tecnica-industriale;
- ritardo nell'attuazione dei programmi interessanti l'armamento;
- complessità e centralizzazione delle procedure contrattuali;
- inadeguata definizione di una politica militare ed industriale.

Il processo di riforma dei vertici militari (nuovo modello di difesa) avviato da lungo tempo, non ha registrato, nelle competenti sedi parlamentari, la sua conclusione, mentre il «Comitato di valutazione della spesa», costituito dal Ministro in data 21 ottobre 1992, ha sospeso i propri lavori nel secondo semestre del 1993.

In particolare il funzionamento del sistema di vertice non ha eliminato la molteplicità dei centri di direzione e di controllo, operanti al di fuori di un armonico quadro di riferimento, che invece il DPR 18 novembre 1965, n. 1477 demanda al Capo di Stato Maggiore della Difesa (art. 1) e, per quanto attiene all'area tecnico-amministrativa, al Segretariato Generale (DPR 18 novembre 1965, n. 1478, art. 4).

1.4 La Corte rileva che la gestione finanziaria è condizionata negativamente da un sistema normativo pletorico, di difficile interpretazione, ma soprattutto generatore di una disarmonica organizzazione, scarsamente operativa.

Nè può essere sottaciuta l'inadeguatezza di un quadro di riferimento, chiaro e preciso, da cui sia possibile evincere gli obiettivi strategici, costituenti lo stimolo all'azione dell'apparato.

Tali lacune che assumono un particolare risalto nell'attuale momento di limitate disponibilità finanziarie impediscono di pervenire ad un miglioramento funzionale delle Forze Armate nell'attuale sistema operativo, caratterizzato da profili quantitativi a danno di quelli qualitativi, come comprovano la consistenza ed i perduranti incrementi delle spese del personale militare passate, nell'ultimo quinquennio da 11.947,2 a 15.827,3 miliardi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.5 Nella precedente relazione, la Corte ha quantificato l'impatto finanziario delle rilevate discrasie amministrativo-contabili, sintetizzandole nel seguente prospetto:

Voce	Personale		Misure correttive
	Personale	%	
a) Militare	5	650	Funzionalità vertici militari; eliminazione sovrapposizioni; accresciuta responsabilità linea di comando; aumento produttività e qualificazione professionale; unificazione ruoli commissariati e amministrazione; riduzione qualifiche apicali; eliminazione richiamo ufficiali; integrazione FF.AA; elaborazione politica militare.
b) Civile	10	180	Soppressione turn over; riduzioni organici e qualifiche apicali; qualificazione dirigenti D.Lvo n. 29/1993; introduzione carichi funzionali di lavoro e monitoraggio; modernizzazione tecniche di lavoro, con riduzione burocratizzazione; riduzione conflittualità con militari; accresciuta produttività; modifiche profili professionali.
Esercizio	20	1.400	Razionalizzazione caserme (abolizione, concentrazioni, ecc.); miglioramento procedure approvvigionamento; riduzione contratti trattativa privata; controllo congruità prezzi; elaborazione politica approvvigionamento; riduzione e razionalizzazione spacci, mense ecc. (fringe benefits); migliore utilizzazione mezzi, eliminazione gestioni fuori bilancio.
Area industriale . .	50	500	Elaborazione politica industriale; concentrazione stabilimenti; riduzione costi di gestione; ricorso privati; diminuzione conflittualità industriali; riduzione organici.
TOTALE		2.730	

Come ha avuto modo di rilevare la Corte, le suddette economie potrebbero consentire l'ammodernamento dei mezzi, difficile da conseguire con gli attuali stanziamenti di bilancio e ridare slancio all'azione di tutti gli appartenenti alle FF.AA., una volta posti nella condizione di operare con strumenti moderni e competitivi e non con un armamento tecnicamente superato.

2. Profili istituzionali

2.1 L'attuale struttura organizzativa dell'amministrazione della difesa ricalca ancora in gran parte il modello risalente ai provvedimenti di riorganizzazione del 1965 (decreti delegati dal n. 1478 al n. 1485), la cui configurazione grafica è riprodotta nell'allegato A.

L'organizzazione centrale del ministero si articola in due distinti settori: uno, tecnico-operativo, l'altro, tecnico-amministrativo.

Prescindendo dai profili strutturali e dalle problematiche connesse con l'apparato tecnico-operativo (al cui vertice, com'è noto, sono preposti il Capo di stato maggiore della difesa, posto alle dipendenze del ministro, ed i Capi di stato maggiore delle tre armi che, insieme, con il Segretario generale, formano il comitato dei Capi di stato maggiore ai sensi della legge n. 200/1968), l'attuale organizzazione burocratica centrale del ministero comprende, oltre al Gabinetto del Ministero e alle segreterie particolari dei Sottosegretari di stato, il Segretario generale, il consiglio supremo della difesa, il consiglio superiore delle forze armate, 19 direzioni generali e 5 uffici centrali.

Una siffatta organizzazione complessa e ridondante determina sovente la duplicazione e sovrapposizione di funzioni tra singole direzioni generali ed uffici centrali per cui si pone l'esigenza, non più procrastinabile, di una «*reductio ad unitatem*» dell'apparato della difesa, ferme restando le direttive imposte dal d. l. vo 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni per la riforma della dirigenza, sia pure nella specificità dell'ordinamento del settore.

Viene in evidenza, in primo luogo, il problema da tempo sollevato dalla stessa Amministrazione e dalla Corte nelle sue precedenti relazioni, della necessità di una ristrutturazione dei vertici dell'amministrazione della difesa (Segretario generale), cui segue l'analisi attinente alla riorganizzazione e razionalizzazione degli uffici centrali e delle direzioni generali. Nelle linee programmatiche del nuovo modello di difesa, è stata correttamente proposta la riduzione del numero delle DD.GG. dalle attuali 19 a 15, da concentrare ulteriormente al massimo in 10 unità.

Tuttavia affinché la ristrutturazione realizzi gli obiettivi prefissati in termini di efficienza ed efficacia, occorre preliminarmente procedere, in tempi brevi, ad una revisione in riduzione consistente degli organici con contestuale aumento dei carichi funzionali di lavoro tenendo conto di alcuni fattori, che caratterizzano il settore Difesa.

È da tenere in considerazione l'ampliamento delle funzioni assegnate all'amministrazione della difesa, sia sul piano interno (operazioni nel mezzogiorno che hanno coinvolto l'esercito) che su quello internazionale.

È da notare che l'apporto, seppur marginale, fornito dal personale di leva, sarà, nel corso degli anni a venire, ridimensionato, sia per il calo demografico, sia per la probabile approvazione del progetto di legge in materia di obiezione di coscienza, che riconoscerà un vero e proprio diritto soggettivo all'obiezione.

Il personale civile della difesa godendo dello status giuridico dei dipendenti civili dello Stato, può provocare alcuni problemi sul piano operativo in quanto la difesa, per assolvere alla propria funzione, necessita di personale che — secondo un corretto rapporto costo/benefici da verificare costantemente — si adatti ai principi di flessibilità, di mobilità e di disponibilità lavorativa. Infatti, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti civili, allo stato attuale, non consente la necessaria elasticità funzionale. Ciò implica, in molti casi, l'assegnazione di compiti amministrativo-contabili a personale militare, il cui status consente di soddisfare meglio le esigenze di servizio.

2.2 Il Segretariato generale della difesa e gli uffici centrali

La istituzione del Segretariato generale della difesa risale ai provvedimenti di riorganizzazione del 1965, a seguito della riunificazione dei preesistenti tre Ministeri, distinti per arma.

Nel 1978, al Segretariato generale sono state attribuite anche le funzioni di direttore nazionale degli armamenti (D.M. 24.11.1978).

Sorto, originariamente, con il compito di dare concrete direttive per l'attuazione degli indirizzi generali indicati dal Ministro nell'area tecnico-amministrativa e con il compito di coordinare gli affari di maggiore importanza delle direzioni generali e degli uffici centrali (artt. 1 e 2 del DPR 18.11.1965, n. 1177), il Segretario generale ha in concreto ridimensionato il proprio ruolo di coordinamento, inteso quale verifica a posteriori di situazioni incompatibili e non armonizzate. Allo stato attuale, infatti, al sistema dualistico (capo di stato maggiore della difesa-segretario generale) normativamente introdotto con la riforma del 1965, si è in realtà sostituito una «*esarchia*» dove il vertice della difesa è articolato almeno in sei centri autonomi di decisione (gabinetto del ministro, stato maggiore difesa, segretario generale, più i tre stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica).

Ai fini di una necessaria certezza e chiarezza degli assetti organizzativi di vertice dell'Amministrazione della difesa, occorre che il legislatore ribadisca la formula di coordinamento intesa come sovraordinazione gerarchica (in tal caso il Segretariato generale sarebbe responsabile dell'indirizzo e del coordinamento delle attività delle Direzioni generali, nonché dell'attuazione delle direttive di alta amministrazione impartite dal Ministro) ed attribuisca a tale organo anche i necessari poteri di indirizzo e di controllo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella legge di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1994 (legge n. 537/93) è dato risalto alla possibilità di istituzione del segretario generale in via generalizzata in tutti i ministeri, anche se non è chiaro quale debba essere il modello di riferimento.

Per il Ministero della difesa il problema presenta aspetti particolari, come del resto è dato rilevare dallo stesso art. 19, quarto comma, del decreto legislativo n. 29/1993 (nel testo sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo n. 546/1993) che demanda, per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, la ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti, ai rispettivi ordinamenti di settore.

Nei medesimi termini, l'art. 4 del d. l.vo n. 546/1993, (che, nel testo aggiornato, costituisce l'art. 6, quarto comma, del d. l.vo n. 29) rinvia agli ordinamenti di settore per quanto attiene alla individuazione degli uffici e piante organiche, per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato. Da questi riferimenti normativi sulla tipicità del servizio di difesa potrebbe anche dedursi un assetto organizzativo che privilegi la formula della sovraordinazione gerarchica del Segretariato generale della Difesa.

In sede di riorganizzazione, comunque, l'ufficio del Segretario generale potrebbe assorbire le competenze dei due uffici centrali competenti in materia di organizzazione e metodo (Ormedife) e di allestimenti militari (Allesdife). Un progetto di riorganizzazione degli uffici del Segretario Generale non ha ricevuto dal Ministro la necessaria attuazione, consentendosi così la persistenza di una struttura inadeguata alle presenti esigenze di impulso e di coordinamento.

2.3 L'organigramma attuale dell'amministrazione della difesa prevede 5 uffici centrali dipendenti direttamente dal Ministro, coordinati dal Capo di stato maggiore della difesa e dal Segretario generale.

Molteplici sono, le sovrapposizioni di funzioni attribuite ai singoli reparti di ciascun ufficio centrale. Ciò si riscontra soprattutto per Ormedife e Leggidife.

In conformità ai principi stabiliti dal d.l.vo n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni, si potrebbe procedere all'accorpamento di Leggidife e Bilandife nel gabinetto del Ministro, così come si riscontra nei moduli organizzativi della generalità delle altre amministrazioni dello Stato.

Per Allesdife e Ormedife, le relative competenze potrebbero, come si è detto, applicarsi all'interno del Segretario generale e quest'ultimo ufficio centrale potrebbe attendere ai compiti previsti dal d. l.vo n. 39/93 in materia di informatica.

Per Ispedife, destinato a compiti di verifica più moderni ed attuali che contribuiscono alla realizzazione di una gestione condotta per obiettivi e per risultati, sarebbe utile il mantenimento come ufficio centrale autonomo, ovviamente riorganizzato e potenziato e dipendente direttamente dal Ministro, in attuazione del nuovo modello di controllo introdotto dal decreto legislativo n. 470/93.

2.4 Le Direzioni generali

La struttura attuale del Ministero prevede, tra l'altro, 4 DD.GG. competenti per il personale militare, 2 per il personale civile e 1 per i militari di leva e gli obiettori di coscienza.

Il «nuovo modello di difesa», nella versione proposta dal Segretariato generale prevede l'accorpamento di talune DD.GG. che si occupano del personale: in particolare sembra ormai arrivato il tempo per la costituzione di un'unica D.G. per il personale militare e un'unica D.G. per tutto il personale civile. Quest'ultimo accorpamento appare improcrastinabile, non esistendo neanche più la categoria degli operai, alla luce del diverso inquadramento previsto dall'art. 2 della legge n. 312/1980. Il settore competente per l'amministrazione del personale risulterebbe, quindi, composto da una D.G. per il personale militare una per il personale civile, una per i militari di leva.

La direzione generale della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei Corsi ausiliari è principalmente preposta a tutte le attività e le operazioni connesse (ivi comprese quelle preliminari) con il reclutamento dei soggetti obbligati alla leva militare. In applicazione

della legge n. 772/1972, alla direzione generale sono affidate anche le operazioni relative al reclutamento e allo stato giuridico degli obiettori di coscienza obbligati allo svolgimento del servizio civile sostitutivo.

Allo stato attuale, il servizio militare obbligatorio assorbe annualmente circa 250.000 coscritti. Nel 1992 gli incorporati sono stati circa 330.000. Il fenomeno è in via di recessione per via del fattore demografico derivante dal calo delle nascite e per via dell'aumento negli ultimi anni del numero delle domande d'obiezione di coscienza presentate (7.557 nel 1983; 24.190 nel 1992).

Nel corso della legislatura, da poco conclusa sono state presentate diverse iniziative legislative intese alla riforma del servizio militare.

Nel d.d.l. (A.C. n. 2060) presentato alla Camera il 21.12.92, l'obiettivo del nuovo modello di difesa è quello di disporre di un certo numero di forze pronte, costituite solo da professionisti, compatibilmente con uno strumento militare ridotto in termini di unità di coscritti al servizio di leva così da realizzare una riduzione del 50% degli incorporabili. Per le eccedenze rispetto alle esigenze della leva, il d.d.l. prevede l'organizzazione di un servizio civile nazionale obbligatorio alternativo a quello militare.

Era in discussione al Senato, una proposta di legge, recante norme sull'obiezione di coscienza, che prevede, tra l'altro, il trasferimento al Dipartimento degli affari sociali di tutte le attività inerenti alla gestione del servizio civile, con esclusione delle attività connesse con il riconoscimento dello status d'obiettore di coscienza che rimarrebbero alle competenze della difesa.

Alla luce delle proposte di riforma esistenti sulla riorganizzazione del servizio militare, l'adattamento dell'organizzazione alla funzione esigerà, in prospettiva, un ridimensionamento strutturale della direzione generale medesima.

A prescindere dalle disomogeneità riscontrate nella ripartizione delle relative funzioni tra le diverse divisioni, e senza considerare poi le interconnessioni funzionali con la direzione generale per la sanità militare, per quanto attiene soprattutto alle operazioni connesse con la selezione attitudinale e con le attività affidate al nucleo di psicologia, la direzione generale predetta, ridimensionata nella sua struttura potrebbe continuare ad occuparsi delle attività connesse con la leva e il reclutamento dei soggetti comunque obbligati al servizio militare.

La Direzione generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali (Costarmareo) si occupa attualmente dello studio e sviluppo dei materiali di propria competenza, dell'approvvigionamento e della manutenzione degli aeromobili, dei missili, delle armi e del munizionamento aeronautico e dei pezzi di ricambio per i sunnotati materiali.

È da prendere in considerazione l'opportunità di unificare le competenze della direzione in questione con quelle proprie della direzione per le telecomunicazioni e l'assistenza al volo, (Telecomdife) stante l'affinità delle materie e, soprattutto, la finalizzazione dell'attività delle due direzioni al medesimo scopo della prontezza operativa della difesa aerea nazionale. La nuova direzione, unificata si occuperebbe pertanto dello studio e sviluppo, nonché dell'approvvigionamento e della manutenzione dei materiali e degli armamenti aeronautici, di difesa aerea, di assistenza al volo e di alta tecnologia applicata alle telecomunicazioni e alle trasmissioni campali, queste ultime di competenza attualmente della Direzione generale degli armamenti terrestri.

L'attività contrattuale continuerebbe ad essere la connotazione più significativa della Direzione generale unificata, che verrebbe ad amministrare un budget di rilevantissima entità.

La Direzione generale delle armi, delle manutenzioni e degli armamenti terrestri (Armat) si occupa dell'acquisizione, della manutenzione e dell'allestimento dei materiali di armamento terrestre e di supporto, anche ad alta tecnologia, nonché dei materiali per la difesa nucleare, batteriologica e chimica.

A questi compiti si potrebbero aggiungere quelli attinenti alla motorizzazione (mezzi di trasporto e di combattimento ruotati e cingolati ecc.) dell'Esercito che sono attualmente svolti dalla Direzione generale della motorizzazione (MOTORDIFE).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I suddetti accorpamenti, darebbero luogo ad un più razionale quadro organizzativo, caratterizzato da una direzione generale per ciascun ambito di intervento «tecnico» dell'amministrazione della difesa: una per l'ambito aeronautico, una per quello navale ed una per quello terrestre.

La Direzione generale di Commissariato si occupa dell'approvvigionamento, individuale e collettivo di viveri, capi di vestiario e materiali di casermaggio, operando anche nel settore della ricerca e dello sviluppo attraverso lo studio di problemi tecnico - merceologici, l'elaborazione della normativa tecnica d'uso e la definizione della normativa relativa al collaudo dei materiali.

Ferma restando l'attuale struttura della direzione generale, tali competenze potrebbero svolgersi mediante un'articolazione omogenea che accorpi gli uffici che si occupino dei materiali del medesimo genere.

2.5 Il sistema informativo per l'automazione dei servizi amministrativi, di cui si hanno notizie, riguarda l'apparato periferico degli enti militari e ricalca le procedure previste:

- nel RAU: Regolamento di Amministrazione Unificato approvato con D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076;
- nelle Istruzioni Amministrativo-contabili, libro VI, relative ai titoli XI e XII del RAU;
- nella circolare del Ministro per la Funzione Pubblica 21 maggio 1990, n. 51223 «Indirizzi di normalizzazione nell'area delle tecnologie dell'informazione nella pubblica Amministrazione».

In particolare, lo stato attuale dell'automazione delle contabilità speciali si può riepilogare come segue:

A) ESERCITO - CARABINIERI

Le direzioni di Amministrazione sono tutte informatizzate; gli Enti ed i Distaccamenti parzialmente. Si prevede la distribuzione di computers e minicomputers ad altri Enti e distaccamenti nel corso del corrente anno.

Gli enti non sono collegati con terminale alla propria Direzione di Amministrazione, ma inviano a questa i dati registrati su dischetti.

La Direzione di Amministrazione inserisce detti dati nel proprio computer che li elabora, li coordina, produce i rendiconti e i riassunti trimestrali, fa la chiusura a pareggio della contabilità con le contabilità degli Enti.

Le Direzioni di Amministrazione dell'Esercito sono collegate con terminale alla Direzione di Amministrazione di Roma designata quale stanza di compensazione.

B) MARINA

Le due Direzioni di Amministrazione sono già informatizzate. Per quanto concerne gli enti, sono informatizzate le Direzioni di Commissariato, due stazioni di elicotteri e l'Accademia Navale per complessivi 13 Enti. Altri Enti saranno informatizzati nel corso dell'anno.

C) AERONAUTICA

Sono stati informatizzati due enti e le tre Direzioni di Amministrazione che devono, però, aggiornarsi sia per le apparecchiature che per i programmi e stanno prendendo contatti con le altre due Forze Armate.

La Direzione di Amministrazione designata quale stanza di compensazione nell'ambito di ciascuna Forza Armata invia, su supporti magnetici, i propri dati alla Direzione di Amministrazione Interforze - D.A.I. - che li elabora a mezzo computer, provvedendo automaticamente alla chiusura a pareggio.

La Corte si riserva di verificare l'attuazione delle disposizioni tendenti a rendere trasparenti i dati contabili ottenuti con l'automazione, precludendo ogni possibilità d'alterazione e rendendo agevole il loro controllo. Sugli esiti di tali accertamenti si riferirà nella prossima relazione.

3. Nuovo ordinamento dell'Arma dei carabinieri

3.1 Fra le tematiche riguardanti l'assetto organizzativo è da segnalare il «nuovo modello ordinativo» dell'Arma dei carabinieri, che nel 1993 è giunto ad uno stadio avanzato di definizione.

All'atto della costituzione del Corpo militare (8 luglio 1814) ai Carabinieri furono attribuite, in aggiunta ai compiti di difesa militare propri dell'Arma, funzioni di polizia generale o, meglio, di buon governo, secondo la terminologia dell'epoca, con speciali doveri e prerogative. Il Corpo, inoltre, assunse un assetto territoriale articolato in «Divisioni» (una per provincia), queste in «Compagnie» suddivise in «luogotenenze», che esercitavano azione di coordinamento sulle «Stazioni», capillarmente distribuite sul territorio a diretto contatto con la popolazione.

Ebbe, così, origine quella peculiare duplicità di stato e di compiti che ancor oggi caratterizza l'Arma, unitamente alla presenza estesa su tutto il territorio nazionale.

Con il regolamento organico del 1934 fu adottata la struttura gerarchica articolata su Divisioni, Brigate, Legioni, Gruppi, Compagnie, Tenenze e Stazioni, riconfermata anche nel dopoguerra.

Tale linea di comando è rimasta pressoché inalterata sino al 1991 allorché è stata avviata sperimentalmente la ristrutturazione in corso che, comunque, è stata preceduta, nel corso degli anni 1964 e successivi, da alcune innovazioni nella linea di comando.

Il nuovo modello ordinativo è diretto essenzialmente a ridurre i livelli gerarchici superiori e a rendere la struttura sul territorio aderente all'articolazione regionale.

Infatti, l'esistenza di quattro livelli gerarchici, con prevalenti funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo (rappresentati dal Comando Generale, dalla Divisione, dalla Brigata e dalla Legione) è risultata ridondante rispetto ai tre livelli a carattere prevalentemente operativo (il Gruppo, il Comando Intermedio e la Stazione).

È stata ravvisata inoltre l'esigenza di rendere più diretti i rapporti tra Comandi periferici e il centro, considerata la rapidità — ormai coincidente con il tempo reale — con la quale viaggiano le informazioni, senza possibilità di spazi per filtri intermedi. Il nuovo assetto organizzativo si è principalmente ispirato al sistema disegnato dalla legge 121/1981, che ha introdotto due livelli fondamentali di coordinamento, quello centrale, con a capo il Ministro dell'Interno, e quello locale incentrato sul Prefetto, entrambi affiancati da organi collegiali, dei quali sono membri di diritto i responsabili nazionali e provinciali delle Forze di Polizia.

In aggiunta agli obiettivi esposti, indubbiamente fondamentali, il nuovo modello ordinativo persegue lo scopo, non secondario, di razionalizzare le attività logistiche, ridurre gli impegni burocratico-amministrativi e recuperare risorse umane da impiegare nei servizi di controllo del territorio.

La nuova struttura prevede in primo luogo l'elevazione delle Divisioni territoriali da 3 a 5, la trasformazione delle stesse in Ispettorati, con competenze orientate verso il governo del personale e le infrastrutture, nonché la soppressione delle Brigate.

I suddetti provvedimenti, già attuati con la sola eccezione degli Ispettorati, si ripromettono, coerentemente con i principi a base del modello, di alleggerire la linea di comando per conferirle snellezza, agilità e tempestività di intervento.

Per il momento si è preferito non modificare il ruolo e le competenze delle divisioni, in modo che le stesse possano intervenire con funzioni di comando pieno nel riordino dei livelli gerarchici inferiori e fornire al Comando generale un utile apporto demoltiplicatore e propositivo.

La soppressione delle brigate è derivata dal fatto che le stesse avevano una competenza territoriale priva di riscontri nell'ordinamento amministrativo e, in ogni caso, non erano in grado di esprimere funzioni differenti da quelle proprie del livello superiore — la Divisione — e del livello inferiore — la Legione.

L'aspetto caratterizzante del nuovo modello è la costituzione del «Comando Regione Carabinieri», retto da generale di brigata, con estensione corrispondente in prevalenza al territorio della Regione.

L'istituzione di Comandi regionali (sinora ne sono stati attivati 17) ha comportato l'assorbimento negli stessi delle 24 legioni esistenti, contestualmente soppresse.

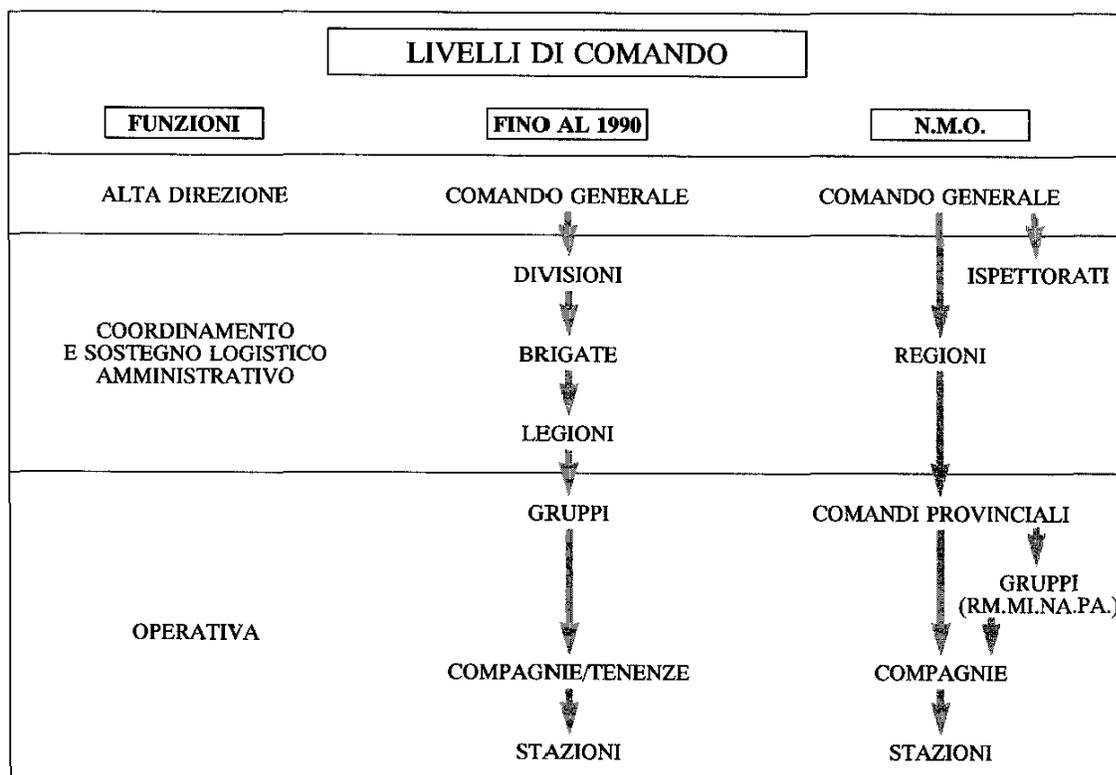
I Comandi Regione hanno accentrato le funzioni di indirizzo operativo e di governo, lasciando al gruppo il ruolo di effettivo responsabile operativo dell'attività dell'Arma nella provincia, affidando il comando in relazione all'ampiezza del territorio o ad altri parametri, ad un colonnello o tenente colonnello.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I comandi intermedi più impiegati sono, in base agli stessi criteri, affidati a maggiori, anziché a capitani, con conseguente slittamento in avanti dei gradi della gerarchia militare.

Rientrano a pieno titolo tra i comandi intermedi le compagnie che ormai hanno del tutto assorbito le precedenti tenenze.

3.2. Secondo quanto prospettato dall'Arma, il nuovo modello ha confermato la validità delle stazioni e prevede che le unità recuperate dalla contrazione degli organi logistico-amministrativi siano tutte assegnate alle stazioni, il cui numero già rilevante (4659) dovrà ancora aumentare, specialmente nelle aree a rischio. A struttura completata, i livelli gerarchici dell'organizzazione territoriale risulteranno definitivamente ridotti da sette a cinque, come risulta dallo schema sotto indicato. Esigenze di flessibilità organizzativa hanno indotto a soluzioni differenziate (costituzione di gruppi) per i Comandi provinciali di Roma, Milano, Napoli e Palermo. Nel prospetto che segue sono praticamente evidenziate le modifiche intervenute nella struttura operativa.



4. Lo stato di previsione della spesa

4.1 È ormai da lungo tempo che la Corte sollecita, una più idonea configurazione dello stato di previsione della spesa, diretta a proporlo in versione programmatrice e consentire così che l'acquisizione dei mezzi, specie per quanto attiene al settore dell'armamento, avvenga in armonia con i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficacia, efficienza) e di trasparenza, in modo da facilitare la funzione di controllo tecnico e politico.

4.2 Vennero così sollecitate sia l'introduzione di nuovi capitoli di bilancio per fronteggiare le spese delle recenti attribuzioni istituzionali – controllo del territorio e interventi umanitari e di «polizia internazionale» – sia un'articolazione protesa a privilegiare la natura d'interforza della spesa militare sia l'aggregazione di molteplici capitoli (ad es. le spese per il personale militare e civile sono ripartiti in ben 35 capitoli) sia la suddivisione, in chiave programmatica, delle spese relative all'armamento, le quali, pur costituendo circa un sesto degli stanziamenti complessivi, sono allocati in tre capitoli (4011, 4031, 4051), in contrasto con il principio di specificazione e con grave pregiudizio del controllo, anche in corso d'esercizio, dello stato della loro attuazione. Infatti, dalla lettura dei dati contabili nonché delle schede illustrative inserite nella tabella XII del progetto di bilancio preventivo diviene impossibile non solo procedere ad un'analisi ed alla correlata verifica dello stato di attuazione dei diversi programmi d'ammodernamento e di rinnovamento, ma anche alla quantificazione degli impegni finanziari assunti in sede nazionale ed internazionale. Infine, la Corte ebbe a segnalare l'opportunità d'introdurre una speciale rubrica per le spese, il cui carattere di specializzazione si presenta realmente atipico rispetto alle funzioni oggettivamente militari svolte dal Dicastero (1).

4.3 Inoltre, le spese riguardanti l'Arma CC sono allocate nello stato di previsione della difesa anche quando concernono gli oneri finanziari connessi ai servizi di ordine pubblico, rientranti nella sfera di attribuzione funzionale del Ministero dell'Interno, come è il caso delle spese gravanti sul cap. 4599 (intitolato «viveri ed assegni vitto per i militari dell'Arma CC; spese per la preparazione del vitto») che ricomprendono anche i pagamenti di apprestamenti civili presso i quali fanno ricorso i carabinieri in servizio d'ordine pubblico fuori sede per indisponibilità di adeguate mense in loco. Conseguo che per i servizi d'ordine pubblico, i relativi oneri vanno in parte a gravare sullo stato di previsione del Ministero dell'Interno (come per l'indennità di ordine pubblico fuori sede e per il fitto locali rispettivamente imputati sui cap. 2581 e 2761 del Ministero dell'Interno) e per la quota restante su quello della Difesa.

1) La rubrica da inserire nel titolo I dovrebbe interessare i seguenti capitoli:

- Cap. 1106 – «Spese per le onoranze ai Caduti, ecc.»
- Cap. 1109 – «Rifornimento idrico isole minori».
- Cap. 1121 – «Spese per il funzionamento Commissioni Partigiani».
- Cap. 1122 – «Spese per l'acquisto insegne metalliche per ricompense al valor militare Partigiani».
- Cap. 1123 – «Spese di organizzazione Servizio per le informazioni e la sicurezza militare».
- Cap. 1124 – «Spese riservate SISMI».
- Cap. 1130 – «Spese per il funzionamento Consiglio Supremo di Difesa».
- Cap. 1167 – «Contributi e sovvenzioni Museo di Castel Sant'Angelo e altri musei militari».
- Cap. 1171 – «Contributi e sovvenzioni per Enti che svolgono attività culturali scientifiche, ecc.».
- Cap. 1172 – «contributi previsti per legge ad Enti ed associazioni».
- Cap. 1173 – «Somme da corrispondere alla Croce Rossa ecc.».
- Cap. 1174 – «Soprassoldi di medaglia al valore ed assegni dell'Ordine militare d'Italia alle bandiere».
- Cap. 1176 – «Contributo alla Organizzazione idrografica internazionale ecc.».
- Cap. 1177 – «Somma occorrente per la provvista di acqua ed il rifornimento idrico delle isole minori delle regioni a statuto ordinario».
- Cap. 1179 – «Spese derivanti dall'esecuzione ecc.».
- Cap. 2003 – «Spese per la manutenzione, la revisione, la riparazione, la sostituzione e l'aggiornamento degli impianti relativi all'assistenza al volo ecc.».
- Cap. 3201 – «Contributi e sovvenzioni in favore degli Enti ecc.».
- Cap. 4071 – «Spese per la protezione civile».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.4 Gli inconvenienti surriferiti pregiudicano gravemente i principi di chiarezza e di trasparenza di bilancio, compromettendo l'esercizio della funzione di controllo e, di riflesso, affievoliscono sensibilmente la vigilanza parlamentare e di governo sul monitoraggio della spesa pubblica e sulla sua proficua utilizzazione, costringendo i responsabili della Difesa ad alchimie contabili per rispondere prontamente alla «domanda» di interventi, per loro intrinseca natura, urgenti ed essenziali. Ciò provoca una situazione di confusione contabile di difficile intendimento, compromettendo sia la programmazione politica degli interventi sia la susseguente valutazione della spesa (2).

4.5 Nell'ultima relazione, la Corte dei conti ha suggerito che la struttura del bilancio programmatico della Difesa potrebbe prevedere una ripartizione delle risorse per grandi aggregati funzionali, quali a) l'addestramento dell'unità; b) il loro sostegno logistico; c) l'operatività dei comandi. Per quanto attiene alle spese per l'ammodernamento e per il rinnovamento dello strumento militare, esse andrebbero ripartite secondo diversi programmi al fine anche di verificare la loro progressione nel corso dell'esercizio finanziario considerato.

4.6 Le surriferite modificazioni consentirebbero al Parlamento, al Governo, all'amministrazione della difesa e agli organi di controllo di procedere ad una analisi conoscitiva più soddisfacente e all'adozione di correlati provvedimenti e interventi dotati della necessaria efficacia per migliorare, nel suo complesso, la gestione finanziaria della difesa.

In sostanza, si ribadisce il concetto, altre volte espresso dalla Corte, secondo cui i programmi di investimento di pianificazione finanziaria e di impiego delle risorse assegnate devono essere strettamente correlati nell'ambito di una politica di sviluppo, che spetta al Parlamento delineare e al sistema della difesa portare a pratica attuazione.

Alla stregua delle suddette notazioni, la Corte sottolinea la necessità di un'approfondita analisi della struttura del bilancio della Difesa.

4.7 Per assicurare la più funzionale esecuzione del bilancio, l'amministrazione della Difesa ha costruito, ma solo per fini interni, un'intelaiatura del bilancio militare fondata sulla bipartizione tra funzioni di stato maggiore e funzioni tecnico-amministrative (riconducibili all'area del Segretario Generale e alle sottostanti Direzioni Generali); cioè fra l'attività discrezionale propria delle prime (intesa tale discrezionalità quale scelta tra più comportamenti parimenti legittimi: ad esempio la scelta degli armamenti) e l'attività tecnica che si sostanzia nelle decisioni sulle caratteristiche procedurali e correlate modalità di negoziazione per gli approvvigionamenti. Inoltre, ha adottato l'istituto della cosiddetta «quotizzazione» per la parte del bilancio non afferente alla spesa vincolata, conferendo a ciascun organo programmatore una quota delle spese discrezionali nell'ambito di un singolo capitolo: agli Stati Maggiori per l'area operativa e/a Segredifesa per l'area amministrativa, compromettendosi, però, la visione «interforze» della gestione finanziaria (3).

2) A titolo esemplificativo, si rileva che il capitolo 4599 è soggetto a quantificazione «matematica» in relazione alla forza ed all'importo fissato annualmente per la «razione viveri». Il pagamento dei maggiori oneri per il vitto in questione richiede integrazioni in assestamento con la soppressione di fondi stanziati per altre esigenze, quali ad esempio le spese per la dotazione di mezzi a tecnologia avanzata. Per consentire un più pertinente controllo, si ritiene necessario accentrare tutte le spese in parola sullo stato di previsione del Ministero dell'Interno, sotto la cui esclusiva autorità ricade l'impiego dell'Arma CC per i servizi di ordine pubblico.

Un'altra situazione di confusione contabile è data dalle spese imputate sul cap. 4001, concernente i lavori infrastrutturali realizzati in Italia per conto della NATO: spese che comprendono anche i trattamenti di missione corrisposti al personale militare, il cui volume è abbastanza consistente. Il capitolo 4001 è alimentato in corso di esercizio con fondi inizialmente allocati sul cap. 6741 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (avente ad oggetto «il finanziamento dei programmi di infrastrutture da eseguire nel quadro degli accordi di comune difesa con contributi multinazionali»), a fronte del quale sta una corrispondente previsione di entrata del Tesoro per contributi riconosciuti all'Italia dalla NATO.

3) La Difesa ha posto particolare cura nell'emanazione di disposizioni volte ad espandere il più possibile la normativa sul decentramento amministrativo che, da sempre, ha caratterizzato l'ordinamento contabile militare e che trova la sua fonte giuridica nel R.D. 2.2.1928 n. 263.

In questo senso vanno ricordati: il D.P.R. 939/1983, relativo ai servizi in economia; la modifica al Regolamento per gli Stabilimenti ed Arsenali militari, attuata con D.P.R. 23.6.1986, n. 94; il Regolamento Interforze sui Servizi di Commissariato, approvato con D.P.R. 19.11.1990 n. 451; provvedimenti tutti che incrementano significativamente i limiti di spesa degli organi periferici, quando questi operano in economia.

Parimenti importante è la disposizione presente nell'art. 3 della legge 4.10.1988 n. 436, che estende ai soggetti titolari degli organismi periferici la potestà di impegno, avuto riguardo all'attività contrattuale, che è propria dei dirigenti centrali.

5. La gestione finanziaria

5.1 In via preliminare, la Corte rileva che le sue considerazioni si incentrano sull'analisi dei dati contabili desumibili dal rendiconto generale dello Stato, i quali, a causa del sistema decentrato di gestione (circa il 70% della spesa è erogata mediante il sistema delle contabilità speciali) e del riporto all'esercizio successivo di alcune spese, non sembrano ispirati al rigoroso rispetto del principio di annualità e di conseguenza, non offrono un quadro preciso della gestione del 1993, ma riproducono operazioni contabili, riferibili all'esercizio finanziario del 1992 ovvero omettono di considerare quelle intervenute nel 1993 che saranno iscritte nel consuntivo 1994.

5.2 Lo stato di previsione del Ministero della difesa si compone di due fondamentali aggregati funzionali: «Difesa nazionale» e «Sicurezza pubblica», nei quali si concentra circa il 96% delle spese iscritte in bilancio. Solo le spese del primo aggregato sono effettivamente destinate alle Forze Armate, mentre quelle ricomprese nel secondo fronteggiano gli oneri dell'Arma dei Carabinieri che, seppur organicamente inserita nell'esercito, svolge prevalentemente compiti di ordine pubblico.

Nel periodo 1990-93, la quota percentuale destinata alla «Difesa Nazionale» è scesa dall'80% al 77,7% mentre la spesa per la «Sicurezza pubblica» si è mantenuta costantemente intorno al 19%.

5.3 Per un migliore intendimento della gestione dei fondi allocati nel bilancio della Difesa è necessario riferirsi alla triplice ripartizione, prospettata dal Governo nella «Nota aggiuntiva al bilancio della Difesa» che accompagna la presentazione al Parlamento dello stato di previsione, dei fondamentali settori di spesa: personale, esercizio (addestramento, manutenzione di armi, mezzi e infrastrutture), investimento (ammmodernamento, rinnovamento, ricerca e sviluppo).

5.4 Lo stato di previsione della Difesa, approvato con legge 23 dicembre 1992, n. 501, evidenziava i seguenti dati complessivi di previsioni iniziali:

(in miliardi di lire)

Natura	Stanziamenti iniziali		Stanziamenti definitivi	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Parte corrente	25.170,1	26.538,9	27.015,0	28.948,7
Conto capitale	389,9	522,4	529,6	673,4
Totale	25.560,0	27.061,3	27.544,6	29.622,1

Nel corso dell'esercizio sono intervenuti sensibili variazioni in termini di competenza e di cassa, che hanno determinato consistenti incrementi delle disponibilità finanziarie, rispettivamente di 1.984.609.713.000 e di 2.560.827.320.000.

Contestualmente la gestione dei residui, accertati al 1° gennaio 1993, si è elevata a 11.004.832.663.583, mentre i residui ancora esistenti al 31 dicembre 1993 si sono stabiliti in 10.161.490.314.483.

I suddetti dati contabili dipongono per un costante incremento nel periodo 1989-1993 della spesa per il personale in servizio (da 11.947,2 a 15.827,3 miliardi) per una sostanziale stabilità delle spese di esercizio ove si computi l'effetto svalutativo (da 6.873,4 a 7.278,2 miliardi), per un andamento oscillante, ma ormai attestato su risultati negativi dei fondi destinati agli investimenti (da 5.367,4 a 4.439,1 miliardi) aggravati dal processo inflattivo. L'incremento delle spese per il personale (da 11.947,2 a 15.827,3 miliardi), avvenuto

anche nel 1993 in piena vigenza del blocco del trattamento retributivo di tutto il personale statale, costituisce un connotato negativo del «sistema Difesa», specie se si tiene conto della diminuzione della consistenza del personale nel periodo considerato. In proposito, la Corte ha avviato un'apposita indagine, sui cui risultati si riserva di riferire nella prossima relazione. Al presente il surriferito incremento delle spese di personale sembra riconducibile agli aumenti retributivi disposti con provvedimenti legislativi intervenuti nel 1993 a favore del personale militare (cfr. parte speciale capitolo parte 1).

Gli aumenti delle spese per il personale si sono accompagnati ad una riduzione delle spese degli altri due settori: riduzione ancor più sensibile se si attualizzano i relativi importi.

5.5 Un peculiare rilievo merita la gestione del cap. 4001 riguardanti «spese e concorso in spese inerenti ai lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949» (trattato NATO), caratterizzata dai seguenti elementi:

Residui al 1° gennaio 1993	362,8 miliardi
Stanziamenti iniziali	190,1 miliardi
Stanziamenti definitivi	182,9 miliardi
Massa spendibile	545,7 miliardi
Somme pagate in c/competenza	18,5 miliardi
Somme pagate in c/residui	97,9 miliardi
Residui al 31 dicembre 1993	
in c/competenza	164,3 miliardi
in c/residui	181,8 miliardi
somme perente	2,1 miliardi

I surriferiti dati contabili comprovano la lentezza procedimentale dell'Amministrazione nella gestione dei fondi di rilevanza internazionale. Le somme riportate in c/residui sono di notevole consistenza per cui il fenomeno della perenzione sembra assumere un connotato strutturale della gestione. Inoltre, il capitolo in questione tende a qualificarsi come «riserva» per spese di tutt'altra natura. In proposito, emblematico appare quanto disposto dal D.L. 10 giugno 1994, n. 354, in corso di conversione, secondo cui le spese riguardanti i lavori edili di restauro e di manutenzione anche straordinaria della «Casina delle rose» da destinare in Roma a sede del circolo ufficiali, valutate in 14 miliardi, saranno fronteggiate mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti del cap. 4001 destinati all'esecuzione delle opere infrastrutturali programmate in sede NATO.

La Corte censura un'operazione di bilancio protesa a privilegiare le spese per il personale a sacrificio di quelle infrastrutturali NATO.

5.6 Le verifiche eseguite ai fini del presente referto, lucrando in parte anche i risultati di analoghe analisi eseguite dal Dipartimento della funzione pubblica, hanno evidenziato la complessità del procedimento di gestione caratterizzato da una serie coordinata di atti, a volte ridondante, ma soprattutto dalla lunghezza dei tempi richiesti per le diverse operazioni, sia in termini operativi che di controllo. La «velocità» di gestione è mediamente di oltre 100 giorni per i procedimenti di spesa, interessanti il personale e i trasferimenti, sinora recensiti nella misura globale di 90 tipologie.

Per le attività contrattuali la «velocità» raggiunge e, a volte, supera i 300 giorni, provocando una serie di negative conseguenze, in termini di costi e di trasparenza contabile, sulla gestione finanziaria ed alimentando l'anomalo fenomeno dei residui passivi, attestati al termine dell'esercizio intorno a 11.000 miliardi, val dire al 40% degli stanziamenti di competenza.

In generale, la lentezza procedimentale è generata da una eccessiva stratificazione normativa, implicante difficili processi interpretativi, comportanti per la loro soluzione l'acquisizione di «avvisi» e «pareri» richiesti e emessi da organi interni ed esterni, tenuti a loro volta al rispetto di modalità procedurali di lenta attuazione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In siffatta situazione, urgente diviene l'adozione di misure correttive protese alla semplificazione delle procedure amministrativo-contabili, alla responsabilizzazione degli «operatori» locali, alla riunificazione e all'armonizzazione delle disposizioni legislative, allo snellimento del procedimento di controllo interno, al limitato ricorso ad organi di consulenza che si traduce, sostanzialmente, nella «deresponsabilizzazione» di gestori, sempre più orientati alla mera applicazione di prassi amministrativo-contabili consolidate, se non vetuste.

5.7 Gli ulteriori profili della gestione finanziaria si concretano, come sarà meglio puntualizzato in prosieguo:

a) nel ricorso allo strumento delle gestioni fuori bilancio (circa 2.000), che non solo nuocciono alla fondamentale trasparenza amministrativo-contabile, ma comportano un sensibile aggravio dei costi del personale e di funzionamento, afferenti sia alla predisposizione della documentazione contabile e dei correlati titoli giustificativi e di supporti, appesantendo il quadro operativo della Difesa, in contrasto con gli indirizzi governativi di snellimento delle procedure amministrativo-contabili.

b) nell'esistenza di un anomalo volume dei residui passivi, interessante le spese di parte corrente, da molti anni attestato nell'ordine del 40% degli stanziamenti di competenza, le cui cause, malgrado le considerazioni svolte da questa Corte nell'ultima relazione, perdurano e s'intravedono interventi correttivi per ricondurre la gestione nella normalità, come appresso sarà meglio precisato.

Tanto precisato in via generale, si rileva che nel 1993 le spese della Difesa, in termini di impegni si sono attestate a 27.403, confermando il trend ascensionale, in cifre assolute, ormai costante come si desume dal seguente prospetto.

Gestione finanziaria (in miliardi di lire)

Anno	Stanziamenti	Impegni	Residui totali comp.	Economie comp.
1990	26.455	25.916	6.698	539
1991	26.571	26.442	6.045	128
1992	25.808	25.711	5.572	97
1993	27.545	27.403	5.655	142

5.8 Le gestioni fuori bilancio

Le gestioni fuori bilancio, che hanno fin qui operato nell'ambito del Ministero della Difesa, sono state tutte volte a realizzare la «protezione sociale» dei dipendenti dell'Amministrazione militare, che è stata ricompresa fra i fini istituzionali della medesima Amministrazione per antica consuetudine.

Un primo riconoscimento legislativo indiretto del fenomeno gestorio si è avuto con l'art. 24 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, laddove si stabilisce di mantenere nell'ambito statale (e di non trasferirle alle Regioni) le funzioni espletate dagli organismi in argomento.

Anche le leggi di bilancio (da quella relativa all'anno 1978) hanno preso atto della esistenza di queste gestioni fuori bilancio, per assoggettarle espressamente ai controlli previsti dall'art. 9 della legge 28 novembre 1971, n. 1041.

Trattasi di numerosi organismi (1916 nel 1992) per lo più di piccole dimensioni, diffusi su tutto il territorio nazionale, che svolgono attività assistenziale nel senso più ampio (culturale, ricreativa, di ristoro, di mensa, di approvvigionamento, etc.) in favore dei dipendenti dell'Amministrazione e dei loro familiari; di organismi, le cui spese generali (d'impianto e di mantenimento) hanno fin qui gravato quasi interamente sul bilancio statale (quelle poste a carico degli utenti nel 1992 sarebbero state di soli 19 miliardi di lire, secondo quanto si apprende dall'allegato 15 allo schema di stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa per l'anno 1994).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Trattasi in buona sostanza di agevolazioni, che talora assumono (vedi stabilimenti balneari, soggiorni marini e montani, etc.) connotati particolari, che consentono ai dipendenti del Ministero della Difesa di distinguersi dalla generalità dei dipendenti statali.

D'altra parte, il legislatore non si è mai preoccupato di fissare limiti di sorta all'intervento finanziario dell'Amministrazione nel settore «de quo», per cui si è pervenuti ad una normativa interna (decreto del Ministro della Difesa del 21 maggio 1981) che elenca come oneri a carico dell'Amministrazione le seguenti spese:

- per dotazioni di materiali, attrezzature, mobili e suppellettili;
- per impianti fissi e opere connesse;
- per acqua, combustibili, energia elettrica, pulizia;
- per l'uso dei mezzi e delle infrastrutture dell'Amministrazione (ad esempio, per i mezzi di trasporto);
- per il personale civile e militare destinato agli organismi di protezione sociale.

Il citato allegato 15 precisa che il «budget» delle gestioni fuori bilancio si aggirò nel 1992 sui 249 miliardi di lire, dando conto dei movimenti finanziari propri delle gestioni fuori bilancio, ma non si sofferma minimamente sull'onere sopportato dall'Amministrazione in via diretta sui più diversi capitoli, ai quali gli enti militari fanno capo, per soddisfare le esigenze degli organismi della protezione sociale.

Ugualmente dicasi per i rendiconti annuali delle gestioni fuori bilancio, nei quali sono rappresentati i movimenti per l'acquisto delle merci richieste dagli utenti (spacci) o da trasformare per gli utenti (mense, circoli, sale convegno, etc.) e quelli per la vendita dei beni e servizi (a prezzi talora irrisori), ma non sono certamente rappresentate le spese sostenute direttamente dall'Amministrazione, eccezion fatta per i contributi e le sovvenzioni.

Infatti, all'onere diretto dell'Amministrazione per acquisti, forniture e lavori, per i quali occorrerebbe effettuare ricerche su tutti i rendiconti delle contabilità speciali, deve essere aggiunto quello per i contributi e le sovvenzioni di competenza della Direzione generale delle provvidenze per il personale, che viene talora a ridurre ulteriormente le quote di partecipazione poste a carico degli utenti (il prezzo dei pasti, ad esempio) per fronteggiare le spese generali e speciali di gestione.

Nel 1992 sui capp. 3201, 3204, 3206 e 3208 sono stati accordati contributi e sovvenzioni per lire 36.854.168.750.

Non può, infine, trascurarsi che circoli, mense, soggiorni marini e montani comportano un notevole impegno patrimoniale anche per quanto attiene agli immobili demaniali ad essi destinati.

L'amministrazione, su richiesta della Corte, ha fornito il seguente prospetto dei valori immobiliari di inventario investiti nel settore «de quo».

Prospetto dei valori immobiliari e mobiliari delle gestioni fuori bilancio della Difesa

(in milioni di lire)

Forza Armata	Valori d'inventario degli immobili	Valori d'inventario delle attrezzature e dei materiali
ESERCITO	173.426,0	57.696,7
MARINA	1.008,0	2.519,1
AERONAUTICA	67.876,3	30.483,0
CARABINIERI	86.294,7	6.784,5
SEGREDIFESA	2.283,2	996,1
TOTALE GENERALE	330.997,1	98.725,0

Oggi il quadro normativo è mutato, in quanto le gestioni fuori bilancio del Ministero della Difesa sono state soppresse con l'art. 26 della recente legge 23 dicembre 1993, n. 559, e l'attività istituzionale di protezione sociale va realizzata, ai sensi dell'art. 5 della stessa legge, attraverso concessioni, con le quali i servizi vengono affidati alle associazioni dei dipendenti militari (o ad enti o a privati).

A questo punto, gli oneri dell'Amministrazione non potranno non emergere attraverso le concessioni e dovranno trovare allocazione in appositi capitoli di bilancio. Va, tuttavia, osservato che la legge non si è preoccupata di fissare limiti obiettivi o di indicare almeno i criteri per la quantificazione degli oneri in parola, mentre rinvia ad un regolamento ministeriale la disciplina delle concessioni di servizi, assicurando comunque alle associazioni dei dipendenti ministeriali l'uso dei locali demaniali, dei mezzi, delle strutture, dei servizi ed impianti necessari per gli interventi di protezione sociale e rimettendo al Ministro di determinare le consistenze e i valori di tali apporti.

Dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537 è venuto, però, il divieto di attribuire risorse finanziarie pubbliche e di impiegare pubblici dipendenti in favore delle associazioni o organizzazioni di dipendenti pubblici (art. 9, comma 1).

Tanto premesso, piuttosto che elencare tutte le 1916 gestioni fuori bilancio operanti nel 1992, sembra opportuno ricordare soltanto le principali tipologie delle stesse, così come appaiono sedimentate nella consuetudine amministrativa e riprese nella normativa interna summenzionata (D.M. 21 maggio 1981):

- circoli ufficiali e/o circoli sottufficiali dei presidi militari con eventuali foresterie;
- soggiorni marini e montani e stabilimenti balneari;
- sale convegno per ufficiali e/o per sottufficiali degli enti militari;
- spacci;
- posti di ristoro o di sosta, casa del soldato e circoli marinai per il personale militare in transito;
- mense per ufficiali e/o sottufficiali;
- mense aziendali per il personale civile della Difesa;
- sale cinematografiche e teatrali.

Nella stessa normativa interna del 1981 è stato fissato il modulo organizzatorio.

Il funzionamento e la gestione del singolo organismo sono stati affidati ad una Commissione Amministratrice di tre membri e ad un Gestore, nominati dal Comandante o Direttore dell'Ente o Corpo presso il quale è stato istituito. L'organismo agisce secondo schemi privatistici (vende merci e rende servizi, riscuotendo il prezzo stabilito dalla Commissione Amministratrice; acquista i generi di vendita e gli arredi decisi dalla medesima Commissione) e compila annualmente un rendiconto finanziario di cassa, espresso in termini di entrata e di uscite di cassa da cui è possibile desumere le variazioni subite dall'elemento patrimoniale «Cassa» (comprendente il contante, la disponibilità sul conto corrente bancario e quelle sul conto corrente postale) durante il decorso esercizio finanziario.

Le relazioni del gestore e della competente ragioneria centrale dello Stato sono scarse e contengono, di norma, osservazioni generiche di rito.

A tal proposito, la Corte ha accertato che ben poche gestioni fuori bilancio (una quarantina) hanno movimenti finanziari annuali superiori agli ottocento milioni di lire e che sono comprese in gran parte nella categoria degli spacci (30) e in numero molto minore in quella degli stabilimenti balneari o soggiorni marini o montani (4), in quella dei Circoli (5) e in quella delle sale Convegno (1).

Quanto alla osservanza del termine per la presentazione del rendiconto, possono fornirsi dati completi solo per il 1992, atteso che non è ancora decorso il termine per la trasmissione dei rendiconti relativi al 1993. La Corte ha avuto modo di appurare che non si sono verificati omissioni o ritardi per le gestioni fuori bilancio censite e note.

Tuttavia è da segnalare che fra i circoli ufficiali e i circoli sottufficiali soggetti al controllo della Corte dei conti non sono stati mai ricompresi i circoli ufficiali ed i circoli sottufficiali della Marina Militare, che fanno capo all'Ente Circoli della Marina Militare.

La Corte ha contestato l'omissione della resa del conto da parte dell'Ente predetto e dei singoli Circoli, invitando l'Ente a trasmettere il proprio rendiconto e quello dei 16 circoli ufficiali e dei 16 circoli sottufficiali della Marina Militare. Ha, in particolare, osservato che si è in presenza di un ente-organo, che

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

persegue, insieme ai menzionati circoli, i medesimi fini di «protezione sociale» degli organismi privi di personalità giuridica del Ministero della Difesa, tanto che opera con personale del Ministero della Difesa ed è alle dipendenze del Ministro della Difesa al pari di qualsiasi altro ramo dell'Amministrazione. Ha, inoltre, accertato che l'Ente, peraltro non sottoposto al controllo della Corte dei conti sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, abbia tutti i connotati (soggettivi, oggettivi e teleologici) delle gestioni fuori bilancio, essendo indubbia, in ragione delle finalità sopra ricordate, la pubblicità del soggetto e quella del denaro che resta fuori del circuito del bilancio.

La Corte si riserva di riferire in materia nella prossima relazione.

5.9 I residui passivi

Come già rilevato dalla Corte, l'eccessiva formazione di residui passivi costituisce un aspetto affatto peculiare della gestione del bilancio della Difesa, perdurante a tutt'oggi senza che siano state introdotte misure correttive. L'indagine della Corte ai fini del presente referto ha ancora una volta rilevato che il fenomeno dei residui passivi – val dire delle somme impegnate ma non pagate nel corso dell'esercizio finanziario di competenza (residui propri) ovvero delle somme stanziare e non impegnate formalmente alla chiusura dell'esercizio e mantenute in bilancio in conto residui (residui impropri) – ha natura strutturale ed è correlato alla ridotta «velocità» con cui vengono attuati gli interventi amministrativo-contabili, massime nel settore contrattuale, valutabili mediamente in un arco di tempo compreso tra i 200 giorni e 400 giorni.

Al 31 dicembre 1993, la situazione dei residui della categoria quarta (acquisti di beni e servizi) era attestata ai seguenti valori per i singoli capitoli di spesa.

Cap.	1991	1992	1993	Totale
1802	7.057.409.763	24.200.562.207	76.059.670.039	107.317.642.009
1832	64.542.629.330	116.086.983.780	198.261.579.495	378.891.192.605
1872	106.654.706.675	367.236.391.525	622.707.861.478	1.096.598.959.678
1874	16.512.178.515	10.898.304.420	41.988.818.360	69.399.301.295
1878	7.779.122.445	4.910.893.725	17.017.697.581	29.707.713.751
2000	1.102.020.485	4.100.003.752	11.344.809.490	16.546.833.727
2002	17.582.325.446	56.588.979.759	114.984.047.401	189.155.352.606
2102	38.240.229.705	109.497.005.171	209.300.358.016	357.037.592.892
2103	51.418.470	28.154.049.130	99.075.807.735	127.281.275.335
2104	2.784.746.835	20.320.164.815	92.424.252.600	115.529.164.250
2106	—	—	2.824.897.945	2.824.897.945
2501	626.009.655	5.394.260.620	101.242.983.375	107.263.253.650
2502	5.945.948.420	28.510.764.640	299.227.333.365	333.684.046.425
2503	691.047.075	2.561.267.540	20.117.740.425	23.370.055.040
2802	18.285.752.410	71.760.179.572	214.811.962.441	304.857.894.423
3001	5.381.283.470	1.095.157.000	4.284.286.515	10.760.726.985
4001	64.108.600.975	68.878.269.323	164.297.227.405	297.284.097.703
4004	974.224.270	5.146.339.170	4.584.546.000	10.705.109.440
4005	87.257.787.135	155.412.461.425	224.298.011.925	466.968.260.485
4011	322.145.095.419	182.944.312.840	538.955.866.695	1.044.045.274.954
4031	120.976.088.677	181.480.889.296	395.921.496.215	698.378.474.188
4051	261.984.852.885	269.799.471.852	736.142.136.075	1.267.926.460.812
Totale	1.150.683.478.060	1.714.976.711.562	4.189.873.390.576	7.055.533.580.198

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Inoltre, per i capitoli interessanti gli armamenti si rinvengono, sempre al 31 dicembre 1993, residui interessanti la gestione degli anni 1988, 1989 e 1990 per i seguenti importi:

Cap.	1988	1989	1990	Totale
4004	—	150.571.105	64.658.335	215.229.440
4005	—	24.703.704.861	45.780.663.016	70.484.367.877
4011	—	121.957.279.592	245.877.775.695	367.835.055.287
4031	61.248.787.910	50.509.934.495	71.442.510.745	183.201.233.150
4051	26.787.204.710	65.722.287.030	148.955.713.478	241.465.205.218
Totale . . .	88.035.992.620	263.043.777.083	512.121.321.269	863.201.090.972

Dai dati contabili surriferiti si desume che l'importo globale dei residui passivi della categoria quarta ammonta a circa 8.000 miliardi (nel 1992 era di circa 9.000 miliardi) con la conseguenza, stante l'impossibilità di procedere ai correlati pagamenti in termini di legge, che la loro erogazione avverrà con gli stanziamenti di competenza dei futuri esercizi, alterando così la ragione della spesa ed affievolendo il valore delle comparazioni contabili di un esercizio rispetto al precedente con negative ripercussioni sulla funzione di controllo, specie quello politico, in sede di approvazione della legge finanziaria e dello stato di previsione della Difesa.

5.10 L'esigenza di procedere prontamente ad una razionalizzazione della struttura del bilancio ha indotto il Ministro della Difesa, come riferito nella precedente relazione, ad istituire il «Comitato di valutazione della spesa», nel cui ambito ha operato il «Gruppo di lavoro n. 2» col mandato di formulare proposte per la razionalizzazione e trasparenza del bilancio militare.

Nel maggio del 1993, il Gruppo anzidetto ha prodotto un elaborato, trasmesso al Ministero del Tesoro, per il seguito di sua competenza. Lo studio si muove nella direzione indicata, a più riprese, dalla Corte al fine di:

- rendere trasparenti le risorse allocate nello stato di previsione della Difesa;
- evitare l'eccessiva frammentazione di spese similari in molteplici capitoli;
- procedere ad una diversa e più razionale aggregazione delle voci di spesa.

In tale prospettiva, lo studio propone, di ridurre a 60 nuovi aggregati gli attuali 296 capitoli di bilancio, seguendo il criterio economico della spesa, in guisa da costituire un utile strumento per la valutazione degli effetti economici degli stanziamenti della Difesa, facilitandone la lettura e rendendone più intelligibile la relativa gestione: finalità queste oggi non perseguibili con l'attuale articolazione del bilancio.

5.11 L'inadeguata strutturazione del bilancio, i tardivi interventi di copertura delle spese connesse con i nuovi compiti istituzionali della Difesa sul territorio nazionale e nella Comunità internazionale, il blocco degli impegni, le direttive governative per la regolamentazione delle procedure di spesa, ma soprattutto la scarsa incisività di una politica militare, di approvvigionamento, industriale e del personale, hanno influito negativamente sulla gestione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione, producendo ritardi, complicità procedurali, sovrapposizioni amministrativo-contabili, carenze di monitoraggio e di valutazione della spesa pubblica, interventi gestionali non coordinati; inconvenienti che, come è stato e sarà ancor meglio specificato nel corso della presente relazione, sono di antica origine e per la cui eliminazione a tutt'oggi non sono state adottate misure correttive. Si è consolidata una tendenza gestionale non armonizzata con i principi di buona gestione finanziaria e, come tale, non appare la più idonea per «ottimizzare» i fondi allocati in bilancio e, di riflesso, per accrescere l'efficacia e l'efficienza delle FF.AA.

6. Gli interventi particolari all'estero e all'interno

6.1 Anche nel 1993 sono proseguiti le azioni, di varia natura, delle FF.AA. oltre i confini nazionali, nel quadro delle misure «di polizia internazionale» adottata dalle organizzazioni internazionali (ONU, NATO, UE). Tali interventi hanno perduto il connotato dell'eccezionalità, e sono ormai, divenuti compiti

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

istituzionali, la cui esecuzione è prevedibile che dovrà essere assicurata per lungo tempo. Conseguenze, come già rilevato in precedenza, che gli oneri finanziari correlati alla loro attuazione abbisognano di un quadro contabile, chiaro e preciso, dovendo trovare allocazione, in via ordinaria, in appositi capitoli di bilancio e non già mediante il ricorso a procedure d'urgenza, che altera la pianificazione della spesa e sollecita i responsabili militari ad operare in una situazione di «emergenza», caratterizzata da precarietà, incertezza e confusione, originando «scoperti» finanziari, in violazione dei principi di annualità e della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (art. 81 Cost.).

Altrettanto dicasi per gli interventi richiesti alle FF.AA. entro il territorio nazionale per esigenze di sorveglianza del territorio (cfr. ad es. l'operazione «vespri siciliani»).

6.2 Le varie operazioni con l'indicazione degli oneri associati (cifre in miliardi di lire) possono così schematizzarsi.

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1993

(cifre in milioni)

OPERAZIONI ATTIVITÀ	COPERTURA FINANZIARIA (su dati previsionali)				ONERI (a consuntivo)		
	Provvedimenti legislativi di riferimento	Importo totale	A carico Difesa	A carico altri Dicasteri	Sostenuti	Rimborsati	Rimasti a carico Difesa
«Pellicano» (1) 22° gruppo navale	NO	—	—	—	336.750,858	0	336.750,858
«Jugoslavia: Ecym»	NO	—	—	—	18.263,000	10.763,000	7.500,000 (2)
Gli interventi «ex» Jugoslavia, ponte aereo Sarajevo, sgombero Du- brovnik (3) - E- mergenza freddo inverno 1993	D.L. 24-7-1992, n. 350 con- vertito in L. 24-9-1992, n. 390	125.000 (E.F. 92-93)	—	125.000	35.163,060	17.028,330	18.134,230
Ponte aereo «ex URSS» per azione «Speranza» (3)	NO	—	—	—	833,512	0	833,512
La sicurezza di Pia- nosa (4) - Traspor- to detenuti	D.L. 1-9-1992, n. 369, con- vertito in L. 30-10-1992, n. 422	5.000 (E.F. 1993)	—	5.000	4.301,636	758,910	3.582,726
«Sharp vigilance» «Sharp guard» «Sharp fence»	NO	—	—	—	162.393,915	0	162.393,915
Dehy flight	NO	—	—	—	16.366,901	0	16.366,901
Vespri siciliani (4)	D.L. 25-7-1992, n. 349, con- vertito in L. 23-9-1992, n. 386	160.000	—	160.000	(5)	—	—
ONU Scm./Moz. (4)	D.L. 12-11-1993, n. 450 e D.L. 11-1-1994, n. 16, converti- to in L. 22-2-1994, n. 151	950.000	184.000	766.000	1.003.920,710	812.986,564 (6)	190.994,146
Interventi a favore di altre amministra- zioni (3)	R.D. 2-2-1929, n. 253, T.U. art. 21, circolare Presca- nin n. UCA/5340/59771/44 del 5-4-1992	—	—	—	112.109,381	48.966,137	63.243,594
Totale . . .		1.240.000	184.000	1.056.000	1.691.108,373	890.543,491	800.584,982

(1) L'operazione si è conclusa il 31 dicembre 1993.
(2) Elicottero abbattuto in operazione svolta in precedente E.F.
(3) Operazioni svolte in precedente E.F.
(4) Operazione che ha interessato gli E.F. 1992 e 1993.
(5) I consuntivi sono in corso di definizione.
(6) compresi rimborsi ONU (\$ USA 23.476.705).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Complessivamente, le FF.AA. relativamente alle sopraelencate attività:

- hanno sostenuto oneri per mld. 1.691,1;
- hanno ricevuto rimborsi dal tesoro pari a mld. 890,5;
- sono in credito di rimborsi per mld. 800,6.

In particolare, si rileva che le operazioni «Sharpe vigilance», «Sharp guard» e «Sharpe pence», mirate al controllo del traffico marittimo ed embargo nei confronti dell'ex Jugoslavia e svolte dalla Marina Militare, non hanno ricevuto il rimborso per gli oneri sostenuti (162,8 mld.) per cui le relative spese sono state fronteggiate con il ricorso alle allocazioni di bilancio autorizzate dal Parlamento per sopperire a diversi bisogni, come si evince dagli allegati alla tab. XII dello stato di previsione della spesa; sì che le FF.AA. sono state costrette, nell'anno 1993, ad annullare proprio quelle attività che, come l'addestramento, la manutenzione ecc. sono propedeutiche a quella operativa e di cui le missioni di «polizia internazionale» costituiscono il banco di prova per la valutazione, in sede internazionale, del grado di efficienza militare dell'Italia. La Corte non può non rilevare che nel momento in cui il nostro Paese assurge ad un ruolo di rilievo nella Comunità internazionale e nei settori economici, industriali e sociali, appare incoerente non assicurare alle proprie FF.AA. un livello addestrativo competitivo con gli Stati occidentali ad economia più avanzata.

7. Il sistema dei controlli interni

7.1 In virtù della novellazione legislatura introdotta con il D.lvo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (cfr. D.lvo 18 novembre 1993, n. 470 e D.lvo 23 dicembre 1993, n. 546) e con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, determinante appare l'influenza del sistema dei controlli interni sul conseguimento di una proficua e corretta gestione finanziaria.

Nel proseguire gli accertamenti diretti, sul sistema dei controlli interni, la Corte deve ribadire che questo mira a garantire soprattutto i profili formali, ma risulta non perfettamente coerente con il nuovo obiettivo di verificare il rispetto dei principi di buona gestione finanziaria (economicità, efficacia, efficienza). Il sistema dei controlli interni è incentrato sull'azione di due organi:

a) l'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative (ISPEDIFE), istituito il 1° aprile 1966 con D.M. 31 marzo 1966, in attuazione dell'art. 12 del DPR 18 novembre 1965, n. 1478;

b) l'Ispettorato generale di Finanza (IGF) e la ragioneria centrale, inquadrati entrambi nella Ragioneria generale dello Stato, ai sensi della legge 26 luglio 1939, n. 1037, (art. 3) e del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (art. 22).

L'ISPEDIFE attende alle seguenti funzioni:

a) provvedere al servizio delle ispezioni amministrative e contabili con azione sia diretta che decentrata, promuovendo l'accertamento delle eventuali responsabilità e i conseguenti provvedimenti;

b) mantenere i rapporti con il Ministro del Tesoro per l'attività a questo devoluta nel campo ispettivo.

Il personale in servizio al 31.12.1993 risultava costituito da 89 unità, di cui 42 militari e 47 civili, come si desume dal seguente prospetto (4).

4) Rispetto all'anno 1992 il corpo ispettivo si è ulteriormente ridotto per cessazioni dal servizio; inoltre delle 32 unità in forza al 31.12.1993, hanno fornito le loro prestazioni per tutti i 12 mesi soltanto n. 26 Ispettori in quanto dei restanti 6, quattro sono stati collocati:

- n. 1 in ausiliaria a domanda senza aver mai svolto attività ispettiva;
- n. 1 in aspettativa per motivi di salute per l'intero anno;
- n. 2 in aspettativa per motivi di salute complessivamente per circa 6 mesi;
- ed infine n. 2 sono stati assegnati all'Ufficio nell'ultimo trimestre dell'anno.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ISPEDIFE — Personale in servizio

Anno	ISPETTORI		AMMINISTRATIVI		TOTALE	
	Militari	Civili	Militari	Civili	Militari	Civili
1992.	27	10	18	42	45	52
1993.	20	12	22	35	42	47

7.2 In virtù dell'art. 524 del Regolamento d'Amministrazione Unificato (R.A.U.), approvato con D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076, l'ISPEDIFE avrebbe dovuto eseguire almeno un'ispezione ordinaria, diretta e decentrata, sulla gestione degli «enti» e dei «distaccamenti» militari. Purtroppo, nel 1993, tale obiettivo operativo non è stato conseguito, essendo stati ispezionati meno della metà degli organismi anzidetti in aperta violazione della surriferita disposizione. Ulteriore profilo negativo attiene all'impiego dei criteri di controllo, incentrati principalmente sui profili di legittimità dell'attività e della contabilità controllata, senza procedere ad una compiuta ed approfondita analisi dei risultati, in conformità alle prescrizioni contenute nel D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (D.L.vo. 18 novembre 1993, n. 470 e D.L.vo 23 dicembre 1993, n. 546). È difficile percepire, negli atti conclusivi dei controlli eseguiti, adeguate e penetranti valutazioni sui risultati conseguiti e sulla loro corrispondenza agli obiettivi prefissati secondo i principi di economicità, efficacia e efficienza (le tre «E» dell'audit moderno) di guida che l'azione di controllo non permette di acclarare le discrasie collegate con l'organizzazione, con la tempestività dell'azione amministrativa, con la determinazione dei carichi funzionali di lavoro e con il loro continuo monitoraggio, con la validità della programmazione e della pianificazione in relazione al più proficuo impiego delle risorse utilizzate e al miglior rapporto costi/benefici.

7.3 Come ricordato, le ispezioni dell'ISPEDIFE possono essere:

- a) dirette, ove siano eseguite dal Corpo ispettivo dell'ISPEDIFE;
- b) decentrate, nel caso in cui le ispezioni siano state delegate ai Nuclei Ispettivi Regionali per le rispettive FF.AA.

In tale quadro operativo, sarebbe auspicabile che ISPEDIFE incentrasse la sua azione da un lato sulla fissazione dei programmi e dei criteri di controllo e dall'altro su un largo uso del potere di delega al fine di pervenire ad un triplice risultato:

- frequenza almeno semestrale delle ispezioni;
- valutazione della gestione sotto il profilo del rispetto dei principi di buona gestione finanziaria;
- elaborazione di suggerimenti e proposte agli Stati Maggiori nonché ai massimi responsabili delle unità operative per conseguire il miglioramento delle procedure e della correlata azione militare.

7.4 Nel 1993 è invece stato accertato che le ispezioni dirette sono state abbastanza limitate, avendo l'ISPEDIFE potuto mediamente impiegare 28 ispettori, civili e militari, questi ultimi appartenenti al Corpo di amministrazione per l'Esercito e al Corpo di Commissariato per le altre FF.AA.

Nel prospetto che segue si riportano i dati essenziali sull'attività ispettiva svolta nel 1993, (tra parentesi sono riferiti i dati del 1992).

Enti	Ispez. Dir	Ispez. Dec.	Ispez. Tesoro	Totale
Esercito organismi n. 575 (n. 596)	173 (216)	79 (93)	4 (3)	256 (315)
Marina organismi n. 135 (n. 140)	87 (55)	31 (32)	3 (2)	101 (89)
Aeronautica organismi n. 232 (n. 247)	195 (226)	10 (6)	2 (3)	207 (235)

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va precisato che gli organismi di cui trattasi presentano tra loro notevoli differenze per complessità di contenuti gestionali, amministrativi e contabili. Trattasi, infatti, di Enti, Distaccamenti e Reparti operativi, direzioni dei vari Servizi, Scuole e Accademie, Stabilimenti di lavoro e Arsenali ecc.

Dall'esame dei dati riportati nel prospetto si evince che, come nei precedenti esercizi finanziari, la maggior parte dell'attività ispettiva è stata espletata dagli Ispettori Centrali. Soltanto in parte la funzione ispettiva è stata eseguita dagli Ufficiali Ispettori dei già menzionati Nuclei Ispettivi Regionali. Si desume, altresì, una riduzione quantitativa dei procedimenti ispettivi, ad eccezione degli organismi della marina militare.

Le surriferite lacune assumono una peculiare rilevanza, ove si consideri che la spesa del «sistema Difesa» viene erogata in forma decentrata nella misura di circa il 70%; sì che la tempestività e la completezza dei controlli interni consente non solo di accertare l'esistenza di disfunzioni operative, ma soprattutto di offrire elementi conoscitivi e valutativi ai responsabili militari dei molteplici «Centri» operativi allo scopo di alzare il livello di funzionalità dell'apparato, conseguendo da un lato sostanziali economie di spesa e dall'altro un miglior impiego delle limitate risorse finanziarie.

7.5 Nel corso delle indagini svolte ai fini del presente referto, la stessa Autorità delle FF.AA. ha riconosciuto l'inadeguatezza del sistema di controllo, ponendo in risalto la necessità di modificare il modus operandi delle ispezioni amministrative, le quali secondo l'art. 528 del R.A.U. mirano all'accertamento della conformità degli atti amministrativi posti in essere dagli Enti «alle disposizioni legislative e regolamentari e alle istruzioni ministeriali, nonché della convenienza ed economicità degli atti di gestione». Tale obiettivo assume un profilo più pregnante in considerazione degli obblighi imposti dal D.l.vo 3 febbraio 1993, n. 29 nonché dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 che ha ridisegnato il sistema di controllo esterno della Corte dei conti, escludendo dalla sfera di competenza di detto Organo una nutrita serie di atti e di provvedimenti amministrativi.

L'illustrata situazione del quadro ispettivo in rapporto all'elevato numero degli Enti da ispezionare, nonché l'esigenza di contenere i tempi delle ispezioni per non dilatare ulteriormente l'intervallo di tempo tra una verifica e quella successiva, non hanno consentito di conferire all'attività ispettiva l'auspicata maggiore e necessaria incisività.

Una ispezione fortemente connotata di elementi di «sostanzialità» non può che tendere a verificare la «ottimizzazione del risultato» attraverso controlli che privilegiano i settori vitali dell'organismo e fra questi i settori relativi ai compiti istituzionali ad esso affidati in cui si presenta, come imperativo per ogni operatore pubblico, porre attenzione anche:

- all'attuazione di un disegno programmatico;
- al contenimento dei livelli di spesa;
- alla verifica della realizzazione dei programmi.

Conseguentemente, anche ad avviso del Ministero della Difesa, gli sforzi ispettivi debbono concentrarsi sulla valutazione dei criteri di economicità seguiti dagli enti nel soddisfare le varie esigenze che si presentano in funzione dei compiti ad essi affidati, nonché sulla capacità che gli Enti hanno dimostrato nel prevedere esattamente le varie esigenze eliminando (o quanto meno limitando) sprechi e diseconomie.

Quindi, va operato il superamento del concetto di «verifica del merito» per arrivare ad una serie di valutazioni tendenti ad accertare se l'Ente ispezionato abbia raggiunto il suo «obiettivo generale» alle migliori condizioni costo-sicurezza, costo-efficacia.

Sulle descritte linee d'intervento è concentrata l'attenzione dell'Amministrazione che, per quanto concerne il rafforzamento del quadro ispettivo, ha già avviato le necessarie azioni.

Relativamente, poi, all'aspetto informatico, la Difesa sta realizzando una struttura informatica, volta alla memorizzazione e alla comparazione dei rilievi ispettivi, che, una volta a regime, dovrebbero consentire un monitoraggio completo dell'attività gestionale degli organismi operativi.

La Corte si riserva di proseguire alla verifica del sistema di controllo interno, divenuto essenziale per la migliore gestione finanziaria, sui cui risultati riferirà nella prossima relazione.

B) Parte speciale**1. L'attività contrattuale**

Nel 1993, l'Amministrazione della Difesa ha curato in modo particolare la propria azione contrattuale nel duplice intento di consentire da un lato la più larga partecipazione di qualificati soggetti privati nelle diverse gare di approvvigionamento militare e di ricorrere dall'altro alla trattativa privata soltanto in casi eccezionali, allorché la natura dei prodotti richiesti nonché il ricorso di ragioni d'urgenza e di segretezza mal si adattavano all'esperimento di diverse procedure.

Tale orientamento, sostanzialmente confermato dal Consiglio di Stato (Ad. 19 ottobre 1993, n. 978/93), mira a dare concreta attuazione al T.U. 24 luglio 1992 n. 358 per quelle fattispecie che interessano in modo particolare la Difesa.

È di tutta evidenza, ha affermato il Consiglio di Stato, che allorquando trovi applicazione il decreto legislativo n. 358/92, il ricorso alla trattativa privata — senza la preliminare pubblicazione di un bando di gara — è ammissibile nei soli casi previsti dall'art. 9, p. 6 del decreto stesso, di guisa che l'Amministrazione ha precisi parametri di riferimento cui attenersi.

Ove, poi, non trovi applicazione il decreto legislativo n. 358/92, la situazione non muta sostanzialmente. Infatti l'Amministrazione per dare corso a trattative private dovrà correttamente applicare la normativa prevista dall'art. 41 del citato R.C.G.S. che, in effetti, non si discosta molto da quella stabilita dal citato punto 6.

Al riguardo la Sezione ha particolarmente insistito, come aveva già avuto modo di segnalare in passato, nel raccomandare all'Amministrazione di esporre in modo esaustivo i motivi del ricorso alla norma prevista dall'art. 9, punto 6, lett. c) del decreto legislativo n. 358/92, che trova corrispondenza nell'art. 41, punto 3 del R.C.G.S.

Altra norma da attuare con cautela a parere della Sezione, è quella prevista dall'art. 9, punto 6, lettera e) del decreto legislativo n. 358/92, relativa all'aggiudicazione di forniture complementari in prosecuzione di altre già attribuite in precedenza. Anche in questo caso si rendono necessari esaurienti motivazioni da parte dell'Amministrazione.

1.1 La procedura della «trattativa privata», in definitiva, è attivabile soltanto in determinate circostanze e nelle condizioni previste dalle fonti normative illustrate.

La direttiva del Ministro della Difesa, nell'invitare i dirigenti del Ministero, a valutare con grande attenzione e scrupolosità le fattispecie in riferimento ai parametri che consentono il ricorso alla procedura suddetta contribuisce perciò, indubbiamente, a conferire la maggiore trasparenza possibile all'azione amministrativa nel campo gestionale.

Sulla corretta applicazione di tale direttiva, la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

1.2 Lavori in economia

Il Ministero della Difesa presenta connotazioni particolari rispetto alle altre amministrazioni statali, perchè deve disporre di un apparato gestionale autosufficiente, cioè non condizionato dall'esterno, idoneo a dispiegare i propri compiti nell'intero territorio nazionale e oltre (navi, aeromobili, ecc.).

Deve dotarsi di sofisticati mezzi di difesa, di infrastrutture complesse (aeroporti, porti, caserme, reti telecomunicazioni, oleodotti, ecc.) e dei mezzi di trasporto di terra, mare ed aria; deve provvedere all'addestramento e alla preparazione professionale degli uomini mediante Scuole, Accademie ed Istituti analoghi; deve soddisfare le esigenze più varie di vaste comunità e garantire l'assistenza sanitarie capillare e la giustizia militare.

Di conseguenza, l'Amministrazione della Difesa ha continuamente bisogno di acquisire beni e servizi e di costruire opere pubbliche.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ebbene, gran parte degli acquisti e dei lavori si fa «in economia», cioè con una procedura diversa da quella contrattuale: acquisti e lavori, prima della esecuzione non sono «approvati», sono soltanto «programmati» e affidati, con adeguata provvista finanziaria, all'iniziativa contrattuale in quanto si articola nell'autorizzazione della spesa da parte dell'organo competente ad assumerla e nello svolgimento dell'attività negoziale, entro i limiti di spesa prefissati, da parte di un funzionario incaricato.

È un sistema di ridotta evidenza pubblica, che gli ordinamenti contabili adottano per semplificare le procedure delle «minute spese», tanto che i regolamenti particolari, cui rinvia la legge di contabilità generale dello Stato (art. 8), recano, di norma, bassi limiti di valore, anche se vari a seconda della natura della spesa.

Presso l'Amministrazione della Difesa, invece, la spesa in economia ha trovato larghissima applicazione, in quanto il regolamento generale delle spese in economia degli organi centrali e periferici del Ministero della Difesa, approvato con D.P.R. 5 dicembre 1983, n. 939, ed alcuni regolamenti particolari di grandi branche dell'Amministrazione (quello per i lavori del Genio Militare approvato R.D. 17 marzo 1932, n. 365; quello per gli stabilimenti ed arsenali militari approvato con D.P.R. 5.6.1976, n. 1077, e modificato con D.P.R. 23 gennaio 1986, n. 24; quello per i servizi di commissariato delle tre forze armate approvato con D.P.R. 19 novembre 1990, n. 451) la privilegiano in tutti i casi in cui sussistono ragioni di sicurezza e segretezza e di urgenza e per numerose categorie di acquisti, lavori e servizi a prescindere anche dall'urgenza e dalla segretezza.

Per diverse voci di spesa i limiti di valore sono elevati o non conoscono alcun «tetto».

Di norma, viene sperimentata una gara ufficiosa o una ricerca di mercato sulla base di almeno tre preventivi.

In particolare, per i lavori del Genio militare si va ben oltre le ipotesi indicate dal regolamento sui lavori pubblici 25 maggio 1895, n. 350 (artt. 66 e segg.) in quanto il criterio della eccezionalità è talora sostituito con quello della ordinarietà dei lavori in economia (ad esempio, l'art. 50 del R.L.G.M. n. 365/1932 per i lavori «interessanti la difesa dello Stato» e per i lavori di manutenzione in generale).

Peraltro, la Sezione di Controllo (deliberazione n. 163 dell'8 aprile 1993) ha escluso che la spesa in economia, per quanto regolamentata, possa costituire la via per eludere il diritto comunitario ed il principio della gara pubblica, affermando che in materia di appalti di opere e di forniture i regolamenti per le spese in economia sono stati modificati dal diritto comunitario nel senso che non possono essere invocati per gli appalti d'importo superiore al limite comunitario.

Dalla normativa comunitaria restano fuori le contrattazioni segrete e quelle disciplinate da accordi internazionali.

Si deve, tuttavia sottolineare che la spesa in economia è suscettibile nel peculiare ordinamento della Difesa, di interessare anche lavori aventi importo superiore a quello comunitario, il cui contratto potrebbe essere sottratto al controllo preventivo di legittimità ed è censurabile sotto questo aspetto, pur non essendolo sul piano comunitario (lavori e forniture segretati).

Un particolare settore in cui si fa ricorso alla spesa in economia è quello dei lavori per la realizzazione delle infrastrutture NATO, che sono contemplate nel cap. 4001.

Si tratta di impianti ed opere occorrenti all'Alleanza, che ciascuna Nazione aderente al Patto Atlantico deve realizzare nell'ambito del proprio territorio, anticipandone le spese e recuperandole in parte attraverso i contributi degli altri partners.

Invero, i lavori, in via di principio, dovrebbero essere affidati in base a gare internazionali regolate da direttive emanate dal Consiglio Atlantico (da ultimo vedi direttive NATO AC/4D/2261-FINAL 1987) e richiamate ogni anno dalla legge di bilancio; per converso, in presenza della disciplina pattizia internazionale non è applicabile il diritto comunitario (art. 6 del D.L.vo 19 dicembre 1991, n. 406 e art. 4 D.L.vo 24 luglio 1992, n. 358).

Di fatto, le procedure NATO sono ritenute complesse e poco praticabili: richiedono soprattutto tempi lunghi, perchè l'aggiudicazione non può avvenire prima che siano decisi i reclami delle ditte escluse dalla gara.

Ciò stante, l'Amministrazione della Difesa è indotta a richiedere sistematicamente di essere esentata dall'osservanza delle procedure concorsuali in ragione dell'urgenza, oltre che per motivi di segretezza o privativa industriale.

Per queste medesime ragioni l'Amministrazione privilegia il sistema di esecuzione dei lavori in economia, appellandosi all'art. 50 del R.L.G.M. n. 365/1932 più volte menzionato.

2. Le servitù militari

2.1 In materia di servitù militari dev'essere segnalata la sentenza della Corte Costituzionale n. 138 del 6 aprile 1993 con la quale è stata dichiarata, per contrasto con l'art. 42 terzo comma Costit., l'illegittimità dell'art. 2 secondo e terzo comma della legge 20 dicembre 1932 n. 1849 (Riforma del T.U. sulle servitù militari) come sostituito dall'art. 1 della Legge 8 marzo 1968 n. 180.

La censura di illegittimità della Corte Costituzionale ha colpito la citata disposizione che, nell'introdurre un criterio automatico di determinazione dell'indennità da liquidare in favore del titolare del fondo servente, basato sul valore delle rendite catastali, non ha previsto un sistema alternativo idoneo a garantire un equo indennizzo della perdita patrimoniale, nell'ipotesi in cui il fondo gravato da servitù abbia acquisito attitudine ad un utilizzo differente da quello agricolo.

Il giudice costituzionale ha così affermato, ai fini della determinazione dell'indennità di asservimento, una sostanziale equiparazione della servitù militare all'occupazione parziale e temporanea asserendo che, pur rimanendo libero il legislatore di adottare criteri più o meno automatici di valutazione (come ad esempio il valore catastale dell'immobile), il giudizio sulla congruità dell'indennizzo non possa comunque prescindere dal parametro del giusto prezzo risultante dagli artt. 40 e 68 della legge n. 2359 del 1865.

Sull'argomento è da rilevare che, in applicazione dell'art. 4 della legge 2 maggio 1990 n. 104 è stata fissata, in termini percentuali, rispetto allo stanziamento allo scopo destinato, la misura del contributo annuo che lo Stato è tenuto a corrispondere alle Regioni maggiormente oberate dai vincoli e dalle attività militari. Il D.P.C.M. 2 febbraio 1993 (in G.U. n. 47 del 26.2.1993) ha determinato la percentuale più elevata per la Sardegna (30,087) seguita dal Friuli-Venezia Giulia (19,983), dal Trentino-Alto Adige (13,892) e da altre quattro Regioni (Lazio, Veneto, Puglia, Piemonte).

3. L'ammodernamento ed il rinnovamento

3.1 Le attività di programmazione della Difesa nel settore delle spese di ammodernamento e rinnovamento traggono origine dagli indirizzi ed obiettivi espressi dall'Autorità politica, anche in conseguenza, degli impegni assunti in ambito internazionale (NATO, UEO, ecc.), con documenti riferibili a medio-lungo termine e con direttive di programmazione e di bilancio per il breve termine.

Il D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477 all'art. 9 stabilisce le attribuzioni dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata i quali, sulla base degli indirizzi fissati dal Ministro per la Difesa, «sono competenti per la pianificazione e la programmazione tecnica e le altre predisposizioni relative all'impiego della rispettiva Forza Armata». In particolare, essi determinano «le dotazioni e le scorte di armi, materiali e mezzi» nonché «i programmi, le ricerche, gli studi e le sperimentazioni concernenti armi, materiali e mezzi d'interesse della Forza Armata».

Gli atti di pianificazione e programmazione elaborati dagli Stati Maggiori sono riferiti sia a documenti di origine ministeriale (es. «libro bianco 1985», modello di Difesa) sia ai documenti di base per la programmazione che in ambito NATO vengono approvati dall'apposito Comitato per la pianificazione.

Il Ministero della Difesa, annualmente, approva l'aliquota dei programmi da finanziare nel successivo esercizio finanziario e ne rende edotto il Parlamento con la «nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa». Tale documento fornisce al Parlamento una chiave di lettura programmatica del bilancio in quanto indica che verranno impiegati i fondi assegnati sui capitoli di ammodernamento.

In corso d'anno, il Comitato dei Capi di Stato Maggiore esamina i programmi che si intendono avviare e ne verifica la rispondenza agli obiettivi generali di programmazione nazionali e NATO ed agli intendimenti ministeriali espressi nella «nota aggiuntiva» nonché la coerenza con il quadro finanziario più generale, esteso a tutto il periodo di sviluppo del programma.

A questo proposito deve rilevarsi che, per quanto attiene ai programmi pluriennali, l'Amministrazione militare pone un limite, sulla base di direttive stabilite dal Tesoro, all'assunzione di impegni futuri pari al 75% dello stanziamento iscritto per l'anno in corso sul capitolo interessato; ciò in ragione della necessità di impedire un eccessivo irrigidimento della spesa e garantire la possibilità di assorbire eventuali sensibili variazioni delle dotazioni del capitolo o di far fronte a nuove ed impreviste esigenze.

3.2. L'esame ed approvazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento da parte del Comitato dei Capi di Stato Maggiore è propedeutico all'avvio degli stessi per i quali dovranno osservarsi le disposizioni contenute nella legge 4 ottobre 1988, n. 436 concernente «norme per la semplificazione e per il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa».

Il processo decisionale sopra descritto non costituisce in alcuna sua fase carattere di vincolo per l'A.D.; tale carattere viene assunto dal programma soltanto a seguito del perfezionamento dell'attività contrattuale.

3.3 Sempre in tema di attività programmatica della Difesa, occorre fare riferimento alle procedure previste dalla legge 4 ottobre 1988, n. 436, nella quale vengono in evidenza i seguenti tipi di programma, finanziati con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

- a) rinnovamento e ammodernamento;
- b) mantenimento delle dotazioni e ripianamento delle scorte.

Nella prima ipotesi rientrano i programmi relativi allo sviluppo, alla produzione, all'acquisizione ed alla modifica dei mezzi che comportino aumento delle capacità operative e delle relative dotazioni e scorte.

I programmi di cui sub b) sono finalizzati al mantenimento del numero delle linee operative e degli stock di rispetto e riguardano cioè l'acquisizione dei sistemi, mezzi, componenti, pezzi di rispetto, dello stesso tipo (o tipo analogo o equivalente) di quelli già in esercizio, per reintegro di quanto risulti perduto, distrutto, avariato senza possibilità di riparazione o di reimpiego.

Per quanto concerne poi il completamento di programmi pluriennali, finanziati con leggi speciali nei precedenti esercizi e che non richiedono finanziamenti integrativi, il Ministro sottopone i relativi piani di spesa al Parlamento in sede di esame dello stato di previsione della Difesa.

L'articolo 1, comma 1, della legge n. 436 stabilisce che i programmi, attinenti sia al rinnovamento e ammodernamento, sia al mantenimento delle dotazioni e al ripianamento delle scorte (sempre nel caso di finanziamento con gli ordinari stanziamenti di bilancio), sono approvati con decreto del Ministro della Difesa (ora dal Direttore generale competente per effetto del decreto legislativo n. 29/93), con l'obbligo di acquisire preventivamente, nel caso di programmi concernenti il rinnovamento e ammodernamento, il parere delle competenti commissioni parlamentari della difesa (Camera e Senato).

Il termine per l'espressione del parere è di trenta giorni dalla richiesta. Se detto termine decorre senza che le Commissioni si siano pronunciate, si intende che esse non reputano di dover esprimere alcun parere.

Il comma 4 dell'articolo 1 si occupa dell'attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria ed il «reintegro» (e cioè mantenimento delle dotazioni e ripianamento delle scorte) dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale. In particolare, stabilisce che la predetta attività si esplica secondo programmi aventi di norma durata annuale e che il Ministro riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sui programmi e sulle predette attività contrattuali.

La normativa suindicata non fa menzione della manutenzione ordinaria né delle provviste che costituiscono mero completamento di un mezzo o sistema d'arma già realizzato e per l'acquisizione di beni non direttamente destinati alla difesa nazionale. Le relative spese sono assunte sugli stanziamenti degli appositi capitoli.

L'Amministrazione della difesa si è attenuta ai criteri di massima sopra esposti: per la prima volta, in relazioni alle norme contenute nei vari decreti-legge succedutisi nel 1993, l'Amministrazione ha trasmesso, per l'esame preventivo della Corte, numerosi provvedimenti rientranti nella tipologia degli atti di programmazione comportanti spese (art. 3, comma 1° , lett. c) della legge n. 20/1994).

3.4 Sull'attività di programmazione della Difesa nel settore delle spese di ammodernamento e di rinnovamento, sono state acquisite notizie sull'utilizzazione dei diversi fondi, concernenti la programmazione di medio termine della Difesa (1994/1996) afferente a:

- programmi derivanti da accordi internazionali
- programmi complementari di programmi maggiori
- programmi di nuovo/recente avvio
- programmi annuali e continuativi minori.

In particolare i decreti ministeriali approvativi di programmi, ammessi al visto della Corte, hanno riguardato:

- alcuni programmi pluriennali proposti dallo Stato Maggiore Esercito da avviare nel 1994 per un importo complessivo di 13 mld. nel 1994, 47 mld. nel 1995, 55 mld. nel 1996, 65 mld. nel 1997, 12 mld. nel 1998 e 12,1 mld. nel 1999. Trattasi di programmi riferiti a sistemi d'arma che figurano nella «Nota Aggiuntiva» allo stato di previsione per la Difesa 1994 alla voce 14 «Altri programmi»;
- alcuni programmi annuali, proposti dallo Stato Maggiore Esercito per una spesa complessiva di 80,3 mld. a carico del bilancio 1993, che rientrano tra i «programmi annuali continuativi» riportati nella Nota Aggiuntiva 1993, dove sono previsti complessivamente 141 mld.;
- due programmi annuali (SME 203 e SME 326) per una spesa complessiva di 29 mld. a carico del bilancio 1993. Anche questi rientrano nelle disponibilità indicate dalla «Nota Aggiuntiva» 1993 per l'Esercito alla voce «programmi annuali continuativi»;
- alcuni programmi pluriennali proposti dallo Stato Maggiore dell'Aeronautica che rientrano nella programmazione del «settore investimento» dell'A. M., per un impegno complessivo di 12,25 mld. nel '94, 17, 3 mld. nel '95 e 13,5 mld. nel '96. Essi sono compresi tra i «programmi annuali» alla voce 23 della Nota Aggiuntiva 1994 dove sono previsti 69,7 mld.;
- il programma pluriennale SMA 4/93: «aggiornamento avionico del velivolo G222» avviato nel 1993 che avrà durata triennale con oneri di 10 mld. annui.

Anche questo programma rientra nella programmazione della F.A. e in particolare per il 1994 è incluso nella voce 19 della Nota Aggiuntiva 1994 «G222 Agg. avionico e AMV» dove sono previsti complessivamente 20 mld. (di cui 10 mld. per il programma in questione).

Sull'attuazione dei diversi programmi, la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

4. Programma di dislocazione del 401 Stormo USAFE in Italia (Crotone)

4.1 Nell'ambito degli appalti del genio militare, si colloca il programma di ridislocazione sul suolo italiano del 401 Stormo USAFE, composto di 72 velivoli F16, che nel maggio 1992 avrebbe dovuto lasciare la Spagna.

Tale programma, ha avuto origine nell'anno 1988, da una proposta del Comitato di Pianificazione della difesa NATO (1 febbraio 1988), approvata dalla Camera dei deputati nel giugno dello stesso anno.

Per la costruzione della nuova base aerea è stata scelta la località di Crotone ed il Comando Supremo (SHAPE) ha inserito il programma nella pianificazione delle infrastrutture NATO con una previsione di spesa di complessivi 878 miliardi di lire.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La programmazione dei lavori è stata articolata, sin dall'inizio, in sei fasi, così suddivise:

		Imp. orig.	Imp. riviato
Fase I	Lavori riguardanti le piste di volo, preparazione sedime recinzioni e deviazioni linee di servizi esistenti	139 mld.	158 mld.
Fase II	Deposito munizioni, infrastrutture per l'assistenza al volo. Depositi Hangars, pavimentazioni per sosta velivoli, impianti voli notte	90 mld.	60 mld.
Fase III	Urbanizzazione Deposito carburanti manufatti connessi e magazzino centrale	170 mld.	123 mld.
Fase IV	Manufatti relativi alle missioni di volo, fabbricati comando, fabbricati per la manutenzione	113 mld.	35 mld.
Fase V	Alloggi collettivi e aree sportive	210 mld.	114 mld.
Fase VI	Scuole, sistema antincendi, manufatti per shopping		34 mld.
Infrastr. italiane	Comprensorio della parte italiana dell'aeroporto compresi manufatti operanti, alloggi collettivi e per famiglia	51 mld.	43 mld.
Oleodotti	Collegamento esterno con il porto di Crotone per il rifornimento carburante	30 mld.	6 mld.
Urbanizz. case american.	Opere di urbanizzazione del comprensorio relativo agli alloggi con famiglie della zona U.S.A.	13 mld.	6 mld.
	Totale	878 mld.	667 mld.

4.2 Nel corso della prima fase, il programma ha subito un parziale mutamento, tale da rendere necessari appropriati studi di fattibilità per la ridefinizione del piano regolatore ed il rifacimento di una serie di progettazioni, con l'effetto di una riduzione della iniziale previsione di spesa a 667 miliardi di lire.

Un successivo ripensamento in seno alla NATO, tradottosi nella «cancellazione del sito di Crotone», quando la prima fase non era stata ancora ultimata, ha prodotto una battuta di arresto definitiva del programma (16 dicembre 1992).

Contemporaneamente è stato dato avvio alle procedure di regolarizzazione dei rapporti con i contraenti privati ed alla risoluzione dei contratti in corso di esecuzione.

Sul piano finanziario risulta che, alla data di cui sopra, erano stati assunti impegni di spesa per lire 146,8 miliardi di cui ammessi a pagamento lire 46,6 miliardi.

Si tratta, per altro, di stima non definitiva in quanto alcuni rapporti attendono ancora di essere regolarizzati.

4.3 Sugli aspetti finanziari del programma, si ritiene utile evidenziare, altresì, che la «non definitività» delle sopra riportate stime è da ricondurre anche alla circostanza che le procedure volte al recupero delle somme relative agli espropri si trovano ancora nella fase iniziale.

Per le operazioni di esproprio risultano impegnati circa 23 miliardi di lire, comprese le somme (complessivamente circa 1 miliardo di lire) corrisposte a titolo di indennità aggiuntiva (l. 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni ed integrazioni) a 13 coltivatori diretti, costretti ad abbandonare il proprio fondo.

Tali somme e quelle versate per occupazione temporanea ed a titolo d'indennizzo per danni arrecati durante l'esecuzione di alcuni lavori non potranno essere recuperate (Parere Avvocatura dello Stato n. 051711/566, in data 13 maggio 1992), in quanto la normativa vigente in materia non lo consente.

Allo stato attuale non riesce possibile quantificare l'esatto ammontare delle somme che saranno recuperate, poichè i relativi provvedimenti preliminari di revoca della dichiarazione di pubblica utilità delle opere e dei relativi atti di designazione delle aree espropriabili si trovano in fase di perfezionamento.

Al fine di procedere alla retrocessione dei terreni ai proprietari espropriati, l'amministrazione militare, tenuto conto del profondo mutamento dello stato dei luoghi e dei conseguenti problemi inerenti alla ricostruzione della identità fondiaria degli stessi involgenti complesse e delicate operazioni tecniche (rilievi e divisioni), per il cui espletamento il genio militare non dispone in loco di personale esperto sufficiente, ha chiesto parere al Consiglio di Stato sulla possibilità di affidare apposito incarico, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del R.D. 8 febbraio 1923, n. 422, a professionisti privati.

Con voto interlocutorio n. 291, in data 25 marzo 1994, il menzionato consesso ha dichiarato di sospendere il proprio avviso in attesa di alcuni chiarimenti sull'eventuale esistenza di accordi con la NATO circa il rimborso delle spese che deriverebbero dall'affidamento di cui sopra e, altresì, in ordine all'eventuale redazione di un progetto complessivo di ripristino delle aree, suggerendo nel contempo, di coinvolgere il Ministero delle finanze nella operazione e, analogamente, il Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali, in considerazione della naturale vocazione agricola della zona, nonché di fare ricorso allo strumento della «conferenza di servizio» per la fase successiva della concreta attuazione del progetto medesimo.

Per quanto concerne l'attività contrattuale, risulta che nel corso dell'esercizio finanziario 1993 non sono stati effettuati lavori nel sito in argomento, ad eccezione di alcuni interventi di manutenzione volti a prevenire lo sviluppo d'incendi che hanno comportato una spesa di circa 497 miliardi di lire.

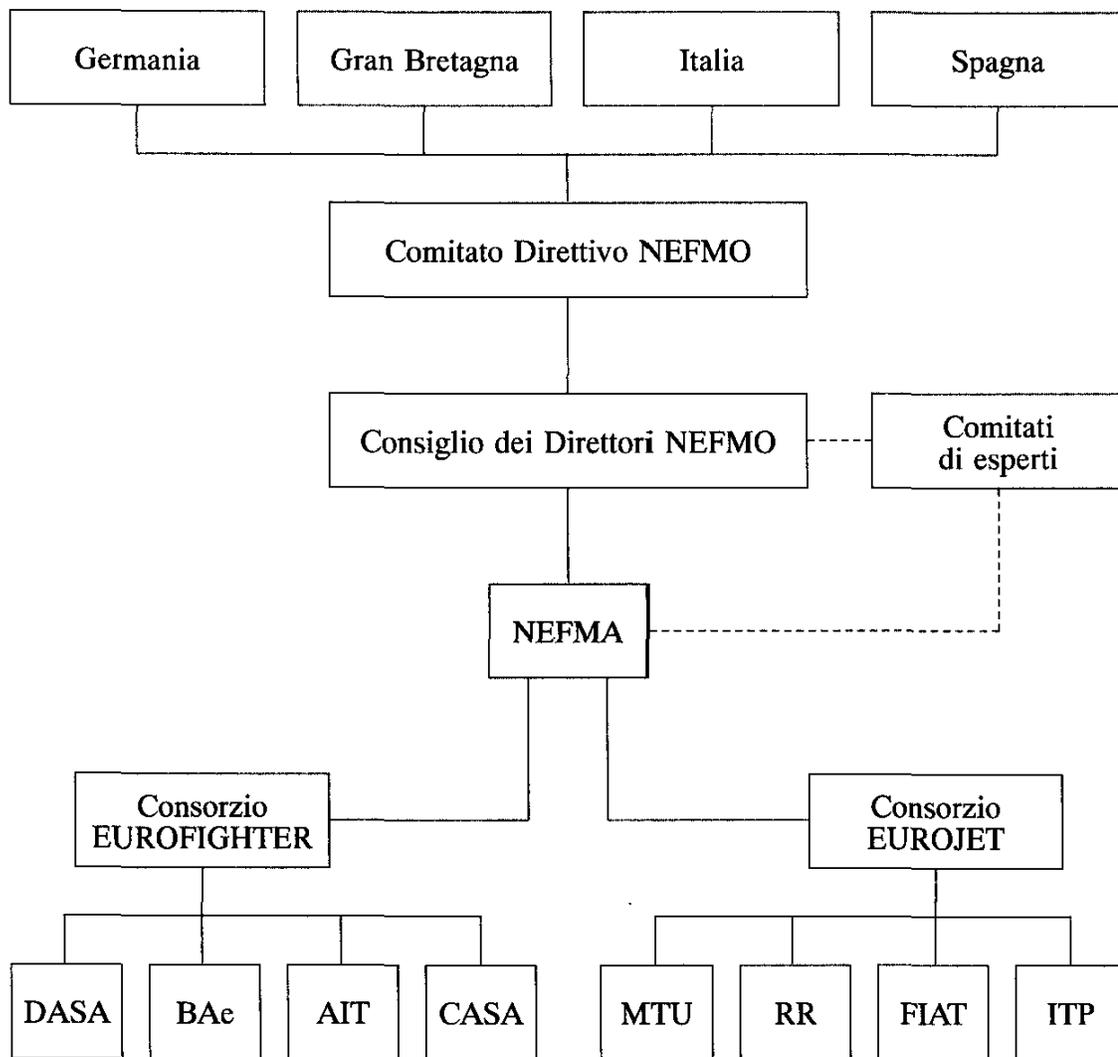
5. Programma Eurofighter

5.1 Obiettivi, organi di gestione e struttura del programma

Il programma Eurofighter si propone di sviluppare e produrre un velivolo europeo da combattimento dotato di elevata capacità offensiva secondo requisiti operativi comuni alle quattro Nazioni partecipanti (Gran Bretagna, Germania, Italia e Spagna).

Responsabile della direzione del programma è un organismo sussidiario della NATO, denominato NEFMO, composto dalle amministrazioni nazionali della Difesa-Aeronautica di ciascun Paese partecipante e rappresentato da un Ufficio-Programma Internazionale, che funge da agenzia contrattuale ed ha il compito di sorvegliare lo stato di avanzamento tecnico e finanziario del programma stesso (l'Agenzia NEFMA). Il coordinamento delle attività industriali è assicurato da due consorzi internazionali, costituiti legalmente secondo il diritto tedesco, denominati rispettivamente *Eurofighter* e *Eurojet*, responsabili uno per la cellula e gli equipaggiamenti ad essa collegati, e l'altro per il motore e gli accessori ad esso collegati; il «consorzio-cellula» è altresì responsabile per l'integrazione del sistema d'arma. Ai due consorzi partecipano, in qualità di Capo-commesse (*Partner companies*), le seguenti ditte: DASA (Germania), British Aerospace (GB), ALENIA (Italia) e CASA (Spagna) per il consorzio *Eurofighter*; MTU (Germania), Rolls Royce (GB), FIAT AVIAZIONE (Italia) e ITP (Spagna) per il consorzio *Eurojet* (cf. Fig. 1).

Figura 1
Struttura organizzativa del Programma EUROFIGHTER



XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A termini del *Memorandum of Understanding* n. 1 (*MOU generale EFA*) il programma si articola in cinque fasi: definizione, sviluppo, industrializzazione, produzione in serie e supporto logistico, ciascuna delle quali presuppone la conclusione di appositi accordi intergovernativi. Condizione necessaria per l'avvio di ciascuna fase è il raggiungimento di un progresso soddisfacente nella fase precedente, misurato sulla base degli obiettivi tecnici e finanziari realizzati a fronte della pianificazione approvata. Con la firma del *MOU* n. 3, avvenuta nel maggio 1988, ha avuto inizio la fase di sviluppo, che è tuttora in corso (cf. Fig.2).

Figura 2

Gli accordi intergovernativi relativi al programma EFA

Memorandum of Understanding n. 1 (<i>MOU generale EFA</i>)	firmato il 21 ottobre 1966	riguardante un Programma per la definizione, lo sviluppo, la produzione e il supporto logistico comuni per il sistema d'arma EFA (<i>European Fighter Aircraft</i>)
Memorandum of Understanding n. 2 (<i>MOU definizione</i>)	firmato il 18 novembre 1966	riguardante la fase di definizione per il sistema d'arma EFA
Memorandum of Understanding n. 3 (<i>MOU sviluppo</i>)	firmato il 16 maggio-9 novembre 1966	riguardante la fase di sviluppo per il sistema d'arma EFA
Memorandum of Understanding n. 4 (<i>MOU ri-orientamento</i>)	in corso di negoziazione	riguardante il ri-orientamento della fase di sviluppo per il sistema d'arma denominato <i>Eurofighter 2000</i>

5.2 Stato di avanzamento del programma: il processo di «ri-orientamento»

5.2.1 Implicazioni in materia di revisione delle specifiche tecniche

Durante il 1993 è proseguita l'attività di negoziazione in vista del «ri-orientamento» del programma, destinata a concludersi con la firma di un nuovo *MOU* (n. 4), per il proseguimento dello sviluppo (non previsto nella originaria pianificazione), e con la successiva modifica dei due contratti principali e degli annessi contrattuali.

Il processo di «ri-orientamento» attualmente in corso rappresenta la presa d'atto di uno slittamento del programma - per difficoltà di ordine tecnico (ritardi nella selezione e nella consegna degli equipaggiamenti) e politico (possibile ritiro del *partner* tedesco) - di tre anni in avanti sia per quanto riguarda la successiva fase di industrializzazione, il cui inizio è ormai previsto per il 1° gennaio 1996, sia per quanto riguarda la certificazione finale all'uso operativo, che conclude la fase di sviluppo ed è oggi prevista per il 2002. Secondo la nuova *Master Phasing Chart* (la tabella temporale che contiene le previsioni relative alle tappe fondamentali del programma) i primi aerei dovrebbero essere consegnati ai reparti operativi per entrare in servizio a metà del 2000 (cf. Fig. 3).

Il «ri-orientamento» è inoltre l'occasione per adottare misure di contenimento dei costi che tengano conto delle ridotte disponibilità dei bilanci nazionali e per adeguare i requisiti operativi e le specifiche tecniche al mutato scenario politico e strategico internazionale. La revisione dei requisiti operativi è stata approvata dai Capi di Stato Maggiore della Difesa-Aeronautica nel primo trimestre 1994. Corrispondentemente, si sta procedendo alla modifica dell'Annesso contrattuale n. 1, che rappresenta il documento tecnico di riferimento per lo sviluppo globale del sistema d'arma. Il lavoro di revisione delle specifiche tecniche terminerà presumibilmente entro il mese di giugno 1994.

La configurazione aerodinamica di base è rimasta invariata. Le principali modifiche toccano le seguenti aree: la *performance* di volo; la resistenza alla minaccia nucleare; il sistema di armamento del velivolo.

Per altre voci, in particolare taluni equipaggiamenti come il *DASS* (Sotto-Sistema di Difesa Elettronica), il Sotto-Sistema di Attacco e Identificazione, il *FLIR* (visore anteriore all'infrarosso), la revisione ha invece condotto soltanto ad una definizione più accurata degli *standards* richiesti, essendo state ormai completamente definite tanto la specifica di sistema che la specifica di contratto di ciascun apparato, che non erano note con lo stesso livello di dettaglio all'epoca della firma del *MOU* n. 3.

5.3 *Negoziati con la controparte industriale*

Da parte nazionale ci si propone di modificare il regime dei prezzi e dei pagamenti e il regime della responsabilità delle ditte che compongono i due consorzi industriali.

Come è noto, sotto il vigore dei contratti di sviluppo firmati nel 1988, la quasi totalità degli elementi componenti la cellula e il motore (suddivisi in *pacchetti-lavoro*) era soggetta al regime dei *prezzi massimi*, destinati ad essere convertiti in *prezzi fissi* secondo una tabella temporale via via concordata.

Secondo il regime dei prezzi massimi, e fino alla conversione, i pagamenti vengono effettuati periodicamente in base ai costi fatturati dalle imprese e certificati dagli uffici tecnici nazionali, secondo una percentuale crescente in funzione del raggiungimento degli obiettivi intermedi (*milestones*) prestabiliti. Essi non possono peraltro superare il *plafond* rappresentato dall'importo di prezzo massimo, oltre il quale le imprese sono comunque vincolate ad eseguire le prestazioni oggetto del contratto, entro un «limite di responsabilità» (*Limit of Liability*) che può arrivare fino al 75% del profitto atteso. Dopo la conversione, invece, il rischio che il prezzo concordato si riveli non più remunerativo è a totale carico delle imprese, che in compenso lucrano i vantaggi finanziari derivanti da eventuali risultati positivi in termini di contenimento dei costi.

Nel periodo trascorso della fase di sviluppo, l'esercizio della conversione da prezzi massimi in prezzi fissi si è rivelato insoddisfacente, soprattutto in ragione dello scarso impegno dimostrato dalle industrie nel presentare le quotazioni di prezzo fisso, e della conseguente conversione dei pacchetti-lavoro ad uno stadio tanto prossimo al completamento da far sì che il prezzo fosse in pratica stabilito «a rimborso dei costi» e tendesse a collocarsi in una fascia comunque molto vicina all'importo del prezzo massimo (si vedano le precedenti Relazioni per gli ee. ff. 1991 e 1992). Si è pertanto ritenuto che tale regime non fornisca incentivo sufficiente alla minimizzazione dei costi, e che, essendo ormai meglio note le implicazioni connesse con lo sviluppo dei vari elementi, sia giustificato l'addossamento alle imprese di un maggiore carico di rischio.

L'approccio attualmente auspicato dalle Nazioni prevede dunque l'abbandono dei «pacchetti-lavoro» e la predeterminazione di un *unico* prezzo fermo, vincolante per le imprese, destinato a coprire l'intero contratto di sviluppo della cellula e del motore, e suscettibile di revisione soltanto al variare delle condizioni economiche, secondo una formula di aggiornamento che tenga conto di fattori di *escalation* da concordare. In tal modo si sposterebbero fin d'ora a carico delle imprese i rischi inerenti all'esecuzione delle lavorazioni, mentre resterebbero a carico dei governi partecipanti quelli derivanti dall'inflazione e dall'aumento del costo del lavoro.

I pagamenti verrebbero effettuati secondo piani di pagamento pre-concordati sulla base dei prevedibili impegni in termini di costo delle imprese, e destinati a rimanere invariati nel tempo (salvo, come già detto, l'effetto dell'inflazione), indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti. È pertanto possibile che le ditte più capaci acquisiscano un profitto maggiore; in corrispondenza di ciò si vuole accrescere il *Limit of Liability*, che potrebbe arrivare fino al 110% del profitto.

Detti piani di pagamento saranno collegati al raggiungimento di *milestones* intermedie e di *major milestones*, anch'esse vincolanti giuridicamente per le imprese, con la possibilità di «premi» e di «penalizzazioni» a seconda che il risultato venga raggiunto in anticipo o in ritardo rispetto ai tempi prefissati. La predeterminazione contrattuale, per l'intero programma di sviluppo, di una tabella temporale degli obiettivi di medio e lungo periodo a fronte dei quali rilasciare in futuro i pagamenti è pertanto considerata parte integrante dei negoziati di «ri-orientamento».

Sul piano della responsabilità, si vuole che le «penalizzazioni» eventualmente conseguenti al mancato raggiungimento nei termini degli obiettivi prefissati colpiscano tutte e quattro le Capo-commesse, e non soltanto quella responsabile dell'area nella quale il ritardo si è verificato, in modo da spostare la responsabilità dal livello individuale a quello del consorzio e da collegare i pagamenti non al soddisfacente risultato di singole prestazioni, ma al progresso del programma nella sua globalità.

Anche il regime dei prezzi relativi agli equipaggiamenti è in discussione. A differenza della cellula e del motore, il prezzo è l'esito di una gara ed è fissato all'atto dell'aggiudicazione. Al prezzo «nudo» così determinato va tuttavia aggiunta, a termini di contratto, una percentuale di incremento per opzioni, modifiche e imprevisti (*contingency*) da concordarsi, sulla base di una quotazione di prezzo massimo da parte dell'industria, soltanto al termine del processo di selezione degli equipaggiamenti. Senonché l'offerta presentata dal consorzio *Eurofighter* per la *contingency* (42% del prezzo-base, incluse le opzioni) è stata giudicata dalle Nazioni troppo onerosa e non suffragata da idonei elementi giustificativi. Una riduzione è attualmente in corso di negoziazione, insieme all'adozione del sistema detto di *Target Cost Incentive*, in base al quale le economie eventualmente realizzate rispetto ad un «obiettivo» (*target*) di costo convenuto vengono ripartite tra cliente e fornitore (nella misura del 50% ciascuno): l'industria è pertanto incentivata a mantenere i costi al di sotto del *target*, perché ciò accresce il suo saggio di profitto quale percentuale dei costi sostenuti; mentre, laddove il costo finale si attesti su un valore più alto del *target* — ma comunque non superiore al prezzo massimo convenuto — gli incrementi di costo vengono pure suddivisi tra le parti (80% a carico delle Nazioni e 20% a carico dell'industria), e il saggio di profitto tende a scendere in termini percentuali. Pur restando preferibili i sistemi a «prezzo fisso» o a «prezzo fermo», che consentono di porre a totale carico delle imprese i rischi derivanti da maggiori costi di produzione, il meccanismo ora descritto dovrebbe rivelarsi un efficace strumento di incentivo ai fini del contenimento dei costi.

È inoltre inteso che la *contingency* copra anche i costi del lavoro di integrazione.

Un accordo sul prezzo e sulle clausole contrattuali è atteso entro il mese di giugno 1994.

5.4 Principali aree di rischio dal punto di vista tecnico

La fase di sviluppo comprende la costruzione di sette prototipi (*Development Aircrafts*) e lo svolgimento delle relative prove di volo.

Una delle aree più delicate dell'intero programma è rappresentata dalla consegna e dall'integrazione di alcuni equipaggiamenti e del *software*, in particolare quello riguardante il Sistema di Comandi di Volo (*Flight Control System*).

Con riferimento a quest'ultimo, lo *standard* di *software* per il primo volo è stato accettato soltanto nel primo trimestre del 1994; ciò ha finalmente consentito il volo dei primi due prototipi rispettivamente in data 27 marzo e 6 aprile 1994, costituendo un progresso essenziale verso il passaggio alle fasi successive.

Per quanto riguarda le difficoltà relative agli *standards* di *software* successivi al primo volo, la soluzione appare legata al positivo esito dei negoziati per una *joint venture* attualmente in corso tra le ditte GEC (fornitore del *Flight Control Computer*); DASA (titolare della responsabilità del sistema in questione) e British Aerospace (*Partner Company* inglese).

Il nuovo motore EJ200 sarà installato per la prima volta sul *Development Aircraft 3*, assemblato in Italia presso Alenia; i primi due prototipi hanno invece volato con motorizzazione RB199 — quella del TORNADO — per evitare di sovrapporre gli elementi di rischio relativi allo sviluppo della cellula con quelli relativi allo sviluppo del motore.

Quest'ultimo risulta al momento fortemente condizionato dalla consegna e dall'integrazione dell'accessorio denominato *Digital Engine Control Unit (DECU)*, il cui sviluppo si presenta problematico in termini di massa, di assorbimento di potenza e di affidabilità e manutenibilità. Il modello *C1*, da certificare al volo, non è stato considerato soddisfacente dal punto di vista tecnico. Pur proseguendo le prove di sviluppo con il modello in questione quale apparato interinale per i velivoli prototipici, si è pertanto ritenuto necessario procedere ad un riesame completo del progetto, considerando la possibilità di coinvolgere anche altre ditte, per ottenere un accessorio motore (denominato *C2-DECU*) che soddisfi pienamente le specifiche. La proposta definitiva da parte del consorzio *Eurojet* è attesa solo per la fine di giugno.

«Critico» appare anche lo sviluppo del *Radar ECR90*, la cui installazione condiziona il volo del *Development Aircraft 5*. I due elementi di maggiore rischio vengono attualmente identificati nella consegna del *software* del modello che sarà certificato al volo e nella fornitura del *radome* (ogiva anteriore di rice-trasmissione), attualmente sotto *test* presso Alenia. Il programma è in ritardo di tre mesi rispetto alla nuova *Master Phasing Chart* che incorpora le assunzioni relative al «ri-orientamento» (cf. *supra*, par. 5.2.1), e si teme che tale ritardo possa ripercuotersi anche sulla data del volo, previsto per fine settembre 1995.

Per tale data, tutti i prototipi dovrebbero aver effettuato il primo volo. Allo stadio attuale, i *Development Aircrafts 1 e 2*, dopo aver compiuto le uscite previste, sono in fase di aggiornamento-configurazione, mentre i restanti velivoli sono tutti in fase di assemblaggio finale.

5.5 Misure di riorganizzazione industriale. Attività di produzione e di supporto logistico anteriori alla industrializzazione

Delle misure di razionalizzazione della gestione sono attualmente in discussione nel settore degli equipaggiamenti. A tale proposito, si suggerisce una riallocazione della responsabilità tra le Capo-commesse che vada nel senso di coniugare la titolarità della responsabilità di ciascun sistema con quella degli equipaggiamenti che compongono il sistema stesso: ciò per evidenti ragioni di armonizzazione dei problemi relativi all'insieme con quelli relativi alle singole parti, e per evitare che un «rilassamento» dell'impegno dell'industria responsabile degli equipaggiamenti possa ripercuotersi sul buon esito finale a livello di sistema. Ciò richiederà un adeguamento della struttura organizzativa del consorzio *Eurofighter* e delle quattro Capo-commesse. (Si calcola che, a seguito dell'applicazione di tali misure, il riallineamento tra *SDR-System Design Responsibility* e *EDR-Equipment Design Responsibility* — sarà prossimo al 70% in termini quantitativi e superiore al 90% in termini di valore).

Il programma di sviluppo prevede lo svolgimento di un alto numero di ore di prove di volo (*flight test*), da effettuarsi per la maggior parte su velivoli di sviluppo e per la parte restante su velivoli di produzione pre-serie opportunamente strumentati (a tale scopo è stata prevista la realizzazione di cinque *Instrumented Production Aircrafts*).

Senonché lo slittamento delle fasi di industrializzazione e di produzione in serie (destinate a sovrapporsi parzialmente alla fase di sviluppo, sicché quest'ultima non possa concludersi senza un corrispondente avanzamento delle altre due) rischia di compromettere il programma di *flight test*. Per questo le Nazioni e l'industria stanno considerando la possibilità di avviare sin d'ora, e fino al lancio della industrializzazione, un programma minimo di attività preparatorie delle fasi successive, al fine di assicurare al tempo stesso la tempestiva consegna dei velivoli di produzione pre-serie destinati ai *test* ed il compiuto svolgimento del programma di sviluppo. Si parla a tale proposito di un *Development Assurance Programme (DAP)*, che è compreso nei negoziati relativi al ri-orientamento.

Anche per le attività di *Supporto logistico integrato*, che erano state autorizzate originariamente solo fino a dicembre 1992 nel presupposto che da quella data sarebbero stati operanti gli accordi relativi alle fasi successive, è stato individuato un programma minimo comune di lavoro e di costi, che è destinato ad operare in via provvisoria fino all'avvio della industrializzazione. Le attività in questione costituiscono uno degli aspetti qualificanti del programma, poiché è la prima volta che il supporto all'uso operativo viene considerato già nella fase di progetto (sostituendo l'approccio detto del «*design* per il supporto» a quello tradizionale del «supporto per il *design*»). Ciò ha il duplice scopo di accrescere l'affidabilità del velivolo, una volta in servizio, e di ridurre i costi del ciclo di vita del programma.

5.6 Ripartizione del lavoro e dei costi e onere finanziario per l'Italia

Il *MOU* n. 3 relativo alla fase di sviluppo definisce le regole di distribuzione del lavoro e di ripartizione dei costi. Le quote-lavoro assegnate a ciascun Paese sono le seguenti: Germania (33%); Gran Bretagna (33%); Italia (21%); Spagna (13%).

Per quanto riguarda lo sviluppo della cellula e del motore, l'allocazione del lavoro è stata concordata all'origine tra i Paesi partecipanti in modo da rispettare le percentuali concordate; nessuna redistribuzione delle quote-lavoro è prevista nel processo di «ri-orientamento».

Con riguardo agli altri elementi maggiori (accessori motore, equipaggiamenti generali e avionica/armamento), le quote-lavoro assegnate a ciascun Paese devono essere raggiunte come risultato delle gare. A tale scopo vengono incoraggiate le offerte di consorzi temporanei costituiti da imprese di più Paesi partecipanti.

Dall'esame dei dati relativi all'esito delle gare risulta un leggero scostamento verso l'alto della quota-lavoro assegnata alle industrie italiane per gli equipaggiamenti comuni: 22,28% per 262 equipaggiamenti selezionati. Anche le quote-lavoro relative agli equipaggiamenti per gli altri Paesi registrano uno sbilanciamento, più sensibile nei confronti della Gran Bretagna (34,18%) e della Germania (30,78%), mentre la percentuale di lavoro spagnola è pari al 12,16%.

Al momento attuale, il processo di selezione degli equipaggiamenti è praticamente completato, restando da selezionare solo 3 equipaggiamenti su un totale di 284. Delle voci selezionate, 275 sono ormai sotto contratto.

Il periodico esercizio di aggiornamento delle previsioni di costo riguardanti gli equipaggiamenti (effettuato su un totale di 262 voci selezionate, inclusi gli apparati interinali) mostra che la «quota indicativa» prevista a contratto per coprire il costo relativo a tale elemento (pari a 613,62 Mlo di DM per la parte italiana) non sarà sufficiente in proiezione a finanziarne la spesa totale. Ciò è dovuto essenzialmente alla necessità di assicurare la copertura dei prevedibili «incrementi» futuri legati alla *contingency* (sui quali sono ancora in corso i negoziati con l'industria: cf. par. 2.2); ai maggiori costi derivanti dallo sviluppo di alcuni equipaggiamenti risultati esclusi dal programma comune alle quattro Nazioni (in particolare *DASS* e *FLIR*, entrambi sviluppati per i soli requisiti italiano e inglese); alla selezione di taluni equipaggiamenti, comuni e non comuni, i cui costi di sviluppo e integrazione eccedono sensibilmente le stime originarie (ci si riferisce principalmente al *Radar*, al *DASS* e al *FLIR*, che, contrariamente all'assunto iniziale, sono oggi sviluppati sulla base di tecnologie completamente nuove, anziché come derivazione di elementi già esistenti). La cifra assegnata in contratto agli equipaggiamenti appare pertanto largamente sottostimata. Le dimensioni dello «sfondamento» sono comprese tra 350 e 400 Mrd Lit. per la parte italiana, a condizioni economiche 1993.

In sintesi, il *MOU* n. 4 (la cui firma è oggi prevista entro luglio 1994) dovrà provvedere a coprire gli oneri aggiuntivi derivanti dalle seguenti voci:

– prolungamento nel tempo della fase di sviluppo (inizialmente destinata a concludersi nel 1999, anziché nel 2002);

– sfondamento della «quota indicativa» prevista in contratto per finanziare gli equipaggiamenti. (Si noti che, per quanto riguarda il finanziamento della *contingency*, è in discussione il punto se si debba seguire il principio «territoriale» puro – ciascun Paese paga il lavoro eseguito dai propri fornitori – oppure il principio della ripartizione «canonica» del lavoro – 33: 33: 21: 13 – o ancora un sistema che consenta un aggiustamento a *posteriori*, la quota da porre a carico di ciascun Paese variando sensibilmente a seconda del criterio prescelto);

– proseguimento delle attività di supporto logistico nel periodo preliminare all'industrializzazione. Tali attività non erano prezzate nel contratto di sviluppo, ma soggette soltanto ad un *Limit of Liability* pari a 154,7 Mlo di DM per *Eurofighter* e a 108 Mlo di DM per *Eurojet* in totale – rispettivamente 39,5 e 18,8 Mrd Lit. per la parte italiana – a valere in origine fino al 31 agosto 1991, e successivamente con atto aggiuntivo fino al 31 dicembre 1992 (data prevista per il lancio dell'industrializzazione). Il lavoro veniva perciò quantificato anno per anno e pagato a rimborso costi entro il suddetto limite; le autorizzazioni sono state in seguito estese a tutto il 1993, mentre le risorse aggiuntive sono state reperite nei fondi di riserva di progetto (*management reserve*) contenuti nel contratto principale;

- attività di *Development Assurance Programme* (cf. *supra*, par. 4), rese necessarie dallo slittamento delle fasi successive del programma;
- specifiche attività di sviluppo in origine deliberatamente «escluse» dal contratto perché destinate ad essere finanziate sui fondi dei contratti successivi, nel presupposto che essi seguissero nei tempi previsti e senza soluzione di continuità (una delle voci più importanti tra queste è il simulatore di volo);
- reintegro dei fondi disponibili a titolo di *management reserve* per coprire eventuali attività di sviluppo non prevedibili o non quantificabili all'atto della modifica degli strumenti contrattuali;
- svalutazione della nostra moneta, per la parte di pagamenti che non avviene in Lit. (concorso finanziario al bilancio amministrativo della NEFMA; costi di gestione dei due consorzi; pagamenti a fornitori esteri).

Il costo aggiuntivo sarà compreso tra 800 e 900 Mrd Lit. per la parte italiana (a condizioni economiche 1993).

Si consideri che l'onere finanziario a carico del bilancio italiano, per l'intera fase di sviluppo, era stimato in 2.573 Mrd di Lit. a condizioni economiche 1° luglio 1987 (cf. *MOU* n. 3) e che i pagamenti cumulativi effettuati dall'Italia negli anni 1988/1993 ammontano a Lit. 1.776 Mrd (equivalenti a circa 1400 Mrd alle condizioni economiche del *MOU* n. 3).

Le richieste di fondi presentate dall'Agenzia NEFMA a fronte del bilancio operativo per le attività di sviluppo a valere sull'e.f. 1993 sono state pari a 318 Mrd di Lit., versate in tre *tranches* ed imputate al cap. 4051 - Spese per l'ammodernamento e il rinnovamento dei mezzi e materiali della componente aeronautica delle Forze armate - in assenza di un finanziamento specifico per il programma in esame. A tale somma vanno aggiunti 6,5 Mld di DM quale contribuzione italiana al bilancio amministrativo dell'Agenzia.

6. L'area tecnico-industriale

6.1 L'area tecnico-industriale concerne i principali interventi di manutenzione (di 4° livello o superiore del materiale d'arma) eseguiti direttamente dall'Amministrazione Difesa per le armi in dotazione all'Esercito ed alla Marina.

Per l'Aeronautica si fa ricorso, mediante appositi contratti, alle strutture private, rimanendo gli interventi circoscritti all'ordinaria o piccola manutenzione, compiuta in loco da personale specializzato.

A partire dal 1970, sono stati compiuti approfonditi studi ed analisi tecnico-industriali, che sono sfociati in vari progetti di riforma per conferire al settore un'impronta operativa compatibile con i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza ed efficacia): progetti che non hanno trovato concreta attuazione a causa del mancato consenso delle rappresentanze sindacali.

6.2 La Corte, in sede di indagini per il presente referto, ha proceduto ad una approfondita analisi gestionale dell'area in questione, costituita da 26 stabilimenti, mediante il ricorso alle tecniche di controllo del system audit (analisi del sistema), eseguendo, per campionamento, specifiche verifiche (test di conformità e di materialità).

I risultati del controllo, a causa della loro rappresentatività, si prestano ad essere estrapolati e, di conseguenza, nei loro contenuti sostanziali sono validi per l'intero settore. Essi impongono, come si chiarirà, in prosieguo, l'elaborazione e l'attuazione di misure correttive per ricondurre l'azione gestionale nell'ambito della normalità.

I controlli in loco effettuati dalla Corte, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203 nonché dall'art. 3, comma 8 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, hanno interessato lo Stabilimento Militare del Munizionamento terrestre Baiano di Spoleto, l'Arsenale della Marina Militare di Taranto; l'Arsenale Militare dell'Esercito di Piacenza.

6.3. Le indagini hanno confermato le discrasie gestionali segnalate nella precedente relazione, che possono essere così schematizzate:

- burocratizzazione della gestione;
- «tensione» sindacale;
- sensibile assenteismo delle maestranze civili;
- scarsa mobilità del personale;
- elevatezza dei costi di produzione rispetto alle omologhe imprese private;
- difficoltà di approvvigionamento;
- incidenza eccessiva delle spese generali e di ammortamento sulla gestione;
- parziale inadeguatezza delle infrastrutture tecniche di lavorazione.

7. L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 – Efficienza e trasparenza amministrativa

7.1 La legge 7 agosto 1990 n. 241 recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», nel disciplinare alcuni degli aspetti più importanti del procedimento amministrativo ha posto a carico delle singole Amministrazioni due fondamentali adempimenti: ai sensi degli artt. 2 (comma 2) e 4, spetta, infatti, alle singole amministrazioni determinare, per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto dalla legge o dal regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi, la rispettiva unità competente a curare l'istruttoria, gli ulteriori adempimenti le Autorità competenti ad emettere l'atto finale.

La normativa regolamentare di attuazione degli artt. 2 e 4, adottata per l'Amministrazione della Difesa con D.M. n. 36097 del 16/9/93, consta strutturalmente di due parti (l'una di ordine generale e l'altra composta di una serie di tabelle con l'indicazione dei singoli procedimenti e i relativi termini finali) e si riferisce a tutti i procedimenti della Amministrazione che si concludono con un provvedimento finale del Ministro, del Sottosegretario o dei dirigenti civili e militari preposti agli organi centrali (per quanto concerne gli organi territoriali e periferici si rinvia ad un successivo provvedimento).

7.2 Ai sensi dell'art. 17 comma 4 della legge n. 400/88, il Consiglio di Stato, nell'Adunanza generale del 24 giugno 1993, ha preso atto delle modifiche apportate al regolamento sulla base delle osservazioni formulate nell'adunanza della Commissione speciale del 17 febbraio 1993 volta, in particolare, ad evitare ogni appesantimento del procedimento complessivamente considerato ed a garantire la certezza del rispetto del termine per l'adozione dell'atto finale. Per quanto concerne invece i singoli termini indicati nelle tabelle, l'Alto Consesso ha ritenuto che molti di essi, a lunga scadenza, dovrebbero essere ragionevolmente ridotti.

7.3 In sede di controllo preventivo, la Corte dei conti ebbe a rilevare che, con riferimento ai procedimenti concernenti il personale, i termini stabiliti per la maggior parte dei procedimenti elencati nelle tabelle superano di gran lunga quelli previsti dalla legge n. 241/90; che è in ogni caso inammissibile l'apposizione, per uno stesso procedimento, di termini differenziati nell'ambito di una stessa Amministrazione, e che, infine, in relazione al procedimento relativo alla cessazione dal servizio per età degli Ufficiali delle FF.AA. sussiste un più breve termine di legge.

In materia di termini per le procedure contrattuali è stato osservato che, anche in tale ambito, alla luce delle novità introdotte dalle leggi n. 241/90 e n. 29/1993, i tempi di perfezionamento delle procedure medesime avrebbero dovuto essere più contenute. In materia di trattativa privata è stata riscontrata inoltre scarsa coerenza tra il termine di 300 giorni per essa previsto rispetto a quello, inferiore, stabilito per la gara pubblica e la licitazione privata. Ulteriori perplessità sono state infine sollevate in ordine al termine relativo al «quinto d'obbligo» che risulta identico a quello previsto per gli atti integrativi, aggiuntivi o sostitutivi del contratto.

L'Amministrazione della Difesa ha, in linea generale, aderito alle predette osservazioni, provvedendo a ridurre di 35 giorni tutti i termini già stabiliti in 365 giorni, facendo però presente che le realtà organizzative dei vari uffici dipendenti non consentono una compressione ulteriore e che in ogni caso i procedimenti individuati sono stati temporizzatori nella loro interezza e non per singole fasi.

Con riferimento alle osservazioni relative ai procedimenti in materia contrattuale, l'Amministrazione ha provveduto a ridurre il termine previsto per la trattativa privata facendo però presente, da un lato, che i termini indicati dalle tabelle tengono già conto dell'entrata in vigore del d. l.vo n. 29/1993 e, dall'altro, che il ricorso alla trattativa privata da parte dei competenti organi dell'amministrazione della difesa, è normalmente motivato non dall'urgenza ma dalla specialità degli oggetti o dall'impossibilità di esperire un procedimento concorsuale. In tale caso, pertanto, mancando l'aspetto concorrenziale, si rende necessario sottoporre l'offerta della ditta ad una approfondita e analitica valutazione.

7.4 Il regolamento di attuazione della legge n. 241/90, così ulteriormente modificato, è stato pubblicato nella gazzetta ufficiale (G.U. Suppl. ord. n. 80 del 21 maggio 1994).

L'adozione di tale atto, avvenuto con un certo ritardo rispetto ad altre amministrazioni centrali, costituisce una attività dovuta per le singole amministrazioni ed è volto a dare esecuzione alla legge n. 241/90 che, considerata una legge «generale», senza una normazione di dettaglio non potrebbe compiutamente operare. L'individuazione del tipo di procedimento, del termine relativo e della unità responsabile del procedimento sono infatti operazioni, strettamente collegate, dirette a favorire nella maggior misura possibile il contatto fra l'utente dei servizi amministrativi e l'amministrazione pubblica e, pertanto, espressione dei principi dell'efficacia, della economicità e della pubblicità consacrati nell'art. 1 della legge n. 241/90.

Sulla validità del suddetto provvedimento nonché sul rispetto dei relativi termini procedurali, la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

8. Contributi e sovvenzioni a enti

L'azione di risanamento della finanza pubblica, attuata nel 1993 è stata, decisamente, contraddistinta dal fine di un rigoroso contenimento del fabbisogno e la manovra del bilancio posta in essere per il 1994 e per il triennio 1994-1996 intende proseguire nel processo di rinnovamento già iniziato. Per il raggiungimento di tale obiettivo il Ministero del Tesoro (con circolare n. 34 del 10 marzo 1994) ha opportunamente rappresentato, tra le altre indicazioni, la necessità di rivedere e ridurre tutti i contributi a carattere discrezionale in favore di enti e associazioni.

Con riferimento a contributi e sovvenzioni erogati a carico del bilancio del Ministero della Difesa occorre soffermarsi in particolare sulle erogazioni imputate al cap. 1171 (contributi a carattere discrezionale) e 1172 (contributi previsti per legge).

Nell'anno 1993 sono state erogate a favore di alcuni enti che svolgono attività culturali, scientifiche e tecniche l'interesse per le FF.AA. somme a carico di entrambi i capitoli.

In vista degli obiettivi cui deve essere impostata la manovra finanziaria per il 1995, si fa presente, in armonia con le direttive del tesoro, la necessità di sottoporre ad una attenta e rigorosa analisi le spese per i trasferimenti non previste da specifiche disposizioni legislative (cap. 1171). Non può pertanto essere riconosciuta a tali contributi quel grado di necessità che originariamente fu posto alla base della loro determinazione specie se a favore di enti che già percepiscono contributi (Associazione genieri e trasmettitori d'Italia, U.N.U.C.I., Associazione Nazionale Alpini, Lega Navale Italiana) anche da altre Amministrazioni.

9. Le discrasie operative

9.1 Nell'ultima relazione, la Corte ebbe a sottolineare la negativa influenza delle disfunzioni interessanti l'area dell'ammmodernamento e del rinnovamento nonché quella tecnico-industriale.

Se nel primo settore, il «sistema Difesa» evidenzia una difficoltà operativa, ricollegabile in massima parte alle complessità procedurali nonché alle vicissitudini internazionali del programma EFA, il secondo settore si caratterizza per una gestione obsoleta e dispendiosa, che sembra più protesa ad assicurare il mantenimento del personale civile, allocato presso ciascun «centro» operativo, che a perseguire una gestione finanziaria.

9.2 Sin dal 1970, l'Amministrazione della Difesa ha tentato, a più riprese e senza successo, di procedere alla riorganizzazione del settore, al fine di renderlo compatibile con i principi di economicità, efficienza, efficacia, ma i vari progetti non hanno trovato finora il favore delle Organizzazioni Sindacali e delle Autorità locali, ritenute indispensabile per avviare il necessario processo di riforma. In tal modo, nel corso dell'ultimo ventennio, migliaia di miliardi sono stati finalizzati più al soddisfacimento di ragioni sociali che all'attuazione di un valido sistema d'assistenza tecnica, la cui importanza strategico-militare è indiscutibile.

9.3 Le notevoli diseconomie, valutabili nell'ordine del 50% della spesa, sono riconducibili a motivi organizzativi e strutturali, che dovrebbero indurre la Difesa all'immediata ristrutturazione del settore, mediante accorpamenti di stabilimenti; eliminazione di quelli non giustificati dalle esigenze operative; introduzione di tecniche moderne di produttività e di monitoraggio, maggiore responsabilizzazione degli organi di direzione; riconsiderazione del ruolo dei rappresentanti del personale, ai sensi degli artt. 4 e 10 del D.lvo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (D.lvo 18 novembre 1993, n. 470 e D.lvo 23 dicembre 1993, n. 546); introduzione di un valido sistema di controllo interno (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e art. 20 del citato d. l.vo 19/1993).

I profili più importanti attengono all'elaborazione di un quadro di riferimento in cui siano esposte, in modo chiaro e preciso, le linee direttrici su cui deve incanalarsi la politica industriale della Difesa, limitatamente ai profili di ammodernamento, di manutenzione e di rinnovamento dei mezzi militari di difesa; e ciò nell'intento di «ottimizzare» la spesa in termini di risultati tempestivi, economici, affidabili e tecnologicamente avanzati.

C) *Parte speciale*

1. **Personale militare**

A) *Leggi e sentenze intervenute nella materia del personale militare*

Le disposizioni legislative di maggiore interesse intervenute nel 1993 sono contenute nel D. lvo 24 marzo 1993, n. 117 che provvede alla istituzione dei ruoli normale, speciale e tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri.

Il provvedimento ha dato attuazione alla delega prevista dall'art. 2 della legge 28 febbraio 1992, n.217, che disciplina le dotazioni organiche delle forze di polizia.

Di rilevante importanza anche il DM 2 novembre 1993, n.571 emanato in esecuzione del disposto dell'art. 45 della legge 12 maggio 1986, n.224, oltre il termine di un anno stabilito dalla legge ed a seguito di avviso al Ministro formulato dalla Corte ai sensi dell'art. 15 del R.D. 12 luglio 1934, n.1214. Il regolamento fissa modalità e criteri applicativi delle norme contenute negli artt. 25 e 26 della legge 12 novembre 1955, n.1137, concernenti le procedure ed i punteggi per l'avanzamento a scelta degli ufficiali delle FF.AA.

Altre disposizioni legislative riguardano aspetti di carattere giuridico ed economico. Nel periodo in esame sono stati emanati:

a) i DD.LL. 2.marzo 1993, n.48; 30 giugno 1993, n.212; 29 ottobre 1993, n.429; 28 dicembre 1993, n.542; 26 febbraio 1994, n.134, in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative che rinviavano complessivamente al 30 settembre 1994 il termine di cui agli art. 2, comma 1 e 3, comma 1 della legge 6 marzo 1992, n. 216, entro cui il Governo viene delegato ad emanare decreti legislativi per procedere al riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici, distintamente per il personale delle forze di polizia (tra cui i carabinieri) e delle forze armate, con esclusione dei dirigenti militari e del personale di leva (5).

b) i DD.LL. 215 del 6 luglio 1993, 353 del 10 settembre 1993, 449 del 12 novembre 1993, che in deroga a quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lettera b) e dall'art. 4, comma 2, lettera c) del decreto legge 7 gennaio 1991, n. 5, convertito dalla legge 216/1992, autorizzano il Ministero della Difesa a corrispondere, nell'anno 1993, un acconto delle competenze spettanti per l'anno 1994, ai sensi della citata legge n. 216, ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

La norma prevede, per l'anno 1993, una spesa di L. 3.656 milioni a carico dello stanziamento iscritto al capitolo 1375 dello stato di previsione del Ministero della difesa.

I medesimi provvedimenti rinnovano il «regime di prorogatio» delle disposizioni contenute nella L. 574/1980, già sanzionato dalla L. 404, in materia di avanzamento degli ufficiali, nonché di quanto disposto dalla L. 212/1983, in materia di ferme volontarie dei sottufficiali.

Sempre in materia di trattamento economico, la legge 2 febbraio 1993, n. 23 che converte senza modificazioni il D.L. 4 dicembre 1992, n. 469, estende ai sottufficiali delle tre forze armate l'inquadramento economico previsto dalla legge 6 marzo 1992, n. 216 per i sottufficiali dei carabinieri e delle altre forze di polizia.

L'onere derivante dall'attuazione della detta disposizione è stato valutato in lire 155.270 milioni per l'anno 1993.

Meritano di essere ricordate la legge 27 ottobre 1993, n.424 di conversione, con modificazioni, del D.L. 325 del 27 agosto 1993, recante elargizioni a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle FF.AA. ed il cui onere per l'anno 1993 è previsto in lire 100 milioni; il D.L. 1 febbraio 1993, n. 21, più volte reiterato ed infine convertito con legge 22 febbraio 1994, n.125.

Quest'ultima norma reca disposizioni per lo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico e in particolare prevede per il personale impiegato in dette missioni lo stesso trattamento economico del personale dell'esercito, marina e aeronautica destinato isolatamente all'estero presso delegazioni e rappresentanza militari, ovvero presso enti, comandi o organismi internazionali.

Le spese sostenute nel corso dell'anno 1993 per lo svolgimento della missione formeranno oggetto di controllo successivo, sul cui esito la Corte si riserva di riferire.

Da ultimo si menziona il D.P.R. 12 agosto 1993, n. 351 che modifica il D.P.R. 13 agosto 1968, n. 1512, sull'ordinamento della scuola di guerra aerea.

Con esso, tra i motivi che consentono una parziale frequenza dei corsi normale e superiore presso la predetta scuola, si ricomprendono quelli dovuti a sopravvenute esigenze di servizio riconosciute dal Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica.

B) Organico e avanzamento ufficiali

In ordine all'avanzamento degli ufficiali delle FF.AA., si segnala che anche per l'anno 1993, così come avvenuto in passato, si è riprodotto, in virtù di una serie di DD.LL. il regime di provvisorietà introdotto dalla legge 20 settembre 1980, n. 574 e poi prorogato, da ultimo fino a tutto il 1992, dalla legge 27 dicembre 1990, n. 404, consistente nel conferimento di promozioni al raggiungimento di determinate anzianità, indipendentemente dalla esistenza o meno di vacanze in organico.

5) Con l'occasione si auspica, ancora una volta, che venga portato ad esecuzione anche il disposto del comma 5 dell'art. 10 della legge 8 agosto 1990, n.231, a tutt'oggi non eseguito, concernente l'emanazione di norme relative alla disciplina delle licenze del personale militare.

Come è possibile rilevare dai prospetti allegati, (cfr. All. B) la consistenza della forza presente nei gradi più elevati (da colonnello in poi), non viene riferita all'organico, bensì al numero massimo degli ufficiali in servizio permanente consentito dall'art. 3 della legge 10 dicembre 1973, n. 804.

Nelle tabelle sono anche riportate le singole posizioni soprannumerarie e i rispettivi riferimenti normativi che ne giustificano l'esistenza.

Una siffatta rappresentazione di dati non appare significativa riguardo alle eccedenze che si riscontrano nei gradi dirigenziali rispetto all'organico, in quanto viene presa come base di partenza il numero massimo per ciascun grado, comprensivo sia delle dotazioni organiche che delle posizioni soprannumerarie. Essa, offre, tuttavia un elemento di analisi rilevante perché mette in risalto l'eccessivo numero di eccedenze «patologiche», ossia quelle che sfondano il numero massimo consentito. Tali ultime si verificano per ricostruzioni di carriera conseguenti a decisioni giurisdizionali favorevoli ai ricorrenti (art. 54 L. 1135/55 e successive modificazioni e integrazioni nonché art. 35, L. 224/1986) oppure per ricostruzioni di carriera di militari in servizio permanente o del ruolo ad esaurimento che rientrano da posizioni di aspettativa disposta per assolvimento di cariche elettive (art. 35 legge 224/1986), o ancora determinate dal rientro nell'amministrazione di ufficiali provenienti da servizio d'informazione.

Analogamente è a dirsi per le promozioni di ufficiali pretermessi a seguito di procedimenti penali poi risolti con l'assoluzione con formula piena (art. 54 L. 1137/1955 e art. 35, L. 224/1986).

È doveroso rilevare che mentre le posizioni soprannumerarie del primo tipo vengono annualmente riassorbite al verificarsi di nuove vacanze organiche, quelle eccedenti il numero massimo di cui si è da ultimo parlato, che si verificano nei gradi di colonnello e generale per effetto dell'applicazione dell'art. 54 della citata legge 1137/1955, sono «extra ordinem» e permangono fin quando quell'ufficiale non venga promosso o cessi dal servizio.

Nel rispetto dei principi di trasparenza, di economicità e di correttezza cui deve ispirarsi l'azione amministrativa, sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto alla razionalizzazione del sistema delle promozioni della dirigenza militare, onde evitare «istituzionalizzazione» di situazioni di sfondamento dell'organico, in contrasto con le effettive esigenze delle FF. AA., sempre più frequenti a causa del contenzioso in materia di avanzamento, in relazione al quale l'Amministrazione della Difesa risulta prevalentemente soccombente.

In ordine al D.M. 2 novembre 1993, n. 521, riguardante «modalità e criteri applicativi delle procedure e dei punteggi relativi all'avanzamento degli ufficiali delle FF.AA.», adottato con notevole ritardo rispetto ai termini stabiliti dalla legge 224/1986, si osserva che, pur assicurando una maggiore razionalizzazione del procedimento valutativo, il provvedimento soddisfa solo in parte le finalità dell'art. 45 della medesima legge in quanto non è possibile rinvenire una ben definita linea di demarcazione tra area discrezionale ed area vincolata a parametri predeterminati dalle Commissioni secondo criteri di obiettività ed imparzialità, posti a base del procedimento di valutazione per la formazione dei punteggi da attribuire ai singoli candidati.

Per quanto concerne invece i gradi meno elevati, si continua a registrare una persistente ed elevata deficienza di personale rispetto all'organico, eccezione fatta per i tenenti colonnelli che risultano esuberanti: situazione questa che sembra deporre per una totale revisione degli organici sulla scorta di una razionale determinazione delle singole funzioni, dei rispettivi carichi di lavoro e del loro mantenimento.

Assai numerosi appaiono tuttavia gli ufficiali presenti nei ruoli ad esaurimento nelle varie armi: 1909 per l'Esercito, 1647 per l'Aeronautica 279 per la Marina; ufficiali equiparati, a tutti gli effetti, al personale in s.p.c. (art. 12 della legge 27 dicembre 1990, n. 404).

C) Organico e avanzamento Sottufficiali

Per quanto riguarda i sottufficiali, oltre a quanto già detto in merito alle anticipazioni concesse ai carabinieri sulle competenze spettanti a seguito dell'allineamento stipendiale con le altre forze di polizia, con D.L. del 10 settembre 1993, ulteriormente reiterato, sono state prorogate fino al 31 dicembre 1994,

per sopperire alla persistente deficienza organica, le ferme volontarie per i sergenti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, giudicati idonei al concorso per il transito nei ruoli del servizio permanente, in attesa della ristrutturazione dei ruoli prevista dall'art. 3 del D.L. n. 5 del 1992, convertito con la legge 216/1992.

Per risolvere situazioni deficitarie di organico dell'Arma dei carabinieri, anche per il 1993 si è fatto ricorso a richiami in servizio di personale in congedo per un totale di 686 unità.

I richiami in servizio dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri sono stati per il 1993 nell'ordine di 625 unità.

Per le restanti Armi, nel corso del 1993, non si è dato corso a richiami di sottufficiali dal congedo.

D) Reclutamento Ufficiali e Sottufficiali

Anche nel corso del 1993 si è verificata una grande partecipazione ai concorsi espletati presso le tre forze armate. Il fenomeno è meno accentuato per i ruoli della marina e per alcuni corpi tecnici, dove è richiesto un titolo di studio a livello universitario o un titolo specifico. Numerosi sono stati invece i partecipanti ai corsi per l'ammissione alle accademie militari e a quelle interforze di sanità.

I richiami in servizio degli ufficiali hanno fatto registrare le punte più elevate nell'Esercito (134). Più contenuto, invece, il numero dei richiami nelle file dell'Aeronautica e della Marina (13 per l'Aeronautica e 23 per la Marina).

E) Trattamento remunerativo di personale militare in servizio all'estero

La Corte ha proseguito negli accertamenti riguardanti il sistema normativo e retributivo del personale militare in servizio, a vario titolo, all'estero: sistema che ha confermato la fondatezza dei rilievi formulati dalla Corte nell'ultima relazione, riguardanti soprattutto l'irragionevolezza dei diversi trattamenti retributivi erogati al personale interessato.

In proposito, merita sottolineare che gli emolumenti corrisposti per il servizio all'estero trovano la loro legittima genesi e giustificazione insieme nella necessità di ristorare il dipendente statale dei maggiori oneri cui è sottoposto a cagione del suo soggiorno al di fuori del territorio metropolitano. Tale *ratio* imporrebbe che il personale di pari ordine e grado, operante nella stessa sede, debba beneficiare di un trattamento economico, di entità perequata, apparendo affatto irragionevole la corresponsione di speri-quati trattamenti retributivi molto differenziati.

Le indagini della Corte hanno evidenziato che il personale militare può essere impiegato all'estero:

— per la frequenza di corsi e/o per acquisire, a condizione di reciprocità, esperienza operativa nei reparti militari allocati presso le Organizzazioni internazionali ovvero presso Stati riconosciuti dal governo italiano;

— per conto dell'ONU, dell'UE, della NATO ovvero di altre organizzazione internazionali;

— perchè assegnato presso:

— Organismi NATO

— Rappresentanze, Delegazioni e Missioni a carattere tecnico-militare

— Rappresentanze diplomatiche.

Il trattamento economico è regolamentato:

a) dalla legge 27 dicembre 1973, n. 838, (artt. 4-9), concernente l'ordinamento degli uffici degli addetti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in servizio all'estero e trattamento economico del personale della Difesa ivi destinato;

b) dalla legge 27 luglio 1962, n. 1114 (artt. 2-3), recante la disciplina della posizione giuridica ed economica dei dipendenti statali autorizzati ad assumere un impiego presso Enti od organismi internazionali ad esercitare funzioni presso Stati esteri;

c) dalla legge 8 luglio 1961, n. 642 (artt. 1-10) relativa al trattamento economico del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica destinato isolatamente all'estero presso Delegazioni o Rappresentanze militari ovvero presso enti, comandi od organismi internazionali per un periodo superiore a sei mesi ovvero inviato in missione all'estero per un periodo inferiore a sei mesi;

d) dal R.D. 3 giugno 1926, n. 941 riguardante il personale che, a qualsiasi titolo e per ogni periodo di permanenza, è inviato all'estero (attività addestrativa, corsi, scuola di guerra, missione ecc.) e dal relativo regolamento attuativo (DPR 31 marzo 1971, n. 286) nonché dal decreto del Ministro del tesoro 12 maggio 1983, con cui sono state determinate le diarie per le missioni all'estero.

Il suesposto quadro normativo depone per una ridondanza dispositiva nonché per l'esistenza di diversificazioni retributive prive del necessario requisito della ragionevolezza, articolandosi in un'ampia gamma oscillante dalla remunerazione più privilegiata, corrisposta al personale diplomatico, sino al trattamento minimale previsto, in via generale, per le missioni all'estero compiute dal personale statale, di ogni ordine e grado.

È stato, altresì, rilevato che alla luce della surriferita disciplina gli emolumenti corrisposti per le missioni sono di minore entità, a parità di condizioni di luogo e di situazioni personali del beneficiario, delle omologhe indennità erogate per un periodo ultrasemestrale; circostanza questa che mal si concilia con i principi retributivi che prevedono una graduale riduzione del trattamento di missione quando il periodo superi il semestre.

La diversità di trattamento nei sensi suesposti, non trova alcuna ragionevole giustificazione e nuoce al buon andamento dell'amministrazione.

Un ulteriore profilo da sottolineare consiste nella differenziazione del trattamento fiscale, ai fini dell'IRPEF, il quale pur essendo legittimato, nel concorso delle prescritte condizioni, dall'art. 48 del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, non appare armonizzato con i principi costituzionali d'uguaglianza e di concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.), risultando più favorevole di quanto praticato nei confronti dei dipendenti privati. Infine, per il personale in missione all'estero per un periodo superiore a sei mesi, l'amministrazione determina il regime remunerativo al netto delle ritenute fiscali, contravvenendo in tal modo ad un principio fondamentale del vigente ordinamento.

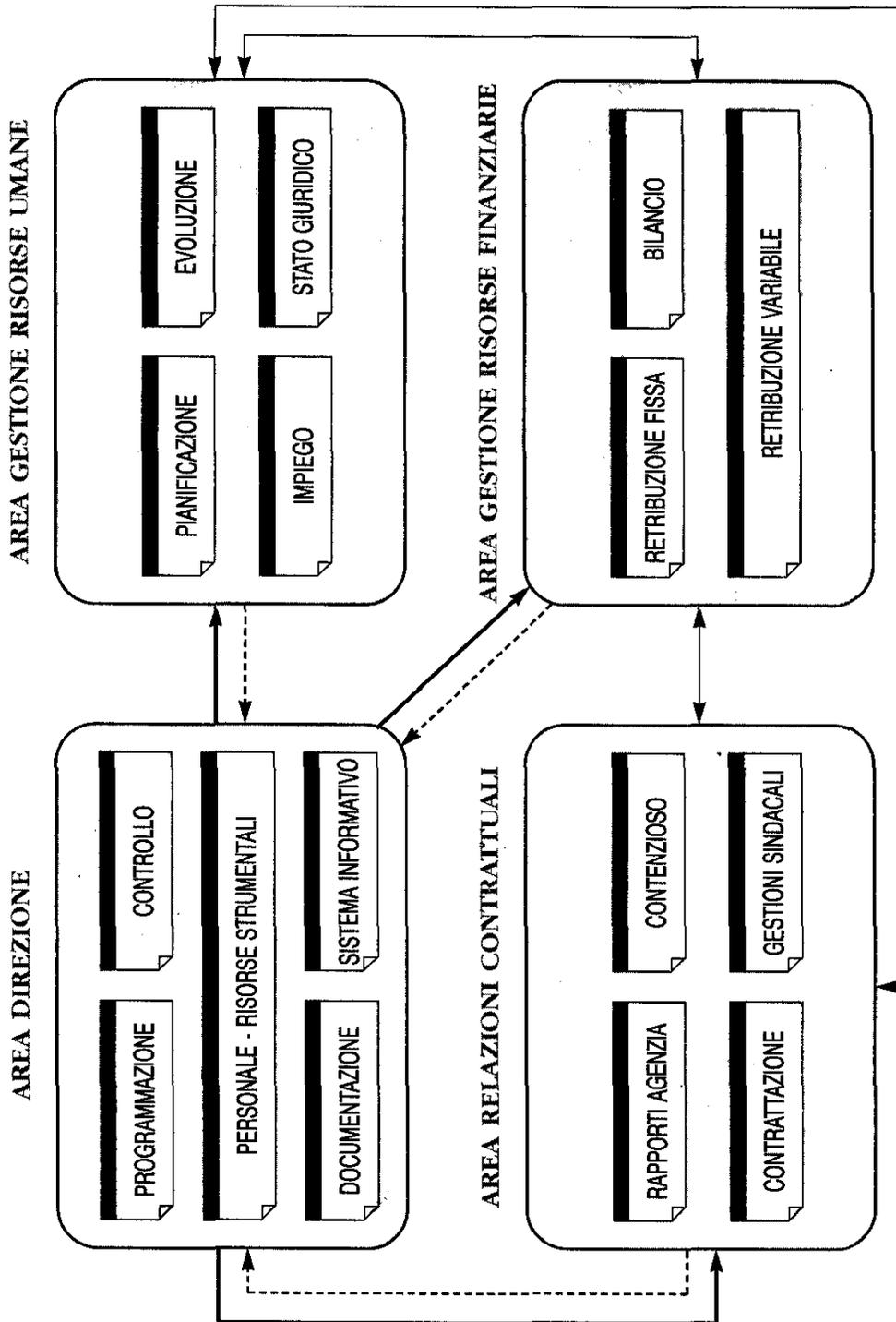
2. Personale civile

2.1 L'esistenza di due DD. GG. riguardanti l'Amministrazione del personale civile (impiegati e operai) non si armonizza con l'unicità del sistema normativo e comporta taluni inconvenienti che andrebbero eliminati come:

- la duplicazione di adempimenti, tenuto conto che le norme di riferimento sono unitarie;
- il prolungamento dei tempi procedurali per la necessità di concordare ed armonizzare eventuali disposizioni ed indirizzi comuni;
- l'eventuale disparità di trattamento economico-giuridico fra i dipendenti;
- la possibilità di adozione di sistemi diversi nella amministrazione del personale.

La Difesa ha predisposto una ipotesi di unificazione delle due Direzioni Generali del personale, da attuarsi nell'ambito del più vasto piano di razionalizzazione di tutti gli Uffici e Direzioni Generali, che può essere rappresentata graficamente nel modo seguente:

ORGANIGRAMMA DIREZIONE GENERALE PERSONALE CIVILE



XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.2 Nel corso dell'anno 1993 la ridefinizione degli uffici e degli organici, stabilita dagli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 29/1993, non ha trovato attuazione, in quanto l'Amministrazione è impegnata in un processo di ristrutturazione alla luce del nuovo «Modello Difesa» con eventuali profonde modificazioni nell'ambito sia dell'area tecnico-operativa che di quella tecnico-amministrativa. Da ciò potrebbe conseguire infatti la chiusura di taluni Enti/Stabilimenti/Reparti, l'accorpamento di Direzioni Generali ed Uffici Centrali, con rideterminazione delle dotazioni organiche del personale civile della Difesa, sia dirigenziale che appartenente alle qualifiche funzionali, di cui è prevista una riduzione, rispetto alle attuali presenze.

In relazione a ciò, va, peraltro, evidenziata la recente normativa di cui all'art. 3 - 6° comma - della legge 537/1993 (concernente interventi correttivi di finanza pubblica), secondo cui le dotazioni organiche delle Amministrazioni pubbliche «sono provvisoriamente rideterminate in misura pari ai posti coperti al 31 agosto 1993 nonchè ai posti per i quali, alla stessa data, risulti in corso di espletamento un concorso o pubblicato o autorizzato un bando di concorso».

Di conseguenza, la dotazione organica cumulativa del personale civile della Difesa, già fissata dal D.P.C.M. 20/6/1987 e successive modifiche in 71.462 unità, verrebbe ridotta a complessive 54.840.

Inoltre, il «Nuovo Modello Difesa», ove definito in sede parlamentare dovrà necessariamente comportare una rideterminazione degli organici in senso riduttivo.

L'Amministrazione ha avviato le procedure tese alla ricognizione delle proprie esigenze, le quali si definiranno oltre il termine del 30 giugno 1994, stabilito dal decreto legislativo 546/1993 per l'applicazione dell'art. 57 del decreto legislativo 29/1993 (concernente la possibilità di attribuire per tre mesi mansioni superiori al personale), subordinata proprio alla rideterminazione delle piante organiche.

2.3. La determinazione delle piante organiche, organica ed effettiva, è schematizzata nella seguente tabella:

Organici e presenze personale civile alla data del 31 agosto 1993 distinto per qualifiche funzionali (q.f.)

ORGANICO DPCM 20-6-87		PRESENZE				TOTALI
		IMPIEGATI		OPERAI		
Q.F.		EFFETTIVI	A CONCORSO	EFFETTIVI	A CONCORSO	
2.	4.473	—	—	8	—	3
3.	6.291	427	103	3.318	216	4.064
4.	32.906	47	466	26.412	1.799	28.724
5.	17.856	6.494	13	10.130	666	17.303
6.	6.724	748	16	401	—	1.165
7.	2.442	2.671	110	—	—	2.781
8.	642	359	4	—	—	363
9.	428	432	—	—	—	432
	71.462	11.178	712	40.269	2.681	54.840

2.4 Anche nel 1993 sono stati adottati da parte del Ministero della Difesa, su proposta delle Direzioni Generali del personale civile, i piani nazionali di produttività ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.P.R. 44/1990, sulla cui validità, ai fini della funzionalità operativa, la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione, con particolare riferimento all'effettività delle prestazioni rese, come disposto dall'art. 65 del D.lvo 3 febbraio 1993, n. 29.e successive modificazioni ed integrazioni.

2.5 In merito alla gestione delle risorse umane permane anche nel 1993 il fenomeno diffuso del «mansionismo», consistente nell'impiego, protrattosi nel tempo, di personale in mansioni superiori rispetto al profilo professionale e qualifica funzionale di inquadramento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò si è reso necessario per il succedersi di vari eventi, quali la mancata ristrutturazione dell'area impiegatizia della Difesa, l'esodo degli ex combattenti (L. 336/1970), l'aumento delle esigenze burocratiche dovute al sovrapporsi di copiosa e complessa normativa, l'evoluzione delle tecnologie, cui si è dovuto far fronte utilizzando il personale esistente, al fine di evitare la paralisi di molti e delicati settori dell'A.D..

Il fenomeno in questione è stato oggetto di interrogazioni parlamentari, di ispezioni sia interne che del Tesoro, e di indagini conoscitive delle DD.GG. del personale.

In particolare queste ultime evidenziano che sono interessati al fenomeno sopra descritto non meno di 10.000 dipendenti.

Al riguardo, si fa presente che l'art. 4, 10 comma della legge n. 312/1980 prevedeva, un inquadramento in profili di livello superiore a favore di quel personale che avesse effettivamente svolto per l'Amministrazione mansioni superiori.

L'art. 74 del decreto legislativo 29/93 ha abrogato il menzionato 10 comma, e gli artt. 56 e 57 hanno disciplinato in maniera innovativa lo svolgimento delle mansioni, consentendo l'impiego in mansioni superiori (art. 56, ovvero ammettendolo in determinate particolari circostanze art. 57) per un periodo massimo di tre mesi e comunque non comportando mai inquadramento in qualifica funzionale superiore.

Tali innovazioni hanno trovato difficoltà di applicazione a causa del rilevante numero di dipendenti che, in taluni casi, da anni non svolgevano mansioni del livello di inquadramento.

Trattandosi di un problema che investe tutta la Pubblica Amministrazione, la Presidenza del Consiglio ha provveduto a differire il termine di applicazione del suddetto art. 57, in un primo tempo, al 1° ottobre 1993 (D.lvo 247/1993) e, con un secondo provvedimento legislativo (D.lvo 546/1993), alla data di emanazione, in ciascuna amministrazione, dei provvedimenti di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche e comunque non oltre il 30 giugno 1994.

2.6 Per quanto riguarda l'assetto organizzativo, sotto il profilo della distribuzione del personale, il D.lvo 29/1993 prevede la definizione degli uffici e piante organiche dopo la rilevazione dei carichi di lavoro. Le indicazioni sulla determinazione dei carichi di lavoro sono state fornite dalla Funzione Pubblica ad oltre un anno dall'entrata in vigore del DL.vo 29/1993, e non in forma definitiva, stante la possibilità delle Amministrazioni di discostarsi dal modello di rilevazione suggerito. Quanto sopra ha determinato la sospensione di tutte le procedure per l'attuazione della mobilità, mentre quelle per il reclutamento, di per sé già bloccate da anni dalle varie leggi finanziarie, risultano ulteriormente ritardate.

Inoltre, per l'Amministrazione della difesa va rilevato che il processo decisionale in ordine alle riforme da attuarsi è condizionato dal nuovo modello difesa che comporta l'esigenza di ristrutturazione, in chiave riduttiva, dello strumento militare.

2.7 Nel 1993 sono stati emanati i seguenti provvedimenti modificativi dell'organizzazione e delle competenze di uffici e servizi:

1) D.M. 24 giugno 1993.

Ulteriori variazioni al decreto ministeriale 7 gennaio 1976 recante modificazioni al decreto ministeriale 31 marzo 1966, concernente la data di costituzione degli uffici centrali del Ministero della difesa e l'ordinamento degli uffici stessi.

Il decreto mira a modificare le attribuzioni del 4° Reparto dell'Ufficio centrale per gli studi giuridici e la legislazione.

2) D.M. 1° giugno 1993 e D.M. 24 settembre 1993.

Riordinamento della Direzione generale per gli operai.

I provvedimenti dispongono la nuova ripartizione delle competenze nell'ambito della Direzione.

Circa gli effetti prodotti dai suddetti provvedimenti la Corte si riserva di riferirne nella prossima relazione.

3. La Magistratura militare

3.1 Nel corso dell'anno 1993 il Consiglio Superiore della Magistratura Militare, oltre agli interventi più direttamente collegati alle vicende amministrative dei singoli magistrati militari, ha espresso pareri su disegni di legge e quesiti proposti da magistrati.

Il Consiglio ha inoltre deliberato numerosi provvedimenti di applicazione e di supplenza di magistrati militari trasmessi, per l'approvazione, dal Presidente della Corte militare di Appello, ed ha potuto rilevare come la grave carenza di magistrati militari (ne sono attualmente in servizio 77 su centotré) abbia comportato difficoltà nella costituzione dei colleghi giudicanti, soprattutto in talune sedi.

In questo contesto rappresenta indubbiamente un dato positivo l'emanazione di un bando di concorso, per esami, a quindici posti di uditore giudiziario militare, ma non può non essere rilevato in proposito come tale bando sia intervenuto dopo circa quattro anni dal concorso per titoli a diciotto posti di uditore giudiziario militare, riservato ai magistrati ordinari, che si è concluso con il passaggio di soli 3 magistrati ordinari nella magistratura militare.

Al riguardo, si fa presente che, a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario militare avvenuta con L. 180/1981, il meccanismo concorsuale di cui all'art. 12 del Regio Decreto 9 ottobre 1923, n. 2316 prevede una prima fase consistente in un concorso per titoli riservato ai magistrati ordinari ed una seconda fase concernente un successivo concorso pubblico per esami aperto ai laureati in giurisprudenza relativamente ai posti di risulta.

Il Consiglio ha constatato che, a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario militare avvenuta con L. 180/1981, in base alla quale per i magistrati militari vigono le disposizioni per i magistrati ordinari in quanto applicabili, tale complessa procedura concorsuale è ormai del tutto obsoleta ed ha, pertanto, sollecitato il ministro della Difesa ad adottare idonee iniziative legislative.

3.2 Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, il Consiglio ha sottolineato l'esigenza di approntare presso il Ministero della Difesa un'apposita struttura per la trattazione degli affari generali e l'organizzazione giudiziaria militare in modo che, da un lato, il Ministro della Difesa sia messo nelle condizioni di avere continuamente – al fine di un corretto svolgimento dei propri compiti istituzionali – un quadro d'insieme omogeneo dell'Amministrazione della giustizia militare e, dall'altro, il Consiglio possa rinvenire, a livello ministeriale, un interlocutore unico in grado di curare, in particolare, il coordinamento della fase esecutiva delle deliberazioni, delle risoluzioni e delle richieste consiliari.

Allo stato, però, nonostante le numerose sollecitazioni, non si è ancora provveduto all'istituzione di tale struttura.

Il Consiglio, inoltre, ha evidenziato che nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, sostanzialmente mutate dal Consiglio Superiore della Magistratura, è condizionato dalla mancanza di quell'autonomia finanziaria di cui invece gode, ai sensi dell'art. 9 della legge 24 marzo 1958, n. 195, l'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, il quale com'è noto, provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e collocato, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro.

D) Risultati del controllo della Corte dei conti

1. Controllo di legittimità

1.1 Oltre al controllo svolto ai fini del presente referto, la Corte ha, altresì, esercitato il sindacato di legittimità sugli atti della Difesa, sia pure nell'ambito più ristretto fissato dal nuovo sistema introdotto nel 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli aspetti di maggiore rilievo emersi dall'attività di controllo in materia di personale (militare e civile) e di gestione contrattuale dell'Amministrazione della difesa possono sintetizzarsi nei temi seguenti:

A) Deliberazione n. 54/93 (Adunanza 7.1.1993)

In tema di riliquidazione di equo indennizzo in favore di sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, i quali avrebbero avuto titolo ad ottenerla per avere acquisito già all'epoca del primo decreto concessivo, la posizione economica che li equiparava, per effetto di disposizioni riconducibili alla legge 1 aprile 1981, n. 121 e di decisioni giurisdizionali, alla corrispondente qualifica del personale della Polizia di Stato.

Nella deliberazione è stato compiuto un rapido excursus delle vicende giurisdizionali (sentenze del TAR Lazio, della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato) che avevano condotto all'affermazione del principio di equiparazione, in base alla omogeneità delle funzioni, del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di polizia. Tale principio ha trovato esplicitazione del dettato della legge 6 marzo 1992, n. 216, la quale ha stabilito, facendo salve le diverse decorrenze dei benefici economici derivanti dall'esecuzione delle sentenze, che l'equiparazione del trattamento economico dovesse entrare a regime a decorrere dal 1° gennaio 1992 cosicché la corresponsione degli emolumenti arretrati e, quindi anche la riliquidazione dell'equo indennizzo, poteva aversi solo nei confronti dei soggetti che avessero proposto ricorso con esito favorevole.

Intervenendo nuovamente sulla questione, la Corte costituzionale (sentenza n. 455 del 15 - 23 dicembre 1993) ha affermato che «la scelta del legislatore di introdurre una disciplina differenziata tra la posizione dei ricorrenti e quella di non ricorrenti, per quanto attiene al compito delle competenze arretrate, non è affetta da censure di arbitrarietà o irragionevolezza, anche alla luce del rilievo che il principio di equilibrio del bilancio ha nella ponderazione degli interessi riservata al legislatore».

Per quanto più specificamente riguarda la deliberazione in esame, la Sezione non ha potuto entrare nel merito della questione che, pur riguardando la riliquidazione dell'equo indennizzo, non poteva non tener conto delle vicende legislative e giurisdizionali sopra esposte per gli inevitabili riflessi che su di essa determinavano.

Nel corso di tali vicende, infatti, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti su fattispecie inerenti al trattamento economico del personale (militare e civile) è venuto meno per effetto della serie di decreti legge emanati nel 1993 e dell'art. 3 della legge n. 20/94. Sugli esiti del controllo successivo, nella materia in questione, non si hanno ancora elementi definitivi, sicché ogni valutazione viene necessariamente rinviata.

B) Delibera n. 106/93 (Adunanza 18.3.1993)

In tema di corresponsione degli interessi legali maturati sull'equo indennizzo concesso a personale militare, che l'Amministrazione ha ritenuto di dover calcolare dalla data del decreto concessivo fino a quella dell'effettivo pagamento, risultante dalla quietanza del beneficiario.

Sull'argomento la Sezione ha innanzi tutto ribadito il principio che nei casi di equo indennizzo non si fa luogo a rivalutazione monetaria perché tale istituto non ha natura retributiva ed è assistito da un autonomo meccanismo di rivalutazione.

In ordine alla valutazione degli interessi (da considerare «corrispettivi» trattandosi di credito pecuniario liquido ed esigibile) la Sezione ha escluso la tesi in passato affermata secondo cui l'importo da corrispondere a titolo di interessi dovrebbe limitarsi al periodo di tempo, di solito breve, intercorrente tra l'emissione del mandato di equo indennizzo e la riscossione dello stesso da parte dell'avente diritto.

Aderendo all'orientamento giurisprudenziale più recente, la Sezione ha affermato che si debba avere riguardo alla data di maturazione del credito, coincidente con il decreto di attribuzione dell'equo indennizzo (dies a quo) e, per quanto attiene al dies ad quem, al momento in cui la somma è materialmente a disposizione del creditore.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La Sezione ha tra l'altro richiamato, nella deliberazione, le nuove regole sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) che impongono all'Amministrazione di concluderlo entro i termini previsti dal regolamento (o da altra legge che a ciò disponga), altrimenti deve applicarsi il termine di 30 giorni stabilito dall'art. 2 della legge citata.

Non essendo stato emanato all'epoca della deliberazione il regolamento attuativo, la Sezione ha precisato che dalla data del decreto concessivo di equo indennizzo decorreva il termine di 30 giorni per disporre la liquidazione e il pagamento sicché, superato questo limite temporale, doveva cominciare il computo degli interessi legali fino al giorno in cui la somma entrava nella disponibilità del creditore.

L'Amministrazione della difesa ha adempiuto successivamente all'obbligo di emanare il regolamento attuativo (registrato alla Corte dei conti il 20 aprile 1994 Reg. 1 foglio 60 - Personale militare) e, in materia di equo indennizzo, ha previsto un termine di 365 giorni per l'espletamento del procedimento in considerazione dei tempi lunghi occorrenti per acquisire i pareri del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie.

C) Deliberazione n. 3/94 (Adunanza 18.11.1993)

In tema di alienazione del materiale dichiarato fuori uso (contratto attivo), di proprietà dell'Amministrazione militare, la Sezione ha affermato che, costituendo la lettera di invito inviata alle ditte concorrenti la *lex specialis* della procedura di gara (nella fattispecie trattavasi di licitazione privata con il metodo dell'aggiudicazione in favore del migliore offerente) non era in potestà dell'Amministrazione compiere, in corso di gara, una variazione unilaterale del criterio di aggiudicazione stabilito, a ciò ostando il principio inderogabile dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici. Di conseguenza era da censurare il comportamento tenuto dall'Amministrazione che aveva assegnato ad una ditta concorrente solo una parte dei lotti di materiale fuori uso, in quanto per i rimanenti lotti l'offerta era stata ritenuta inferiore al valore risultante dai verbali di consistenza e stima, dato che la lettera d'invito aveva precisato, in modo inequivoco, che la vendita sarebbe avvenuta in blocco (vendita a corpo) e quindi senza possibilità di scorporare uno o più lotti facendone oggetto di vendita separata.

D) Deliberazione n. 125/93 (Adunanza 24 maggio 1993)

In tema di contratto di appalto del servizio di sartoria stipulato per l'anno 1993 dalla Direzione di commissariato della Marina militare di La Spezia.

La questione riguardava, nell'ipotesi di rinnovo di contratto per il quinquennio successivo, l'aggiornamento delle tariffe sulla base di variazioni percentuali del costo della mano d'opera accertate dall'ISTAT. Ciò appariva in contrasto sia con la clausola contrattuale che subordinava la rinnovabilità «alle stesse condizioni» convenute all'atto della stipula sia, in modo particolare, con le disposizioni abrogative dell'istituto della revisione prezzi (art. 3 D.L. 11 luglio 1992, n. 333 convertito, con modificazione, nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

Ad avviso dell'Amministrazione, invece, gli eventuali rinnovi vanno considerati come contratti di durata annuale, aventi ciascuno la propria autonomia, con la conseguenza che il meccanismo di adeguamento dei prezzi tenderebbe ad assicurare all'impresa, negli anni successivi, le stesse condizioni previste per il primo anno (invariabilità dei prezzi) che devono permanere in termini reali e non puramente nominali. In tal modo non si fa luogo ad alcuna forma di revisione prezzi innanzi tutto perché ogni rinnovo costituisce un autonomo contratto di durata e poi perché si stabiliscono tra le parti parametri obiettivi che lo rendono, in termini reali, uguale a quello valido per il primo rapporto annuale.

Sulla questione suindicata la Sezione non ha potuto pronunciarsi in quanto il decreto legge 15 maggio 1993, n. 143, all'epoca vigente, non includeva, tra le categorie di atti sui quali la Corte era tenuta ad esercitare il controllo preventivo, quelli approvativi di contratti.

La pronuncia del collegio in sede di controllo successivo - tenuto conto che la materia nella sua globalità (valutazioni sull'attività contrattuale inerente agli acquisti ed approvvigionamenti di vestiario ed equipaggiamento) è stata inserita nel programma di lavoro del competente Ufficio - non è ancora intervenuta, sicché ogni valutazione dovrà necessariamente differirsi alla prossima relazione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E) Deliberazione n.39/94 (Adunanza 17 marzo 1994)

In tema di contratto a trattativa privata, per un importo di circa 32 miliardi, concernente un progetto di ricerca e sviluppo per la realizzazione di un sistema di contromisure elettroniche da installare su velivoli EFA.

Il punto saliente della vicenda contrattuale ha riguardato le modalità applicative dell'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, cui l'Amministrazione è tenuta a conformarsi in ordine ai contratti che devono essere soggetti a giudizio di congruità.

La fattispecie esaminata dalla Sezione rientrava nel novero di quei contratti per i quali vi era stato l'atto approvativo (prima dell'entrata in vigore della norma) ma non si era ancora dato inizio all'esecuzione degli stessi sicché poteva sorgere il dubbio se dovesse attendersi, ai fini dell'ammissione al visto, la determinazione delle parti in ordine alla revisione del prezzo.

La Sezione ha ritenuto che siffatte situazioni contrattuali dovessero assimilarsi a quelle dei contratti che già si trovavano in fase esecutiva, per i quali non era ammessa sospensione alcuna, dovendosi individuare nella legge una volontà di favorire l'esecuzione del contratto allo scopo di non aggravare le condizioni di crisi in cui versano molte imprese.

L'Amministrazione, comunque, era tenuta a porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 6 della legge n. 537/93 al fine di ricondurre il contratto alle condizioni di congruità, delle quali la Corte doveva venire a conoscenza, al fine di svolgere le valutazioni di sua competenza.

Nell'esaminare altri profili della fattispecie contrattuale, la Sezione ha ritenuto giustificato il ricorso alla trattativa privata, in quanto sussistevano motivi di segretezza e conseguentemente ha accolto la tesi dell'Amministrazione secondo cui ove la cessione di materiali, prevista da apposita clausola contrattuale a titolo di redevances (o royalties), dovesse riguardare materiali ancora coperti da segreto militare, sarà subordinata alla preventiva autorizzazione delle autorità governative competenti, nel rispetto delle norme inderogabili stabilite dall'ordinamento.

1.2 La Corte, consolidatosi il quadro normativo, ha avviato molteplici iniziative per la verifica sotto il profilo della legittimità degli atti, in via successiva, e della nuova gestione finanziaria (verifica del rapporto obiettivi/risultati del «sistema Difesa»), su cui si riserva di riferire nella prossima relazione.

2. Controllo sui rendiconti amministrativi

2.1 Come già segnalato in precedenza, circa il 70% della spesa della Difesa affinisce alla gestione degli enti militari decentrati, tenuti a produrre i rendiconti amministrativi. Ciò comporta che, al momento della verifica del rendiconto generale dello Stato, solo il 30% degli stanziamenti allocati nello stato di previsione della Difesa, gestiti direttamente dagli organi centrali, soggiace all'immediato riscontro dalla Corte; la parte restante trova nell'articolazione periferica dell'Amministrazione della Difesa i «centri» operativi, tenuti a produrre i rendiconti amministrativi, il cui controllo da parte della Corte avviene soltanto a notevole distanza di tempo rispetto alla chiusura dell'esercizio finanziario.

Le notazioni che seguono attengono, di conseguenza, alla verifica dell'attività di gestione svolta negli anni antecedenti al 1993 ed impongono, per la loro migliore comprensione una sommaria descrizione del sistema.

2.2 I rendiconti amministrativi del Ministero della Difesa, sui quali si riferisce, sono, al pari degli altri rendiconti amministrativi contemplati nella legge generale di contabilità di Stato e nel T.U. n. 1214/1934, gli strumenti con i quali sono sottoposti a controllo successivo (della Ragioneria e della Corte dei conti) gli atti di spesa posti in essere dai funzionari delegati in un determinato periodo di tempo (il semestre per le contabilità ordinarie, il trimestre per le contabilità speciali del Ministero della Difesa) in base alla provvista finanziaria ricevuta a tal fine.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In passato, la provvista finanziaria (ordini di accreditamento) era soggetta a controllo preventivo; oggi non più. Però, possono ancora esserlo alcuni atti presupposti della provvista, come, ad esempio, gli atti di approvazione di contratti che superano un certo importo, nei quali si stabilisce di effettuare il pagamento degli acconti contrattuali a mezzo di funzionari delegati e di ordini di accreditamento.

In via di massima, comunque, l'apertura di credito a favore di un funzionario delegato presuppone l'autorizzazione di una spesa soltanto programmata, ricorrente o «una tantum». Per il personale militare, però, è utilizzata anche forma di pagamento di spese fisse (come stipendi e paghe).

Nei rendiconti amministrativi del Ministero della Difesa si rinvencono le materie più varie di spesa: da quella del personale a quella dei lavori e delle forniture. Sono pochi i capitoli non interessati alla spesa cosiddetta «delegata», cioè gestita da funzionari delegati per le tre ultime fasi: liquidazione, ordinazione e pagamento.

Con i rendiconti del Ministero della difesa viene giustificata per l'esercizio finanziario 1992 una spesa annuale di circa diciottomila miliardi di lire su una spesa totale di circa ventiseimila miliardi di lire come si desume dal seguente prospetto:

SPESE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA DIFESA NEL 1992

(in termini di pagamento)

SOMME EROGATE DISTINTE SECONDO IL SISTEMA DI PAGAMENTO				PERCENT
		SPESE DIRETTE		
		Competenza	3.773.824.848.816	
		Residui	4.507.104.329.796	
Competenza	20.139.204.058.591	TOTALE . . .	8.280.929.178.612	31,4
Residui	6.284.287.696.231			
TOTALE . . .	26.423.491.754.822	SPESE DELEGATE		
		Competenza	16.365.379.209.775	
		Residui	1.777.183.366.435	
		TOTALE . . .	18.142.562.576.210	68,6%

2.3 La riforma dei controlli, che è pervenuta ad un assetto legislativo definitivo allo scadere del 1993, non ha comportato, per l'Amministrazione della difesa, cambiamenti di alcun genere nel settore dei rendiconti amministrativi, perchè si versa nell'area della spesa «delegata», cioè eseguita a mezzo di funzionari delegati, che, una volta ricevuta la provvista finanziaria, **operano** (assumendo obbligazioni, liquidando le spese e ordinando i pagamenti) **senza alcun controllo preventivo** (e della Ragioneria dello Stato e della Corte dei conti) ma sono tenuti a giustificare periodicamente le singole spese.

L'Amministrazione, come in passato, ha continuato a trasmettere i rendiconti dei funzionari delegati (trimestrali o semestrali a seconda del tipo di contabilità) dopo averli sottoposti a revisione amministrativa e contabile, ma non trasmette più, per il riscontro preventivo, gli ordini di accreditamento, con i quali vengono messe a disposizione dei funzionari delegati le somme occorrenti per le spese di cui sono incaricati.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La gestione di gran parte dei fondi accreditati viene condotta mediante «contabilità speciali», le quali non costituiscono gestioni fuori bilancio, ma restano interamente nel circuito statale, secondo le seguenti aggregazioni contabili.

SITUAZIONE DEBITORIA DI ENTI E FUNZIONARI DELEGATI AL 31 DICEMBRE 1993		
TIPO CONTABILITÀ	ACCREDITAMENTI CONCESSI	RENDICONTI PERVENUTI
Speciale	14.858.528.597.405	14.858.528.597.805
Ordinaria	3.284.033.978.405	656.714.183.358 (6)
TOTALE	18.142.562.576.210	15.515.242.781.163

Con le contabilità speciali viene realizzato il decentramento amministrativo-contabile degli Enti militari periferici (caserme, Scuole, Accademie, Arsenali, magazzini, etc.).

Questi organismi ricevono periodicamente i fondi necessari per il loro funzionamento (inteso in senso ampio) dalle quattordici Direzioni di amministrazione a carattere inter-regionale (eccezion fatta per la Direzione di Amministrazione Interforze e per quella dell'Arma dei Carabinieri) alle quali sono intestate le contabilità speciali alimentate da ordini di accreditamento emessi periodicamente dalle Direzioni Generali del Ministero sulla base di assegnazioni annuali, che costituiscono, in sostanza, accantonamenti sugli stanziamenti dei capitoli interessati.

Le contabilità speciali consentono agli enti predetti una gestione di mera cassa senza residui: le economie di gestione (cioè le somme non utilizzate sui singoli capitoli cui le spese vengono imputate) vanno versate al Tesoro in entrata.

Come per tutte le altre aperture di credito in favore di funzionari delegati, le Direzioni di Amministrazione rendono periodicamente (ogni tre mesi) il conto delle operazioni di propria competenza (anticipazioni di fondi agli Enti militari) e riordinano, per capitolo, e trasmettono, con la stessa cadenza, i conti degli Enti della propria giurisdizione, che hanno effettuato in concreto le spese sui vari capitoli.

I rendiconti delle spese effettuate in contabilità speciale, sono, perciò, enormi contenitori sia che li si riguardi dal lato del singolo Ente militare sia da quello della Direzione di Amministrazione: l'Ente, ad ogni trimestre, rappresenta i movimenti finanziari in un unico prospetto contabile (Mod. 30) distinguendoli per capitolo e allegando la documentazione giustificativa; la direzione di Amministrazione mette insieme, per capitolo, i titoli di spesa dei vari Enti con la relativa documentazione.

Il primo elemento di valutazione, in tema di resa del conto, non può che concernere l'adempimento dell'obbligo di presentazione del conto.

Al riguardo occorre tener distinte le contabilità speciali da quelle ordinarie.

Per le prime, il discarico contabile viene effettuato attraverso il Sistema Informatico della Corte dei conti soltanto nei confronti delle Direzioni di Amministrazione, che trasmettono un rendiconto finanziario trimestrale, nel quale espongono gli accreditamenti ricevuti e le anticipazioni effettuate ai vari Enti Militari. La gestione finanziaria di questi ultimi è finora ignorata dal predetto Sistema Informatico. Sono, tuttavia, in corso iniziative di implementazione che dovrebbero riguardare, anzitutto, le contabilità speciali del Ministero della Difesa.

Le Direzioni di Amministrazione trasmettono anche un riassunto delle spese effettuate dagli Enti militari nel trimestre, che attesta la resa del conto e l'entità del discarico contabile.

6) Bisogna considerare che i rendiconti relativi a spese per acconti contrattuali non sono pervenuti a questo Ufficio bensì a quello del preventivo unitamente ai mandati di saldo ai sensi dell'art. 60, comma 5, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Attraverso questi elaborati è dato affermare che gli Enti osservano scrupolosamente l'obbligo della presentazione della documentazione contabile e, quindi, alla chiusura dell'esercizio finanziario, le somme rendicontate corrispondono in pieno a quelle accreditate, tenuto conto delle somme versate al Tesoro per le economie di gestione verificatesi su alcuni capitoli e degli «stralci» di spesa operati su altri capitoli per trasferire le eccedenze di spesa alla competenza dell'esercizio finanziario successivo.

Diversamente si presenta la situazione delle contabilità ordinarie specie quelle riferibili alle spese effettuate all'estero che comportano, com'è noto, l'intervento del Contabile del Portafoglio e di un funzionario delegato, che su apposito accreditamento fornisce al primo i fondi necessari all'acquisto della valuta estera tramite l'Ufficio Italiano Cambi.

La legge di contabilità generale dello Stato non prevede alcun termine per la presentazione dei rendiconti, limitandosi a rinviare, per le spese in parola, a regolamenti mai adottati. Per alcuni acquisti all'estero l'art. 9, comma 4, della legge 11 novembre 1986, n. 770 fissa in sei mesi il termine di presentazione del rendiconto: termine che decorre dalla data di acquisizione dei documenti giustificativi della spesa e che, di conseguenza, appare molto elastico in relazione all'incertezza del «dies a quo».

Inoltre, i tempi lunghi per la resa del conto sono connaturati a tali spese: si consideri che l'esecuzione dei contratti stipulati con i fornitori esteri, per prassi internazionale è subordinata al deposito dell'intero prezzo in valuta estera presso la banca designata, che all'Amministrazione apre un credito al quale saranno imputati gli acconti contrattuali ed il saldo finale.

Si verifica, dunque, che il funzionario delegato, che riceve la provvista (con ordine di accreditamento) necessaria per l'acquisto della valuta estera, aspetti anche degli anni prima di mettere insieme tutta la documentazione giustificativa della spesa (fatture presentate alla banca dal fornitore, atti di collaudo, etc.) e prima di compilare il rendiconto, in quanto l'esecuzione del contratto richiede un lungo arco di tempo.

La Corte suggerisce, al fine di garantire la tempestività delle sue verifiche che il funzionario delegato sia tenuto a presentare rendiconti parziali, per ottenere il discarico parziale delle somme pagate per anticipazioni, acconti contrattuali, eventuali compensi revisionali.

In particolare, per gli acquisti contemplati al citato art. 9 della legge n. 770/1986 (materiali, impianti, macchinari ed apparecchiature di alta tecnologia), è stabilito che gli assistenti amministrativi degli addetti militari, navali ed aeronautici siano costituiti funzionari delegati per il pagamento delle forniture e, di conseguenza, la resa del conto del funzionario delegato incaricato di finanziare l'acquisto della valuta estera tramite il Contabile del Portafoglio viene separata dalla resa del conto per la spesa vera e propria.

Come si è avuto modo di accennare, la massa di spesa all'estero, che è riportata nel prospetto che segue, concerne soprattutto l'attività contrattuale dell'Amministrazione.

In proposito, si rileva, che i funzionari delegati inviano il frontespizio del rendiconto subito dopo aver fornito i fondi al Contabile del Portafoglio e che in secondo momento, magari molto lontano, inviano il rendiconto con la documentazione giustificativa. Ovviamente, il rendiconto reca una data ben diversa da quella del frontespizio, che, perciò, non attesta la presentazione dell'elaborato e non può essere utilizzato per il discarico contabile.

Per le spese all'estero si è, così, costretti ad effettuare il discarico contabile in base ai rendiconti pervenuti, finché non sarà chiarita con l'Amministrazione la questione dei frontespizi.

Il seguente prospetto fornisce un quadro della situazione debitoria dei funzionari delegati.

SPESE ALL'ESTERO			
Esercizio 1992	Somme accreditate 1.186.679.149.975	Rendiconti pervenuti 170.368.828.835	Somme da giustificare 1.016.310.321.140
Esercizi 1978-1991	Rendiconti non ancora pervenuti al 31-12-1992 1.890.271.483.961	Rendiconti pervenuti al 31-12-1993 355.327.039.504	Rendiconti di cui si resta in attesa 1.534.944.444.457

2.4 Nel corso del 1993, non si è notato che l'Amministrazione abbia dovuto affrontare nuove tematiche impegnative nella gestione della spesa delegata, ma si è dovuto constatare che si è trovata di fronte a varie problematiche ricorrenti.

Anzitutto, quella di ogni fine di esercizio finanziario attinente alle spese eccedentarie, **pagate** con i fondi disponibili su capitoli non pertinenti (e, in definitiva, con le economie di gestione) e successivamente **imputate** alla pertinente competenza del nuovo esercizio.

Com'è noto, la Corte ha contestato da tempo la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, rimettendo gli atti alla Sezione del Controllo per la pronuncia collegiale, che in data 8 giugno 1994 ha dichiarato «non conforme a legge il procedimento di chiusura a pareggio delle contabilità speciali del Ministero della Difesa mediante stralcio dei pagamenti eccedentari».

Invero, nel prendere atto di quanto rilevato dalla Corte nell'ultima relazione, l'Amministrazione aveva già preso coscienza dell'aspetto patologico del fenomeno connesso con l'applicazione dell'art. 264 del R.A.U., che secondo la sua interpretazione avrebbe consentito di pagare con i fondi disponibili su altri capitoli, spese di altra natura. In proposito, al fine di eliminare ogni abuso, compromettente il principio dell'annualità del bilancio, il Segretario Generale ha raccomandato alle Direzioni generali (direttiva n. 314081/02/17297-92 del 29 settembre 1992) di evitare di concedere «assegnazioni da finanziare in conto saldo rendiconti», nella considerazione che spesso non trovano la necessaria copertura nelle residue disponibilità di ragioneria e danno luogo allo «stralcio» delle relative spese in sede di chiusura e a carenza di liquidità (specie nei primi mesi del nuovo esercizio finanziario) che si ripercuote negativamente su tutta l'attività degli enti militari, mettendo in crisi settori vitali (supporto logistico, addestramento, funzionamento dei comandi, etc.).

Per la precisione, l'accennata carenza di liquidità è determinata dal fatto che occorre destinare le disponibilità del nuovo esercizio alla reintegrazione delle casse degli Enti, che hanno anticipato le somme occorrenti per le eccedenze di spesa attingendo soprattutto alle economie di gestione, che vanno versate al Tesoro in entrata.

La direttiva, però, non ha impedito che anche per l'esercizio 1992 la chiusura delle contabilità speciali evidenziasse «sfondi» su alcuni capitoli per complessivi 242,6 miliardi di lire, cioè spese effettuate (**pagate e non soltanto impegnate**) in eccedenza rispetto allo stanziamento dei pertinenti capitoli di bilancio.

Altra problematica attiene alle spese relative alla manodopera assunta per l'esecuzione di lavori in amministrazione diretta (di manutenzione di aree di infrastrutture demaniali) ai sensi dell'art. 52 del regolamento per i lavori del genio militare, approvato con R.D. 17 marzo 1932, n. 365.

Dovrebbe trattarsi, di norma, di manodopera «occasionale», ma pare che in certi casi sia divenuta «stabile» nel senso che non è stata mai licenziata (addirittura dal 1988) per resistenze di varia natura.

Attualmente il fenomeno è stato localizzato presso l'Aeroporto militare di Palese-Macchie (Bari) ed è stato contestato al funzionario delegato che provvede al pagamento degli operai, ma sono in corso accertamenti per stabilire la sua ampiezza e pervenire alle valutazioni dell'intero sistema.

2.5 Un'ulteriore problematica concerne l'esatta individuazione dei capitoli cui imputare le varie spese, soprattutto quando queste, a prima vista, sembrano contemplate contemporaneamente in più di un capitolo in relazione al loro oggetto e alla finalità da perseguire.

Non è questione di poco conto, perchè l'Amministrazione tende a rifornirsi in più «pozzi» o «forni» per lo stesso tipo di spesa.

A sua scusante c'è, però, da dire che il principio di specializzazione, che dovrebbe presiedere alla impostazione del bilancio, non risulta sempre chiaramente percepibile nella intitolazione dei capitoli, per cui è obiettivamente difficile orientarsi fra capitoli oggettivistici e capitoli finalistici.

La giurisprudenza della Corte (Sezione del controllo) ha cercato di circoscrivere il ricorso ai capitoli finalistici attraverso i criteri dell'immediatezza e della esclusività, per i quali una spesa è strumentale ad un fine, se si trova in relazione di casualità immediata con il fine medesimo, ed è, in ogni caso, imputabile al capitolo finalistico, solo se non è espressamente contemplata in un capitolo oggettivistico.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Talora, però, non è facile stabilire quale sia il vero fine perseguibile dal titolo di un capitolo ed occorre indagare sulle situazioni di diritto e di fatto che stanno a monte della enucleazione della spesa.

Così, ad esempio, per il capitolo 1500, che attiene agli Istituti, Accademie, Scuole e C.A.R., da una parte, e alle gite, crociere, manovre ed esercitazioni in genere, dall'altra diviene difficile fare applicazione del suddetto principio.

2.6 Altre dubbiezze attengono all'imputazione delle spese delle missioni del personale sul capitolo 4001 atteso che il capitolo contempla i «lavori» delle infrastrutture NATO da realizzare in Italia e i contributi dovuti dall'Italia per le medesime infrastrutture realizzate in altre Nazioni del Patto Atlantico ed atteso che il capitolo è ricompreso nella ctg. IV (acquisto di beni e servizi) e fra i capitoli (vedi art. 13 della legge di bilancio per il 1992 n. 416 del 31 dicembre 1991) ai quali tornano applicabili le norme contabili per le spese in conto capitale (art. 36, II comma, e art. 61 bis della L.C.G.S. e successive modificazioni).

L'Amministrazione ritiene di poter far capo al ripetuto capitolo, in quanto ad esso vengono trasferiti i fondi del capitolo 6741 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, provenienti dal capitolo d'entrata 3571 nel quale sono introitati i contributi dei partners della Alleanza NATO dovuti all'Italia (ciascuna Nazione anticipa le spese occorrenti per le infrastrutture da realizzare nel proprio territorio e le recupera in parte attraverso i contributi in parola); contributi comprensivi anche delle spese generali forfettizzate in ragione del 3 o 5% delle spese progettuali.

In proposito, la Corte osserva però, che Governo e Parlamento, destinando i fondi del cap. 6741 Tesoro al cap. 4001 Difesa, hanno voluto utilizzare l'entrata relativa ai contributi esclusivamente per l'esecuzione dei lavori ed hanno ritenuto di aver sufficientemente provveduto per le spese di personale relative alle missioni con le previsioni contenute nei capitoli della categoria II.

Questa sembra la tesi interpretativa più aderente ai principi di trasparenza e di specialità del bilancio.

2.7 Come in passato, la tematica delle missioni all'estero ha impegnato notevolmente l'Amministrazione sul piano della scrupolosa osservanza della normativa che disciplina la materia, specie in ordine ai seguenti profili:

- soggiorno in albergo di categoria superiore a quella consentita dall'art. 2 della legge 26 luglio 1978 n. 417;
- presentazione di fatture dell'albergo prive dell'indicazione della categoria dell'albergo, da integrare con una dichiarazione probatoria rilasciata dalla rappresentanza diplomatico-consolare presso il Paese estero in cui è stata espletata la missione;
- viaggio in aereo in classe superiore a quella consentita dall'art. 12, quarto comma, della legge 18 dicembre 1973 n. 836;
- mancanza del «visto arrivare» e «visto partire» nei fogli di viaggio uniti a corredo degli ordini di pagamento;
- mancanza dei prospetti di liquidazione delle competenze spettanti per la missione;
- liquidazione di diaria relativa ad uno Stato diverso da quello presso il quale la missione è stata effettuata oppure di diaria relativa a quella prevista per un grado diverso da quello rivestito dal militare comandato in missione.

E) Conclusioni

1. Il «sistema Difesa» sollecita urgenti interventi politici, legislativi, organizzativi per rendere economica, efficiente ed efficace la gestione delle risorse umane, strumentali, finanziarie. Pur mantenendo un'organizzazione basata sulle competenze e responsabilità dei diversi e molteplici «centri operativi», il «sistema Difesa» deve mirare a presentarsi in modo unitario, integrando ed aggregando al suo interno le diverse funzioni e le correlate mansioni ed informazioni per assicurare la «reductio ad unitatem» della struttura,

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ponendo al centro dei propri interventi gli obiettivi politici, strategici, militari ed amministrativi e consentire così la valutazione dei risultati conseguiti con riferimento ai costi, alla tempestività, alla proficuità dell'azione svolta. D'altro canto, la moderna tecnologia e soprattutto l'esistenza di parametri operativi desumibili dagli omologhi «sistemi» dei Paesi alleati consentono di accelerare in modo considerevole i processi procedurali, organizzativi ed operativi e pervenire così ad un duplice — ed ormai improcastinabile — risultato: a) ottimizzazione della spesa pubblica destinata alla Difesa; b) rinnovamento dell'azione da adeguare ai più moderni livelli manageriali.

Le surriferite considerazioni sollecitano da un lato la creazione di un nuovo sistema che meglio supporti e soddisfi le esigenze nazionali ed internazionali e dall'altro l'abbandono di ogni logica settoriale, ufficio per ufficio, che diventa frenante sulla strada dell'effettivo miglioramento e dell'integrazione dell'attività di gestione ed operativa.

2. Nelle presenti condizioni, la gestione finanziaria non può assicurare la piena efficacia ed efficienza delle FF.AA.. A tal fine occorre procedere prontamente e felicemente alla rivalutazione e alla rivitalizzazione dei ruoli del Capo di Stato Maggiore e del Segretario Generale, per porli in grado di presiedere, nell'ambito delle rispettive competenze, alle proprie aree di azione, evitando sovrapposizioni, appesantimenti procedurali, conflittualità interne e ritardi.

Un'azione coordinata come auspicata dalla Corte, mirante a coinvolgere tutte le componenti organizzative, procedurali, informatiche, industriali, è il risultato di un approccio globale ai molteplici problemi dell'Amministrazione della Difesa, affinché emergano effettivamente aree di miglioramento e soluzioni graduali e realizzabili, che portino reali e concreti benefici.

3. In tale prospettiva, diviene necessario che siano presenti alcuni «prerequisiti».

Il primo è che esista l'effettiva volontà di incidere sulla realtà del sistema Difesa e nel modo con cui deve conseguire i propri obiettivi, attraverso la riattivazione del «Comitato per la valutazione della spesa», cui spetta il compito di verificare globalmente i costi e i benefici in senso lato (livello del servizio, immagine, motivazione del personale, costi, tempestività ed efficienza dell'azione ecc.) mediante lo studio delle diverse alternative possibili e l'indicazione delle vie più proficue per il miglioramento.

Il secondo è l'affermazione di una cultura e di una metodologia orientata al risultato finale (politica dei risultati). La soluzione può essere anche complessa: l'approccio di realizzazione può essere per fasi, temporalmente distinte e sovrapposte, i cambiamenti richiedono la «rivitalizzazione» della funzione di coordinamento nei settori logistico, organizzativo, strategico e tecnico.

In questo contesto, essenziale diviene l'ideazione e l'elaborazione delle linee fondamentali della politica militare, industriale, d'approvvigionamenti, del personale.

Occorre precisare, in modo chiaro e preciso, la scelta del modello «qualitativo» e procedere alla «istituzionalizzazione» dei nuovi compiti della Difesa (controllo del territorio nazionale, interventi umanitari e polizia internazionale concordati in sede comunitaria, NATO, ONU); indicare i settori privati complementari all'azione della Difesa; stabilire ed accelerare le procedure operative, militari ed amministrativo-contabili; compattare i ruoli del personale militare, privilegiando l'organizzazione «interforze» (fight together) e rimettendo alle FF.AA. compiti esclusivamente militari da attuare mediante «centri» dinamici, diretti, coordinati e monitorati dal Capo di Stato Maggiore e, per l'area tecnico-amministrativa, dal Segretario Generale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della difesa
Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II					TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Totale		
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II		
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE												
1	Residui totali di stanziamento ap. al 1.1 (2)	127.312	69.019			196.331	126.049	1.753		127.801	324.132	
2	Stanziamenti definitivi di competenza	14.051.481	10.700.956	333.462	1.929.120	27.014.999	501.600	26.010		529.610	27.544.610	
3	Massa impegnabile (1+2)	14.178.793	10.769.955	333.462	1.929.120	27.211.330	627.649	29.763		657.411	27.868.742	
4	Impegni effettivi su competenza	14.018.276	10.306.477	316.537	1.918.483	26.559.773	482.759	26.919		509.678	27.069.450	
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2-(4+6))	33.205	81.457	16.925	10.637	142.225					142.225	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII (2-(4+5))		313.002			313.002	18.842	1.091		19.932	332.934	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	127.312	59.227			186.539	54.044	1.753		55.797	242.336	
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		9.792			9.792	72.004			72.004	81.796	
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	14.145.588	10.366.704	316.537	1.918.483	26.746.312	536.805	26.672		566.475	27.311.787	
10	Residui totali di stanziamento ap. al 31.XII (6+8)		322.794			322.794	90.846	1.091		91.937	414.730	
11	Rapporto X tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	99,77	96,25	94,92	99,45	98,29	85,53	96,33		86,02	98,00	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "F-C" al 1.1	232.138	10.047.441	135.890	30.647	10.446.114	556.015	2.704		558.718	11.004.833
13 Stanziamenti definitivi di competenza	14.051.481	10.700.956	333.462	1.929.120	27.014.999	501.600	28.010		529.610	27.544.610
14 Massa spendibile (12+13)	14.283.619	20.748.376	469.352	1.959.767	37.461.114	1.057.615	30.714		1.088.328	38.549.442
15 Autorizzazioni di cassa	14.170.414	12.364.619	413.923	1.999.705	28.948.661	643.852	29.560		673.412	29.622.073
16 Pagamenti su competenza	13.670.200	5.718.178	252.153	1.895.756	21.536.287	186.162	24.604		210.766	21.747.053
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	348.076	4.588.298	64.394	22.747	5.023.506	296.597	2.315		298.912	5.322.418
18 Residui totali da competenza (6-17)	348.076	4.901.300	64.394	22.747	5.336.508	315.439	3.406		318.845	5.655.352
19 Pagamenti su residui	184.432	5.451.851	95.839	26.918	5.759.040	270.320	1.457		271.778	6.030.818
20 Pagamenti totali (16+19)	13.854.632	11.170.030	347.991	1.922.654	27.295.307	456.482	26.061		482.543	27.777.850
21 Economici (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	35.424	502.992	29.480	11.700	579.596	29.538	968		30.506	610.102
22 Residui totali "F-C" al 31.XII [14-(20+21)]	395.563	9.075.354	91.880	25.413	9.586.211	571.595	3.684		575.279	10.161.490
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,21	59,59	88,19	102,04	77,28	60,88	96,24		61,88	76,84
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	97,00	53,84	74,14	98,11	72,86	43,16	84,85		44,34	72,06
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	97,77	90,34	84,07	96,15	94,29	70,90	88,16		71,66	93,77

(1) Calcolate per differenza

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

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		

TITOLO I SPESE CORRENTI

1980	5733	100	-	7122	100	-	7129	100	-	7101	100	-	6579	100	-	3189	100	-
1981	7419	129	29,4+	8512	121	20,9+	8157	114	14,4+	8421	119	18,6+	7887	118	18,1+	3659	114	14,1+
1982	9766	170	31,6+	10839	182	25,0+	10594	149	29,9+	10787	152	28,1+	10301	154	30,6+	3930	123	8,0+
1983	11464	200	37,4+	12871	181	18,8+	12776	179	20,6+	12781	180	18,5+	12021	180	16,7+	4506	144	16,9+
1984	13620	238	41,8+	15989	224	24,2+	15571	218	21,9+	15970	224	24,6+	14005	210	16,5+	6460	203	40,5+
1985	16210	283	49,0+	17572	247	9,9+	16978	238	9,0+	17470	246	9,7+	15794	236	12,8+	7978	250	23,5+
1986	17407	304	7,4+	18588	281	5,8+	18219	256	7,3+	18502	261	5,9+	17101	256	9,3+	9284	291	16,4+
1987	18952	331	8,9+	20505	294	12,5+	20515	289	13,2+	20824	293	12,6+	19824	297	15,9+	10092	316	8,7+
1988	20882	364	10,2+	23030	323	10,2+	23402	330	14,0+	22957	323	10,2+	22416	336	13,1+	10408	326	3,1+
1989	22688	396	8,6+	23942	336	4,0+	25729	361	9,5+	23862	336	3,9+	23720	355	5,8+	10319	324	0,9-
1990	23069	402	1,7+	26021	365	8,7+	26272	369	2,1+	25482	359	6,8+	24121	361	1,7+	11402	358	10,5+
1991	24216	422	5,0+	26273	369	1,0+	26870	377	2,3+	26145	368	2,6+	25566	363	6,0+	11498	361	0,8+
1992	25896	452	6,9+	25335	356	3,6-	27374	384	1,9-	25237	355	3,5-	25351	369	1,5+	10409	327	9,2-
1993	25170	439	2,8-	27015	379	6,6+	28349	406	5,8+	26873	378	6,5+	27295	409	5,2+	9586	301	8,2-

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	47	100	-	37	100	-	73	100	-	37	100	-	50	100	-	172	100	-
1981	82	173	73,5+	66	180	79,6+	74	102	1,5+	66	180	79,6+	58	116	16,4+	175	102	1,6+
1982	152	321	84,9+	156	426	137,3+	130	179	76,1+	156	426	137,3+	105	212	82,2+	213	124	21,6+
1983	185	389	21,3+	182	496	16,4+	231	318	78,0+	182	496	16,4+	175	352	66,2+	216	126	1,6+
1984	200	421	8,2+	215	587	18,4+	206	305	2,1+	215	587	18,4+	140	283	19,8-	277	161	28,0+
1985	170	359	14,8-	196	534	9,1-	235	324	0,1-	196	534	9,1-	116	235	16,9-	351	204	26,8+
1986	178	374	4,4+	203	553	3,7+	271	374	15,3+	203	553	3,7+	143	283	11,8+	415	241	18,1+
1987	152	320	14,4-	146	397	28,3-	195	269	28,2-	146	397	28,3-	130	269	10,1+	405	235	2,2-
1988	192	405	26,4+	311	849	114,0+	251	346	28,9+	311	849	114,0+	164	331	14,4+	535	311	31,9+
1989	217	458	13,2+	246	669	21,2-	437	603	74,0+	246	669	21,2-	277	558	68,7+	487	283	8,9-
1990	385	811	77,1+	434	1181	76,6+	462	637	5,7+	433	1181	76,5+	212	427	23,4-	711	413	46,0+
1991	250	527	35,0-	297	810	31,4-	547	754	18,5+	297	810	31,4-	424	856	100,3+	566	329	20,3-
1992	431	907	72,2+	473	1289	59,1+	669	923	22,3+	473	1289	59,1+	472	953	11,4+	559	324	1,3-
1993	390	821	9,5-	530	1443	11,9+	673	929	0,7+	530	1443	11,9+	483	974	2,1+	575	334	3,0-

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	%	Importo	%	Importo	Indice		
1980	5.780	100	7.159	100	5.595	100	7.201	100	7.137	100	6.729	100	3.381	100	3.381	100	411	100		
1981	7.501	130	8.678	121	7.370	132	8.231	114	8.487	119	7.946	118	3.813	113	3.813	113	367	89		
1982	9.918	172	10.995	154	9.695	173	10.944	153	10.944	153	10.407	155	4.143	123	4.143	123	299	73		
1983	11.649	202	13.053	182	11.669	208	13.007	181	12.963	182	12.195	181	4.813	143	4.813	143	715	174		
1984	13.820	239	16.204	226	13.505	241	15.807	219	16.135	228	14.145	210	6.737	200	6.737	200	1.414	344		
1985	16.380	283	17.768	248	15.879	284	17.213	239	17.666	248	15.911	236	8.329	248	8.329	248	923	225		
1986	17.585	304	18.791	262	17.323	310	18.490	257	18.705	262	17.231	256	9.699	289	9.699	289	887	218		
1987	19.104	331	21.051	294	18.905	338	20.810	289	20.970	294	19.968	297	10.497	312	10.497	312	851	207		
1988	21.074	365	23.341	326	21.613	386	23.753	330	23.269	326	22.580	326	10.943	326	10.943	326	540	131		
1989	22.905	396	24.188	338	24.769	443	26.166	363	24.107	338	23.996	357	10.806	322	10.806	322	169	41		
1990	23.454	406	26.455	370	23.808	426	26.733	371	25.916	363	24.332	362	12.113	360	12.113	360	248	60		
1991	24.465	423	26.571	371	25.329	453	27.417	381	26.442	370	25.991	366	12.065	359	12.065	359	144	35		
1992	26.317	455	25.908	360	26.630	512	29.043	399	25.771	360	26.423	393	10.998	327	10.998	327	324	79		
1993	25.560	442	27.545	385	27.061	484	29.622	411	27.402	384	27.778	413	10.161	302	10.161	302	415	101		

TOTALE COMPLESSIVO

Anni	PREVISIONI		PREVISIONI DI CASSA		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI	
	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%
1980	5.780	100	7.159	100	7.137	100	6.729	100	3.381	100
1981	7.501	130	8.678	121	8.487	119	7.946	118	3.813	113
1982	9.918	172	10.995	154	10.944	153	10.407	155	4.143	123
1983	11.649	202	13.053	182	12.963	182	12.195	181	4.813	143
1984	13.820	239	16.204	226	16.135	228	14.145	210	6.737	200
1985	16.380	283	17.768	248	17.666	248	15.911	236	8.329	248
1986	17.585	304	18.791	262	18.705	262	17.231	256	9.699	289
1987	19.104	331	21.051	294	20.970	294	19.968	297	10.497	312
1988	21.074	365	23.341	326	23.269	326	22.580	326	10.943	326
1989	22.905	396	24.188	338	24.107	338	23.996	357	10.806	322
1990	23.454	406	26.455	370	25.916	363	24.332	362	12.113	360
1991	24.465	423	26.571	371	26.442	370	25.991	366	12.065	359
1992	26.317	455	25.908	360	25.771	360	26.423	393	10.998	327
1993	25.560	442	27.545	385	27.402	384	27.778	413	10.161	302

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1988 — 1993

DATI AL 31 DICEMBRE 1993

ELABORAZIONE DEL 15 GIU 1994

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali							Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
TOTALE GEN.															
1988	23.341.494	15,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.223.719	86,64	2.646.174	11,34	471.601	2,02		
1989	24.188.080	75,80	21,14	0,00	0,00	0,00	23.449.568	96,95	506.892	2,10	231.620	0,96			
1990	26.454.572	72,64	21,14	0,14	0,06	0,00	24.863.095	93,98	866.804	3,28	724.674	2,74			
1991	26.570.893		76,76	23,51	0,00	0,00	26.645.150	100,28	-105.757	-0,40	31.300	0,12			
1992	25.808.114			78,03	23,30	0,00	26.153.067	101,34	-355.756	-1,38	10.803	0,04			
1993	27.544.610			78,95	78,95	0,00	21.747.033	78,95	5.797.577	21,05	0	0,00			
TITOLO 1															
1988	23.029.996	14,85	0,00	0,00	0,00	0,00	20.099.246	87,27	2.547.574	11,06	383.176	1,66			
1989	23.942.497	76,20	20,65	0,00	0,00	0,00	23.188.733	96,85	522.967	2,18	230.798	0,96			
1990	26.020.911		73,69	0,09	0,09	0,05	24.531.869	94,28	764.599	2,94	724.443	2,78			
1991	26.273.229			22,80	77,06	0,00	26.237.528	99,86	4.401	0,02	31.300	0,12			
1992	25.334.783			78,70	22,67	0,00	25.681.593	101,37	-357.523	-1,41	10.803	0,04			
1993	27.014.999			79,72	79,72	0,00	21.536.267	79,72	5.478.732	20,28	0	0,00			
TITOLO 2															
1988	311.498	36,65	0,00	0,00	0,00	0,00	124.474	39,96	98.600	31,65	88.424	28,39			
1989	245.583	37,01	69,19	0,01	0,01	0,00	260.835	106,21	-16.074	-6,55	821	0,33			
1990	433.661		9,66	63,25	2,98	0,48	331.225	76,38	102.205	23,57	231	0,05			
1991	297.464			86,63	50,40	0,00	407.622	137,03	-110.158	-37,03	0	0,00			
1992	473.331			42,65	56,97	0,00	471.564	99,63	1.767	0,37	0	0,00			
1993	529.610			39,80	39,80	0,00	210.766	39,80	318.645	60,20	0	0,00			

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

