

# 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 II**

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 II**



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 rinvengono nel rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa, nonché tra pagamenti totali e massa spendibile.

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

## INDICE

### *Ministero del tesoro*

1. — Premessa . . . . .	<i>Pag.</i>	9
2. — Il consuntivo della gestione 1993. . . . .	»	10
3. — La gestione dei trasferimenti . . . . .	»	12
4. — La gestione del bilancio. . . . .	»	23
5. — La spesa per interessi e l'indebitamento . . . . .	»	26
6. — Servizi forniti dagli uffici periferici del Tesoro . . . . .	»	27
7. — Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato . . . . .	»	29
8. — Attività di verifica e controllo . . . . .	»	32
9. — Gestioni autonome e fondi di rotazione . . . . .	»	36
10. — Liquidazione di enti soppressi . . . . .	»	41

### *Ministero delle finanze*

1. — Considerazioni generali . . . . .	<i>Pag.</i>	49
2. — Profili di sintesi della gestione finanziaria . . . . .	»	58
3. — Gli oneri di funzionamento. . . . .	»	60
4. — Le poste correttive delle entrate e gli interessi . . . . .	»	70
5. — Profili dell'organizzazione generale del Ministero . . . . .	»	73
6. — Profili della gestione dei beni dello Stato . . . . .	»	75

### *Ministero del bilancio e della programmazione economica*

1. — Profili istituzionali. . . . .	<i>Pag.</i>	81
2. — Profili finanziari. . . . .	»	85

## MINISTERO DEL TESORO

Sommario: — 1. Premessa.

2. Il consuntivo della gestione 1993.

3. La gestione dei trasferimenti; 3.1 Fondo sanitario nazionale; 3.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.; 3.3 Mutui e prestiti con onere d'ammortamento a carico dello Stato; 3.4 Interventi finanziari per il Mezzogiorno; 3.5 Interventi a sostegno dell'economia e dell'esportazione tramite il Mediocredito e la SACE; 3.6 Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo; 3.7 Garanzie prestate dallo Stato.

4. La gestione del bilancio.

5. La spesa per interessi e l'indebitamento.

6. Servizi forniti dagli uffici periferici del Tesoro.

7. Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato.

8. Attività di verifica e controllo; 8.1 Accertamenti relativi a invalidi civili, ciechi e sordomuti; 8.2 Servizi ispettivi di finanza.

9. Gestioni autonome e fondi di rotazione; 9.1 Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); 9.2 Consiglio superiore della Magistratura (CSM); 9.3 Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); 9.4 Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; 9.5 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 9.6 Gestione relativa alla concessione di contributi e crediti finanziari agevolati alla Repubblica di Malta; 9.7 Fondo speciale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane.

10. Liquidazione di enti soppressi.

(in milioni)

Stanziameti definitivi	415.942.685
Impegni lordi (*)	409.675.104
Impegni effettivi	406.951.062
Pagamenti	374.649.177
Residui totali	35.025.927
Economie	6.267.581

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

### 1. Premessa

La presente relazione è stata strutturata in modo totalmente difforme da quello tradizionale.

Tale ristrutturazione è motivata sia dall'esigenza di raggruppare in modo più razionale i settori di attività dell'amministrazione, sia soprattutto dalla nuova configurazione del controllo della Corte, che ha spostato al successivo l'ottica prevalente del controllo stesso.

Ciò comporta da un lato una minore panoramica globale dell'attività dell'amministrazione, ma consente dall'altro - specie a regime - maggiori approfondimenti sulla gestione di specifici settori e una concentrazione dell'interesse a preventivo su alcuni fenomeni più rilevanti, che nella maggior parte dei casi hanno il carattere di atti presupposti di successive attività gestionali, per i quali è stata mantenuto il tradizionale assetto del controllo: un precipuo esempio, per quanto riguarda il Tesoro, è costituito dall'esame dei decreti di variazione di bilancio.

Dopo un paragrafo dedicato al consuntivo finanziario della gestione 1993, vengono dedicati i successivi tre paragrafi a dati e osservazioni sui tre settori di attività dell'amministrazione connessi al governo della finanza pubblica: la gestione dei trasferimenti -, che con oltre 132 mila miliardi in termini di impegni e una somma di poco inferiore in termini di pagamenti rappresentano la voce di spesa più rilevante dopo gli interessi -, in cui vengono passate in rassegna le poste più rilevanti sotto il profilo finanziario o per le

quali vi siano stati significativi interventi della Corte nella sede del controllo; la gestione del bilancio, di cui si esamina l'aspetto specifico del controllo della Corte sui provvedimenti di variazione, ciò che fornisce anche l'occasione per esporre i problemi connessi alla copertura di talune leggi di spesa, tra cui in particolare la legge 26.11.93, n. 483 sulla disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria; la gestione infine del debito e la relativa spesa per interessi, che con quasi 182 mila miliardi in termini di pagamenti continua ad assorbire una quota crescente del prodotto.

Successivamente, vengono presi in esame, sotto l'aspetto della funzionalità operativa e sulla base di notizie fornite dall'amministrazione sia centrale che periferica, nonché dell'attività di controllo svolta dagli uffici periferici della Corte, i servizi forniti dalle direzioni provinciali del Tesoro, che sono espressione dell'attività del Tesoro stesso come erogatore di servizi all'esterno della P.A. e che pertanto, considerata la loro rilevanza ed il grande bacino di utenza, costituiscono anche il settore d'attività che più determina l'immagine del Tesoro presso il grande pubblico.

Si passa poi al tema dei servizi erogati dal Tesoro all'interno della P.A. per il funzionamento dell'apparato statale, ed in particolare all'acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato: qui si espongono nuovamente i tradizionali problemi del settore, cui la grande attenzione della Corte in sede di controllo e il recepimento della normativa comunitaria in tema di appalti pubblici di fornitura non sembrano aver apportato sostanziali miglioramenti né in termini di tempi di esecuzione delle forniture, né in termini di programmazione delle esigenze da soddisfare.

Il paragrafo successivo è dedicato alle attività di verifica e controllo svolte dall'amministrazione: in particolare, rinviando al capitolo della presente relazione concernente la legislazione di spesa per le osservazioni della Corte sulle verifiche compiute dal Tesoro sulle quantificazioni degli oneri recati dalla nuove leggi di spesa, ove permangono notevoli insufficienze, di tali attività vengono prese in primo luogo in esame, sulla base di dati quantitativi forniti dall'amministrazione, quelle relative al settore dell'invalidità civile, che consistono nell'esame dei verbali di visita delle USL, nella trattazione dei ricorsi e nella verifica della permanenza dei requisiti.

In secondo luogo, si passa brevemente in rassegna l'attività dell'ispettorato generale di finanza, il cui potenziamento, ora anche in relazione ai nuovi compiti di valutazione e verifica di cui all'art. 65 del d.leg. 29/93, è stato sempre indicato dalla Corte come essenziale.

Si giunge infine all'esposizione di dati e osservazioni basate sull'attività di controllo della Corte sui conti consuntivi di vari organismi dotati di diverse forme di autonomia, la cui provvista di fondi è allocata nello stato di previsione del Tesoro (CONSOB, CNEL, CSM, fondo per le politiche comunitarie, ecc.).

La relazione si chiude con un breve paragrafo dedicato all'attività di chiusura delle gestioni liquidatorie degli enti soppressi, i cui risultati, nonostante qualche miglioramento, appaiono ancora assolutamente insufficienti; alcune modifiche normative di recente introdotte con la legge 537/93 potrebbero peraltro consentire a medio termine una decisa svolta.

Quanto all'oggetto della presente relazione, si avverte da ultimo che i riflessi dell'attività del Tesoro sul patrimonio dello Stato sono trattati nella relazione sul giudizio relativo al conto del patrimonio e che tutte le attività connesse al processo di privatizzazione degli enti pubblici economici formano oggetto dell'apposito capitolo contenuto nella presente relazione.

La nuova struttura del referto consente infine di esporre in modo più ordinato l'attività di controllo svolta dalla Corte, sia attraverso il competente ufficio, sia in forma collegiale, attività che nel 1993 è stata particolarmente intensa.

## 2. Il consuntivo della gestione 1993

Negli ultimi esercizi, soprattutto per effetto del crescente peso della spesa per interessi sui titoli di Stato, ma anche per i rilevanti aumenti registrati nel settore dei trasferimenti, la quota della spesa finale del bilancio statale allocata nello stato di previsione del tesoro tende a crescere: dai dati del rendiconto 1993 risulta

infatti che sia gli impegni assunti sia i pagamenti effettuati rappresentano quasi il 62% dell'intera spesa finale stessa (59% nel 1992).

Come sempre, peraltro, una parte notevole delle voci di spesa si riferisce a settori operativi non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa, come i capitoli-fondo e soprattutto i capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza del settore pubblico allargato, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (interventi nel Mezzogiorno, attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc).

Prima di esporre i dati del consuntivo della gestione 1993, deve premettersi che per un corretto confronto dei dati stessi con quelli relativi ai precedenti esercizi occorre fare due precisazioni.

In primo luogo, infatti, per effetto della nuova strutturazione dei trasferimenti al comparto della sanità, su cui si rinvia al successivo punto 3.1., lo stanziamento iniziale del fondo monetario è stato ridotto nel corso dell'esercizio di 40.502 miliardi, che occorre pertanto aggiungere ai dati del consuntivo 1993.

In secondo luogo, per effetto dell'art. 3 della legge 483/93, su cui si riferisce al successivo paragrafo 4., il ricavo netto dell'emissione dei titoli di stato finalizzata alla costituzione del nuovo conto «Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria», pari a 30.670 miliardi, è stato allocato nella spesa in conto capitale del tesoro (cap. 9015) per essere poi versato alla Banca d'Italia. Tale importo, trattandosi di una partita neutra e non di una spesa effettiva, va pertanto, sempre ai fini della confrontabilità, sottratto dai dati del consuntivo 1993.

Va inoltre avvertito che la presenza della posta stessa nella parte capitale, — allocazione di cui peraltro non sono ben chiari i presupposti — ove rappresenta circa il 43% del totale degli impegni e una percentuale di poco inferiore di quello dei pagamenti, rende assolutamente non omogenei i dati complessivi della parte capitale stessa, nonché il suo rapporto con la parte corrente.

Ciò premesso, al netto delle spese per rimborso di prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 415.942,7 miliardi, con un aumento del 7,3% circa rispetto al precedente esercizio (+15% e +12,4% nei due precedenti esercizi); le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 439.980,1 miliardi (+10% rispetto al 1992, contro il 13% del precedente esercizio).

Gli impegni sono ammontati complessivamente a 409.675,1 miliardi, con un aumento del 10,2% circa rispetto al precedente esercizio (+12% nel 1992 e +14,2% nel 1991); il tasso di utilizzazione degli stanziamenti è così risalito dal 95,9% del 1992 al 98,5% del 1993.

Conseguentemente, si è avuta una notevole diminuzione delle economie, passate da 15.837,8 miliardi nel 1992 — dato che comunque rappresentava un rilevante scostamento dalla media risultante dalla serie storica — a 6.267,6 miliardi nell'anno su cui si riferisce e tornate così sui livelli medi dei precedenti esercizi.

I pagamenti complessivi sono ammontati a 404.997,5 miliardi (+11,8% rispetto al 1992; nei precedenti esercizi l'incremento era stato del 9,7 nel 1992 e del 15,9% nel 1991), con una mancata utilizzazione dell'autorizzazione di cassa pari all'8% circa (9,4 nel 1992).

I residui formati sulla competenza — 35.025,9 miliardi — risultano pari all'8,5% degli impegni, percentuale in linea con la media degli ultimi esercizi (8,7% nel 1992).

Il rapporto tra la consistenza totale dei residui — 40.409,5 miliardi e gli impegni — risulta leggermente inferiore (8,3%), per una sia pur modesta accelerazione del tasso di smaltimento dei residui provenienti dai precedenti esercizi.

I residui di stanziamento, pari a 2.724 miliardi, risultano quasi dimezzati rispetto al precedente esercizio e costituiscono meno del 7% della massa dei residui (13% nel 1992).

Dall'esame dei più significativi dati di consuntivo della gestione di competenza, si rileva un aumento percentuale più contenuto degli esercizi precedenti, ma sempre rilevante, per gli oneri per pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (+6,7%, dopo il +13,9 del 1992, il +12,8 del 1991 ed il +20,1% del 1990): in valori assoluti, la spesa in argomento ha così raggiunto l'importo di 27.760,6 miliardi.

Al di là di sfasature nei tempi di contabilizzazione, che rendono meno significativi i confronti tra un esercizio e l'altro, si conferma, nel medio periodo, un trend incrementale assai rilevante di questa posta di bilancio.

Le spese per gli organi costituzionali, dopo il consistente aumento fatto segnare nel 1992 (+20,4%), hanno registrato un modesto incremento nel 1993 (1.648,1 miliardi a fronte di 1.610,9 nel 1992; +2,3%).

Le spese per acquisto di beni e servizi, aumentate di oltre il 42% nel 1992, hanno evidenziato invece una netta diminuzione rispetto al precedente esercizio (3.418,1 miliardi rispetto a 3.798; meno 10% circa). I confronti sono peraltro poco significativi perchè nel comparto sono comprese poste eterogenee afferenti pagamenti per servizi attinenti al debito pubblico, somme corrisposte all'amministrazione delle poste, spese per forniture del Poligrafico dello Stato, nonché acquisti effettuati tramite il Provveditorato generale, su cui, trattandosi di poste di bilancio gestite direttamente dall'amministrazione, si riferisce ampiamente più avanti (paragrafo 7).

La tendenza di fondo delle spese per acquisto di beni e servizi ad un sia pur lieve incremento dimostra la rigidità dello stato di previsione del tesoro anche nei settori in cui sono maggiormente presenti voci di spesa per le quali potrebbe procedersi ad una valutazione discrezionale delle esigenze da soddisfare.

Come sempre, i due grandi comparti della spesa del Ministero sono costituiti dagli oneri per gli interessi sul debito pubblico e dai trasferimenti. Ai primi è dedicato il successivo paragrafo 5; per quanto riguarda i secondi, essi hanno comportato tra poste di parte corrente e poste del conto capitale la spesa complessiva - in termini di impegni - di 132.379,1 miliardi, con una diminuzione di quasi il 20% rispetto al 1992.

Peraltro, come si è detto, per un corretto confronto è necessario aggiungere a tale cifra l'importo di 40.502 miliardi, che rappresenta la differenza tra lo stanziamento iniziale (ante ristrutturazione) e quello finale del fondo sanitario nazionale.

Operato tale aggiustamento, risulta un incremento della spesa per trasferimenti pari al 5,3%, più moderato di quello dei due precedenti esercizi, ma comunque leggermente superiore all'aumento del PIL nominale.

Non si sono pertanto realizzate effettive riduzioni di spesa in tale settore, ad eccezione della nuova strutturazione della posta relativa al fondo sanitario, che però, come risulta al successivo punto 3.1, continua nel complesso a non essere sufficiente ad evitare la formazione di consistenti oneri aggiuntivi.

Per un'analisi più dettagliata della spesa in questione, si rinvia comunque al paragrafo successivo, in cui i trasferimenti più significativi e rilevanti vengono esaminati partitamente per settori omogenei.

### 3. Gestione dei trasferimenti

#### 3.1 Fondo sanitario nazionale (1)

Nel 1993, il finanziamento della spesa sanitaria è stato caratterizzato dalla prima attuazione del nuovo sistema previsto dall'art. 11 del d. leg. n. 502/92 (poi modificato in larga parte dal d. leg. n. 517/93), in cui lo stanziamento del fondo sanitario nazionale a carico del bilancio statale viene configurato come sostanziale integrazione della quota direttamente attribuita alle Regioni dei contributi sanitari che precedentemente affluivano al cap. 3342 dell'entrata.

Scopo principale della riforma è stato quello di realizzare una più stretta connessione tra entrata e spesa, collegando la spesa stessa anche all'effettivo gettito dei contributi sanitari percepiti dalle regioni.

Le risorse poste complessivamente a disposizione del settore - sostanzialmente pari a quelle del precedente esercizio - non sono state però sufficienti neppure nel 1993 ad impedire la formazione di ulteriori passività, analogamente del resto a quanto avvenuto in tutti gli anni precedenti: l'entità dello scostamento, sulla base dei dati provvisori contenuti nella relazione generale sulla situazione economica del Paese, risulterebbe aggirarsi sui 7.702 miliardi, valore - se confermato - leggermente inferiore a quello dell'esercizio 1992 (9.000 miliardi circa).

1) Per una esposizione più dettagliata e per un esame della spesa su base regionale, cfr., infra, l'analisi dedicata alla spesa sanitaria (Vol. III, tomo I, cap. I).

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

Tra le cause del grave divario tra le risorse destinate al settore e le spese effettive va posto ancora una volta in evidenza che l'attuazione di norme di carattere più marcatamente strutturale, quali quelle contenute nel citato d. leg. n. 502/92, richiede inevitabilmente tempi non brevi, come dimostra il fatto che i risparmi ottenuti hanno riguardato i settori più direttamente incisi dalla manovra e collegati all'inasprimento del regime di compartecipazione degli assistiti.

Un pesante contributo negativo è stato peraltro portato dalla mancata attuazione delle fondamentali disposizioni di programmazione della spesa sanitaria previste dalla legge 421/92 e dal d. leg. 502/92, facenti parte entrambi della manovra di bilancio per il 1993, ed in primo luogo di quelle relative alla individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria sulla cui base operare il calcolo del parametro capitaro di finanziamento.

Tale parametro capitaro avrebbe dovuto comportare l'impossibilità di registrare un'insufficienza di copertura se non in relazione a servizi sanitari erogati in eccedenza agli *standards* prefissati.

L'art. 13 del citato d. leg. n. 502/92, nel quadro del nuovo sistema di competenze e di responsabilità delineato in materia sanitaria, in cui le Regioni vedono sensibilmente accresciuto il proprio ruolo, prevede infatti che le stesse facciano fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti alla erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformemente stabiliti, e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento, nonché ad ogni eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato.

A tal fine la norma autorizza tali enti ad attivare apposite misure di aumento dei tributi e contributi regionali e della compartecipazione dell'utenza alla spesa sanitaria.

Come più ampiamente riferito nel capitolo dedicato all'analisi della spesa sanitaria, a prescindere dalla declaratoria di parziale illegittimità della norma operata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 355 dell'11 giugno - 2 luglio 1993 (in quanto «risulta irragionevole la previsione di un esonero totale e immediato dello Stato dal ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere senza che sia predisposta nel contempo una disciplina che miri a rendere graduale - e quindi controllabile, sotto il profilo delle finanze regionali, e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni - il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso»), preme qui rilevare che la mancata attivazione - per le ragioni illustrate nel capitolo specificamente dedicato alla spesa sanitaria - del provvedimento definitivo dei livelli uniformi di assistenza, comporta altresì la difficoltà di individuare concretamente la quota di spesa dipendente dall'erogazione di livelli di assistenza superiori e per i quali è stata riconosciuta dalla stessa Corte conforme ai principi costituzionali la attribuzione alle Regioni della conseguente responsabilità finanziaria.

In base a tale considerazione appare quindi fondata la preoccupazione, peraltro da valutare insieme alle problematiche di equilibrio finanziario complessivo delle regioni, evidenziate nell'apposito capitolo ad esse dedicato, di una ricaduta, almeno parziale, sul bilancio dello Stato degli oneri di copertura del maggiore fabbisogno, come peraltro verificatosi costantemente negli esercizi precedenti.

Va ricordato a tale proposito che fra il 1988 e il 1991 gli scostamenti della spesa sanitaria sono stati pressoché totalmente finanziati a carico dello Stato: nel 1988 e nel 1989 per l'intero, pari rispettivamente a 8.884 e a 7.737 miliardi; nel 1990, per 12.018 miliardi a fronte di 984 a carico delle regioni e nel 1991 per 9.410 miliardi contro 1.886 a carico delle regioni. Per il 1992, la legge 67/93 ha finora autorizzato le regioni ad assumere mutui a carico dello Stato per 6.130 miliardi.

Rinviano a quanto al riguardo osservato nel capitolo secondo della presente relazione, dedicato alla legislazione di spesa, si deve ribadire che la cronica formazione di scostamenti a consuntivo nel settore sanitario obbliga ad interventi di ripiano che, essendo di norma attuati attraverso la contrazione di mutui, impediscono una chiara lettura dei risultati d'esercizio e contribuiscono all'impedimento dei futuri bilanci, pregiudicando fin d'ora il loro equilibrio e restringendo le possibili aree di manovra.

In relazione poi all'allocazione di tali oneri in parte in capitoli appositi ed in parte nel capitolo destinato al fondo sanitario nazionale, permane l'esigenza di una loro più coerente contabilizzazione, anche al fine di consentirne una lettura unitaria.

A tale proposito, si rinvia alla tab. C) della legge finanziaria 1993, che indica la presenza, nello stanziamento relativo al fondo sanitario, di oneri per rate di ammortamento mutui per il finanziamento dell'eccedenza di spesa sanitaria degli anni 1989/1991 per 363 miliardi nel 1993, 6.863 nel 1994 e 4.663 miliardi nel 1995.

Per effetto del nuovo sistema di finanziamento della spesa sanitaria il fondo sanitario nazionale allocato nello stato di previsione del Tesoro (cap. 5941) ha subito nel 1993 un notevole ridimensionamento: lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 82.890 miliardi, è stato infatti ridotto nel corso dell'esercizio fino ad uno stanziamento definitivo di 42.387,7 miliardi.

Di tale somma, soltanto 35.819,7 miliardi sono stati pagati in conto competenza e ben 6.564 miliardi — a fronte di 804,6 del 1992, rapportati per di più ad uno stanziamento pressochè doppio — sono stati impegnati e sono confluiti nel conto dei residui.

L'analisi della gestione di questi ultimi continua a evidenziare taluni ritardi nella effettuazione delle spese, peraltro nel complesso piuttosto contenuti almeno relativamente all'importo totale dei trasferimenti.

A fine 1992 risultavano infatti residui passivi per 1.229,2 miliardi (1.211,8 a fine 1991): di essi, soltanto il 47%, pari a 574 miliardi, è stato pagato nel corso del 1993, mentre il 31%, pari a 383,2 miliardi, è stato ulteriormente conservato tra i resti.

I restanti 272 miliardi, pari al residuo 22%, sono risultati perenti agli effetti amministrativi (102,1 miliardi nel 1991, pari all'8% residuo). La presenza di rilevanti e crescenti somme perente, pressochè totalmente destinate ad essere riassegnate nei prossimi esercizi, costituisce comunque un indicatore di massima di disfunzioni della spesa, trattandosi di pagamenti non ancora effettuati ad oltre tre anni dall'assunzione del relativo impegno.

I residui passivi a fine 1993 risultano pertanto dell'importo di 6.947,2 miliardi (1.229,2 a fine 1992), di cui 6.564, come si è detto, provenienti dalla competenza 1992 (l'analogo dato del precedente esercizio era di 804,6 miliardi) e 383,2 provenienti da esercizi precedenti (424,6 nel 1992).

Tale situazione appare del tutto anomala non solo rispetto ai dati del 1992, ma anche a quelli degli esercizi precedenti: i residui in argomento rappresentano infatti quasi il 19% dell'intero stock presente nel consuntivo del Tesoro dei residui provenienti dalla competenza e sono costituiti da somme di tale rilievo in assoluto che il loro mancato pagamento nell'esercizio comporta non trascurabili conseguenze anche sulla valutazione dei saldi di cassa.

### 3.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.

I trasferimenti alle Ferrovie S.p.A. (2), il cui processo di privatizzazione si è concluso alla fine del 1992 con la formazione degli atti conseguenti alla delibera CIPE del 12 agosto 1992, sono stati oggetto di una pronuncia (3) della Corte nella sede del controllo preventivo di legittimità in relazione sia alla legittimazione del nuovo soggetto giuridico a ricevere i finanziamenti erogati a vario titolo dal Ministero, sia ai criteri di determinazione delle somme erogate, sia infine ai rapporti tra i trasferimenti stessi e le norme di diritto comunitario.

La pronuncia ha riguardato le erogazioni a titolo di compensazione per obblighi di servizio pubblico, l'apporto statale per oneri di infrastrutture successivi al 31 dicembre 1985, i rimborsi di oneri di ammortamento dei mutui contratti per nuovi investimenti ed estinzione di debiti — su cui si riferisce al successivo paragrafo —, nonché le compensazioni a favore del Fondo pensioni.

2) Sull'ex Ente Ferrovie, la Corte ha riferito da ultimo con determinazione n. 65 assunta nell'adunanza del 17 dicembre 1991 e relativa agli esercizi 1989 e 1990. Cfr. inoltre, *infra*, il cap. ...., relativo al Ministero dei trasporti.

3) Deliberaz. della Sez. del controllo n. 149/93 del 15.4.1993.

Per quanto concerne in primo luogo l'erogazione a titolo di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e di normalizzazione dei conti, la Corte ha affermato l'obbligo degli organi statali di provvedere, in relazione ai successivi pagamenti, sia all'approvazione della tariffa tecnico-economica prevista dall'art. 16, commi da 1 a 4, della legge 210/85, che costituisce uno dei presupposti per il calcolo analitico della parte degli oneri da compensare che deriva dalla tariffe sociali imposte dallo Stato, sia alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, respingendo così la tesi della forfetizzazione degli oneri stessi.

In secondo luogo, in merito al contributo statale per oneri di infrastrutture, la Corte, preso atto che i regolamenti comunitari consentono attualmente l'inclusione nelle spese per infrastrutture anche quelle di funzionamento (generali e di personale) e che la contribuzione statale risulta forfetizzata per effetto di una scelta legislativa operata nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, ha affermato che tale scelta non esime comunque l'amministrazione dall'osservanza di criteri di buona amministrazione, quali di verifica della congruità dei costi presi a base dall'impresa ferroviaria per il calcolo degli oneri di infrastrutture e delle percentuali da essa adottate per stimare l'eccedenza su tali costi delle spese di funzionamento.

Quanto infine alla copertura del disavanzo del fondo pensione, la Corte ha rilevato carenze in ordine alla dimostrazione dei presupposti del pagamento — cui infatti non è stato dato corso, essendo ancora soggetto, alla data della delibera, al controllo preventivo di legittimità — relative sia all'ammontare stesso del disavanzo da ripianare, sia all'ammontare degli oneri già coperti ad opera dell'apporto avanti citato per la normalizzazione dei conti.

È stato inoltre posto in evidenza che la contribuzione statale a ripiano del disavanzo del fondo può essere ritenuta un apporto normalizzatore ai sensi della normativa comunitaria soltanto dietro dimostrazione che le spese per le pensioni, espresse dal passivo del fondo, costituiscono un costo per l'impresa F.S. complessivamente superiore a quello sopportato dalla concorrenza, si da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi.

In via incidentale, è stato infine rilevato che sussistono dubbi sulla compatibilità con l'attuale assetto delle F.S. dell'esercizio di una tipica funzione pubblicistica, quale quella previdenziale, non rientrante tra i suoi fini statutari e non prevista da una specifica norma in deroga al generale criterio dell'affidamento delle gestioni pensionistiche ad istituzioni specializzate, ben distinte ed autonome dalle imprese cui competono gli oneri contributivi.

Successivamente, specie in relazione a quest'ultimo aspetto, la Corte ha avviato un'attività istruttoria sulla convenzione stipulata il 14 dicembre 1993 tra le F.S. S.p.A. e il Ministero del Tesoro per lo svolgimento del servizio di gestione e di pagamento delle pensioni a carico del fondo pensioni per i ferrovieri da parte delle direzioni provinciali del Tesoro, anche in relazione alla validità fino al 31 dicembre 1995 della convenzione stessa nonostante la volontà del legislatore (art. 4 comma 3 della legge finanziaria 1994) di limitare al 1994 il concorso finanziario dello Stato negli oneri previdenziali del Fondo in attesa della riforma del sistema previdenziale e pensionistico dei ferrovieri.

Nell'aprile del corrente anno, infine, l'amministrazione ha dato corso all'erogazione a favore della F.S. S.p.A. dell'importo di 1.796 miliardi per la causale in argomento, 462,5 dei quali ad esaurimento dei residui 1992 — si tratta della somma cui la Corte, nella vigenza del controllo preventivo di legittimità sui titoli di spesa, aveva negato l'ulteriore corso, come sopra indicato — e 1.333,5 provenienti dai residui 1993.

Passando ora all'esposizione delle erogazioni effettuate nel 1993 ed al confronto con quelle operate negli esercizi precedenti, va rilevato che per un corretto confronto è necessario tener conto che nel 1993 è stato dato corso ad erogazioni sbloccate a seguito della pronuncia sopra indicata e che si riferiscono al 1992 (complessivamente 2.883,3 miliardi).

Ciò premesso, e tenuto però anche conto che a tutto il 1993 non era stato erogato né l'importo di 462,5 miliardi afferente al 1992 né quello di 1.600 miliardi stanziati per il 1993 a copertura del disavanzo del

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

fondo pensioni, il livello dei trasferimenti diversi da quelli destinati all'ammortamento mutui ha fatto segnare un notevole incremento, passando dai 7.247,5 miliardi del 1992 ai 9.366 miliardi del 1993: in termini percentuali, l'aumento supera il 29% ed interrompe la serie di diminuzioni fatte registrare negli ultimi esercizi; l'aumento resta cospicuo anche tenendo conto delle sopraindicate poste correttive di diverso segno.

Il risultato è dovuto sia all'aumento verificatosi nelle poste tradizionali, sia alla posta di nuova istituzione costituita dal concorso statale nel ripianamento delle perdite di esercizio relative al periodo 1988-92.

La maggiore spesa per i trasferimenti sopra indicati va sommata all'ulteriore incremento fatto registrare dalla ricaduta finanziaria sull'erario dell'ammortamento dei mutui via via stipulati nell'ambito del programma integrativo di interventi di cui alla legge 17/1981 e dei piani previsti dalle leggi finanziarie 1986 e successive, con oneri per capitale ed interessi a totale carico dello Stato.

I pagamenti in questione sono infatti assommati a 7.932,6 miliardi (7.290,2 nel 1992, 4.223,2 nel 1991 e 3.805,8 nel 1990), con un aumento dell'8,8% rispetto all'esercizio precedente (72,6% nel 1992 rispetto al 1991 e 10,9% nel 1991 rispetto al 1990).

Complessivamente, pertanto, nel 1993 gli oneri a carico del tesoro relativi alle Ferrovie hanno fatto segnare un aumento del 19% rispetto al precedente esercizio (17.298,6 miliardi contro 14.537,7), a fronte di un aumento del 10,6% nel 1992 rispetto al 1991 e della diminuzione del 3,6% registrata nel 1991 rispetto al 1990. Il trend ascensionale dei rimborsi per oneri di ammortamenti mutui è inoltre destinato a manifestarsi anche nei prossimi esercizi, in quanto il relativo programma di investimenti — in esecuzione del quale le Ferrovie a fine 1992 avevano realizzato finanziamenti per oltre 44.000 miliardi — è tuttora in corso.

In dettaglio, a parte il rimborso delle rate di ammortamento mutui, si è dato corso ai seguenti conferimenti:

— 7.071 miliardi, di cui 4.562,7 sulla competenza e 2.508,3 sui residui 1992 (4.300 nel 1992, 4.493,3 nel 1991 e 4.106,7 nel 1990) a titolo di compensazioni concernenti gli obblighi di servizio pubblico e la normalizzazione dei conti, in conformità e dei regolamenti CEE n. 1191 del 1969, n. 1192 del 1969 e n. 1107 del 1970, in relazione anche all'eventuale divario tra le tariffe approvate dal Ministero dei trasporti e quelle tecnico-economiche deliberate dal Consiglio di amministrazione (cap. 4634);

— 1.875 miliardi, di cui 1.500 nella competenza e 375 sui residui 1992 (1.500 miliardi nel 1992 e nel 1991, 2.360 miliardi nel 1990), quale apporto dello Stato per oneri di infrastrutture successivi al 31 dicembre 1985 (cap. 7829);

— 420 miliardi a titolo di concorso nel ripianamento delle perdite d'esercizio e di gestione e fondi speciali relative al periodo 1988-92 (cap. 7749, di nuova istituzione).

Come già rilevato, nel corso del 1993 non si sono registrate erogazioni a carico del cap. 4630 (copertura del disavanzo del fondo pensioni), sul quale erano stati pagati 1.387,5 miliardi nel 1992 e 1.610 miliardi nel 1991.

L'intero stanziamento 1993, pari a 1.600 miliardi, e la quota residua 1992 sono stati conservati tra i resti per un totale di 2.062,5 miliardi, gran parte dei quali (1.796 miliardi) risultano pagati nell'aprile 1994.

Anche l'intero stanziamento del cap. 7811 (60 miliardi quale sovvenzione straordinaria per l'attuazione di varie disposizioni legislative), a differenza dei precedenti esercizi, è stato conservato tra i resti.

Nel complesso, anche nel 1993 il rapporto tra trasferimenti correnti e trasferimenti in conto capitale è stato favorevole a questi ultimi che, soprattutto per effetto dell'incremento degli oneri per ammortamento mutui, destinati a finalità produttive, hanno rappresentato quasi il 60% del totale dei trasferimenti.

### 3.3 Mutui e prestiti con onere di ammortamento a carico dello Stato

Come più volte rilevato dalla Corte, da ultimo nel capitolo secondo della presente relazione, gli oneri assunti a carico dello Stato per l'ammortamento di mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici costituiscono una voce che assorbe risorse sempre più cospicue per il frequente a tale forma di finanziamento da parte della legislazione di spesa e che contribuisce al processo di irrigidimento del bilancio per la non modulabilità degli oneri stessi, volti a soddisfare posizioni giuridiche perfette quali i diritti di credito degli enti mutuanti.

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

Nel 1993, tali oneri (4) risultano ulteriormente incrementati, avendo complessivamente comportato impegni per 21.206,8 miliardi con un aumento del 5,5% rispetto al precedente esercizio (20.105,7 miliardi) e pagamenti per 21.226,5 miliardi con un aumento del 17% circa rispetto al medesimo esercizio (18.138,9 miliardi).

Considerato che nel 1991 impegni e pagamenti si erano attestati rispettivamente a 14.291 e a 13.958 miliardi, l'aumento della spesa nel corso di due soli anni ha mediamente superato il 50%.

Come più diffusamente esposto nel citato capitolo secondo, l'aspetto più negativo è costituito dalla crescita più proporzionale, nell'ambito della spesa in argomento, di quella derivante dalla contrazione di mutui per far fronte a oneri di natura corrente, tra cui in particolare il ripiano delle croniche eccedenze annuali della spesa sanitaria rispetto alle previsioni.

In totale, gli oneri di tale natura sono ammontati a 7.052 miliardi in termini di impegni e a 7.204 miliardi in termini di pagamenti, pari ad oltre un terzo della spesa complessiva sopra indicata.

I settori di spesa più rilevanti sono stati i seguenti:

#### A) Ferrovie dello Stato

Come già indicato nel precedente paragrafo 3.2, nel quale sono elencati tutti i trasferimenti effettuati nell'esercizio alla F.S. S.p.A., gli oneri che hanno fatto carico al Tesoro per l'ammortamento dei mutui contratti sulla base delle leggi che li hanno via via assentiti (legge 18.8.78, n. 503; legge 12.2.81, n. 17; legge 28.2.86, n. 41 - art. 10 comma 13; legge 22.12.86, n. 910 - art. 2 comma 5; legge 11.3.88, n. 67 - art. 13 comma 3; legge 24.12.88, n. 541; legge 27.12.89, n. 407; legge 15.12.90, n. 385; legge 29.12.90, n. 405; legge 31.12.91, n. 415) sono ammontati nel 1993 a 7.932,6 miliardi, contro i 7.290 nel 1992 e i 4.223 del 1991.

Nella già citata pronuncia del 15 aprile 1993, la Corte si è occupata diffusamente del problema dei rapporti tra l'assunzione a carico dello Stato dell'onere di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui contratti delle Ferrovie dello Stato ai sensi delle varie leggi succedutesi nel tempo e la nuova natura societaria assunta dalle Ferrovie stesse.

A tale proposito, si è rilevato preliminarmente che il regime dei mutui stessi risulta caratterizzato, sin da quando le Ferrovie dello Stato erano un'azienda-organo dello Stato, dalla diretta assunzione dell'onere di ammortamento per capitale ed interessi da parte dello Stato medesimo. Sin da allora, peraltro, era previsto il passaggio del denaro destinato a detto ammortamento attraverso il bilancio e la contabilità dell'azienda ferroviaria.

Con la trasformazione dell'Azienda in ente pubblico per effetto della legge 17 maggio 1985, n. 210, si ebbe il subentro dell'ente in tutti i rapporti attivi e passivi dell'Azienda (art. 1, comma 3, della legge).

Quanto ai mutui contratti «ex novo» dall'ente Ferrovie dello Stato dopo la sua istituzione, la legge n. 41 del 1986 introdusse il criterio in base al quale la contribuzione finanziaria dello Stato prevista dalla lett. c) dell'art. 17 della legge n. 210 del 1985 si concretava nell'accollo da parte dello Stato stesso dell'onere per capitale ed interessi dell'ammortamento dei mutui che l'ente avrebbe contratto per la realizzazione di programmi di potenziamento ed innovazione tecnologica. Negli stessi sensi disposero le leggi di finanziamento dell'ente ferroviario emanate successivamente, fino alla legge n. 415 del 1991. In base a questa ulteriore normativa, l'ente non veniva sollevato dai debiti contratti, ma veniva messo in condizioni di far fronte al relativo ammortamento con il contributo dello Stato garante del mutuo: ciò si risolveva sostanzialmente in un diritto al rimborso delle spese per capitale ed interessi sostenute dall'ente per l'ammortamento dei debiti.

4) Sono stati presi in considerazione i seguenti capitoli, tutti relativi alle cat. V e XII (ad eccezione pertanto degli interessi iscritti su capitoli relativi alla cat. VI): 4547, 4570, 4571, 4575, 4576.4577, 4586, 4590, 4644, 4652, 4654, 5930, 5931, 5935, 5936, 5942, 5943, 5957, 7145, 7147, 7148, 7150, 7167, 7179, 7180, 7186, 7188, 7190, 7199, 7800, 7812, 7819, 7825, 7826, 7832, 7833, 7834, 7836, 7846, 7851, 7853, 7854, 7855, 7856, 7857, 7860, 7861, 7862, 7877, 7883, 7884, 7888, 8814.

Con l'ultima trasformazione dell'ente in S.p.A., ad avviso della Corte - in armonia con la delibera CIPE del 12 aprile 1992 - non si è determinato nessun effetto sulle garanzie dello Stato già emesse e fronte delle operazioni finanziarie effettuate dall'ente in virtù delle diverse leggi di spesa.

Infatti, dal momento che la legge ha individuato, quale fatto generatore della F.S. S.p.A., la trasformazione in tale entità dell'ente pubblico F.S., e cioè una sorta di mutamento soggettivo senza previa estinzione dell'entità preesistente, deve desumersi l'intento di assicurare la piena continuità dei rapporti attivi e passivi facenti capo all'ente medesimo e, quindi, delle relative situazioni soggettive, ciò che implica il subentro della S.p.A. nei contratti di mutuo instaurati prima dell'Azienda-organo e poi dall'ente pubblico e, per converso, anche nelle ragioni creditorie dell'ente F.S. verso lo Stato.

La Corte ha peraltro ritenuto di non poter condividere, sia per ragioni di diritto interno che di diritto comunitario, l'assunto dell'amministrazione secondo cui tutto si ridurrebbe ad una mera operazione di cassa, quasi che le Ferrovie dello Stato S.p.A. svolgesse una sorta di servizio di tesoreria per lo Stato quale obbligato diretto verso i terzi creditori.

Sotto il profilo del diritto interno, infatti, nessuna delle leggi citate quali fonti dei rapporti di mutuo di cui trattasi individua lo Stato quale debitore diretto, bensì solo quale garante e accollante dei relativi ammortamenti, per cui l'azienda prima, l'ente poi e la società ora sono da ritenersi gli obbligati principali, tenuti all'osservanza delle scadenze debitorie, cui subentra lo Stato in via di rimborso. Ciò implica anche precise conseguenze sul piano delle iscrizioni nel bilancio e nel patrimonio della società, con effetti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale della società medesima.

Sotto il profilo del diritto comunitario, occorre tener conto della direttiva n. 440/91, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

L'art. 9 di tale direttiva dispone (comma 1) l'adozione di meccanismi in cooperazione tra lo Stato e le imprese ferroviarie pubbliche per una riduzione dell'indebitamento delle imprese medesime e per attuare il risanamento della loro gestione finanziaria. A tal fine, al comma 2 dello stesso articolo, si consente l'istituzione, nell'ambito delle contabilità delle imprese, di un servizio distinto per l'ammortamento del debito, con iscrizione al passivo di tutti i prestiti contratti per finanziare gli investimenti e per coprire le eccedenze delle spese di gestione. Al comma 3 dell'articolo 9 è stabilito, infine, che la concessione, da parte degli Stati membri, degli aiuti destinati alla eliminazione dei debiti ai fini del risanamento finanziario previsto dall'articolo, è da effettuare nel rispetto degli artt. 77, 92 e 93 del trattato CEE.

Ad avviso della Corte, da tale normativa - sulla cui applicabilità concorda del resto la citata delibera C.I.P.E. del 12 agosto 1992, che prevede appunto, in ottemperanza alla direttiva, l'istituzione di un apposito fondo per l'ammortamento dei debiti derivanti alla F.S. S.p.A. dall'Ente Ferrovie, da gestirsi dalla società medesima - discende che nei riguardi delle partite debitorie in argomento sussistono le esigenze di risanamento e di correlata contabilizzazione separata in apposito fondo a partire dal 1° gennaio 1993 poste dalla citata normativa comunitaria, nonchè, stante la particolarità della legislazione sopra richiamata, che accolla allo Stato l'onere totale dell'ammortamento di detti debiti, la necessità di un riscontro, d'intesa con gli organi comunitari, ai sensi dell'art. 11 della direttiva 440/91, della rispondenza della legislazione medesima ai criteri di compatibilità degli aiuti di Stato, fissati dagli artt. 77, 92 e 93 del trattato.

A tutt'oggi non si è avuta peraltro notizia dell'ottemperanza ai due obblighi sopraindicati.

#### B) Spesa sanitaria

Per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripianamento dei disavanzi delle unità sanitarie locali per gli anni dal 1984 al 1988, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 3.111 miliardi circa (3.006 nel 1992; cap. 4570, 4575 e 5957).

Tali erogazioni non esauriscono peraltro l'intero settore, in quanto, (come più dettagliatamente indicato al precedente paragrafo) una serie di oneri di ammortamento mutui relativi al ripianamento dei disavanzi successivi al 1988 risultano imputati al capitolo relativo al fondo sanitario annuale, con negative conseguenze sia sotto il profilo della trasparenza che sotto quello della modulabilità della spesa.

**C) ENEL**

A titolo di oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dall'ENEL per il finanziamento di nuovi investimenti, sono stati pagati 1.046 miliardi sulla competenza del cap. 7832 (500 miliardi nel 1992).

**D) Ex Enti di gestione**

Per rate di ammortamento in conto capitale e interessi, relative a mutui contratti ed a prestiti obbligazionari a suo tempo emessi dagli enti di gestione delle partecipazioni statali, è stato sostenuto l'onere complessivo di 2.204,4 miliardi (1.544,1 nel 1992, 1.170,5 nel 1991 e 1.057,2 nel 1990).

Il quadro di dettaglio è il seguente:

– 723,6 miliardi sono stati corrisposti all'IRI, all'ENI e all'EFIM a titolo di rimborso delle rate di ammortamento relative all'emissione di prestiti obbligazionari, nonché delle somme necessarie per il pagamento degli interessi sulle eventuali operazioni di prefinanziamento (cap. 7819); le somme impegnate e non pagate sono peraltro aumentate da 492 a 600 miliardi;

– 1.231,8 miliardi per far fronte ad oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI da destinare al finanziamento di nuovi investimenti (cap. 7834);

– 74,5 miliardi per interessi (cap. 4696) e 129,8 miliardi per quote di capitale (cap. 9542) compresi nelle rate di ammortamento sui prestiti contratti con la Banca europea per gli investimenti dagli enti di gestione delle partecipazioni statali per il finanziamento di nuove iniziative.

Inoltre, un primo onere pluriennale derivante dalla liquidazione dell'EFIM ha iniziato a gravare sul bilancio a partire dal 1993: si tratta del rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento per l'anticipazione concessa al commissario liquidatore ai sensi dell'art. 19 del D.L. 18.9.92, n. 382, per cui sono stati effettuati pagamenti per 44,7 miliardi sul cap. 4644, di nuova istituzione.

**E) Prestiti della BEI per il finanziamento di progetti del FIO**

Per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela dei beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria (FIO) ai sensi della legge 26 aprile 1983 n. 130 (art. 21), le leggi finanziarie 1984 (art. 37), 1985 (art. 12), 1986 (art. 14) e 1988 (art. 17) hanno autorizzato il ricorso alla Banca Europea per gli investimenti per l'accensione di mutui fino alla concorrenza del controvalore di 1.200 miliardi per il 1984, di 1.500 miliardi per il 1985, di 2.500 miliardi per il 1986 e di 2.000 miliardi per il 1989.

L'onere dei suddetti mutui, per capitale ed interessi, è a carico del Tesoro.

Per interessi sui mutui già contratti sono stati pagati circa 505,8 miliardi (cap. 4694), a fronte di 359,5 nel 1992, 301,1 nel 1991 e 222,1 nel 1990.

Per il pagamento di rate di capitale sono stati inoltre erogati circa 238,7 miliardi a fronte di 119,1 nel 1992, 74,3 nel 1991 e 40,6 nel 1990 (cap. 9536).

**3.4 Interventi finanziari per il Mezzogiorno**

Si fornisce qui di seguito una sintetica rassegna delle erogazioni del Tesoro specificamente destinate ad interventi a favore del Mezzogiorno, con l'indicazione delle relative fonti normative.

Complessivamente, le erogazioni per le varie finalità indicate nel presente paragrafo sono state pari a 11.847 miliardi, a fronte di 7.562 miliardi nel 1992 e di 5.986 nel 1991.

**A) Disciplina organica dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno (L. n. 64 del 1 marzo 1986).**

Come intervento straordinario ed aggiuntivo nei territori meridionali di cui all'art. 1 del T.U. approvato con D.P.R. n. 218 del 6 marzo 1978, è stata erogata all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno – attraverso pagamenti effettuati sul cap. 7759 – la somma di 8.532,7 miliardi.

Le corrispondenti erogazioni del triennio precedente erano state 5.282 miliardi nel 1992, di 3.143,9 miliardi nel 1991 e di 3.749,7 miliardi nel 1990.

B) Finanziamenti con specifiche finalità produttive

1) Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale (art. 25 del D.P.R. n. 902 del 9 novembre 1976).

Complessivamente, i contributi in conto interessi erogati nel 1991 sono ammontati a 200 miliardi, pari all'intero stanziamento (cap. 7773).

Nell'esercizio 1992, i pagamenti erano stati pari a 95 miliardi; nel 1991, a 57.

2) Interventi finanziari per i progetti speciali di cui all'art. 47 del D.P.R. n. 218 del 6 marzo 1978 (realizzazione di interventi organici a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi).

Per gli interventi in parola (cap. 7736) risultano trasferiti all'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno in conto residui 63,6 miliardi (55,5 miliardi e 95,5 miliardi rispettivamente nel 1992 e 1991).

Trattandosi di pagamenti effettuati a notevole distanza di tempo dagli atti di impegno, le differenze tra i vari esercizi appaiono peraltro scarsamente significative.

3) Contributo sui prestiti obbligazionari emessi da istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nel Mezzogiorno.

I contributi in argomento, destinati anche alle sezioni speciali di mediocredito e agli istituti meridionali di credito speciale e previsti dall'art. 10 della legge 1.3.1986, n. 64, sono stati pari a 112,6 miliardi, di cui 27,6 provenienti dalla competenza e 85 tratti dai residui (cap. 7848).

Nei due precedenti esercizi le erogazioni erano state pari rispettivamente a 55 e a 97,5 miliardi.

C) Finanziamenti per calamità naturali

1) Per il completamento del programma abitativo di cui al titolo VIII della L. n. 219 del 14 maggio 1981, recante provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e febbraio 1981, sono stati pagati, interamente sulla competenza del cap. 7814, 230 miliardi (90 nel 1992 e 725 nel 1991) a favore della gestione stralcio per il comune di Napoli.

2) A titolo di somministrazione all'ANAS per interventi nelle zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle province di Siracusa, Catania e Ragusa sono stati erogati 38 miliardi, interamente a valere sui residui (cap. 7890).

3) Quale contributo straordinario alla regione siciliana ai sensi della legge 31.12.1991, n. 433, per provvedere agli interventi in favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici è stata erogata, interamente sui resti del cap. 8778, la somma di 445 miliardi.

4) L'erogazione alla regione siciliana, nell'ambito del finanziamento volto a consentire il completamento degli interventi a totale carico dello Stato per la ricostruzione e riparazione edilizia nelle zone del Belice colpite dal terremoto del 1986 (legge finanziaria 1986), è stata pari a 105 miliardi, di cui 77 tratti dai resti e 28 dalla competenza (cap. 8817). Nel 1992 non si era avuta a tale titolo nessuna erogazione, mentre nel 1991 risultano pagati 98 miliardi.

D) Programma di metanizzazione del Mezzogiorno

L'attuazione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno – sotto l'angolo visuale della erogazione dei contributi a saldo dopo il compimento delle opere e il loro collaudo – è rimasta sostanzialmente inalterata nel 1993 dopo il calo subito nell'esercizio precedente, di pari passo con la diminuzione dei collaudi: sono stati infatti effettuati pagamenti per 200 miliardi – pressochè interamente sui resti – (cap. 7802); considerato però che nel 1992, lo stanziamento sulla competenza è aumentato a 248,6 miliardi rispetto ai 100,2 del 1993, i residui sono risaliti a 248,6 miliardi a fronte dei 200 miliardi risultanti a fine 1992.

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

Complessivamente, considerati anche i pagamenti effettuati alla Cassa depositi e prestiti sul cap. 7806 (54,1 miliardi a fronte di 192,6 nel 1992), la spesa sostenuta nel 1993 dal Tesoro per l'attuazione del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno ammonta a 254,1 miliardi (392,8 nel 1992); in termini di cassa, la spesa complessiva sostenuta a partire dal 1980 per l'attuazione del programma in questione ha così raggiunto 3.787 miliardi circa.

E) Specifici finanziamenti di carattere territoriale

1) Il contributo erogato alla regione siciliana a titolo di solidarietà nazionale di cui all'art. 38 dello statuto della regione siciliana (cap. 7751) è stato pari a 858 miliardi, tratti interamente dai resti.

2) Il contributo speciale erogato alla regione Calabria per l'attuazione degli interventi straordinari di competenza regionale nei settori della silvicoltura, della tutela del patrimonio forestale, della difesa del suolo, della sistemazione idraulico-forestale e delle connesse infrastrutture civili, ai fini del potenziamento dei comparti agricolo e turistico, previsto dalla legge n. 432 del 29.12.90 (cap. 8789), è stato pari a 577 miliardi, tratti anch'essi interamente dai resti. Lo stanziamento 1993 di 390 miliardi è pertanto confluito nel conto dei residui. Nei due precedenti esercizi le erogazioni erano state pari rispettivamente a 363 e 700 miliardi.

F) Oneri finanziari

Sono stati effettuati in conto competenza, a valere sul cap. 7767, pagamenti per 431,2 miliardi (392 e 395 rispettivamente nel 1992 e nel 1991) di rate di ammortamento per capitale ed interessi di mutui, a carico del bilancio dello Stato, che la Cassa per il Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 31, comma 4, del D.P.R. n. 218 dell'8 marzo 1978, aveva contratto con la BEI, portandone il controvalore netto a scomputo della assegnazione di cui all'art. 24 dello stesso D.P.R.

3.5 *Interventi a sostegno dell'economia e delle esportazioni tramite il Mediocredito e la SACE (5)*

A) Ad incremento del fondo di dotazione del Mediocredito Centrale, sono stati erogati 41 miliardi, di cui 29 in conto residui e 12 in conto competenza ad esaurimento dello stanziamento 1992 (cap. 8022). Inoltre, l'intera assegnazione al fondo di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295, pari a 300 miliardi, è stata conservata nei resti: a differenza degli anni precedenti non si è pertanto registrato alcun pagamento a tale titolo nel 1993 a fronte di erogazioni per 221,3 miliardi nel 1992 (872,3 miliardi nel 1991 e 980 nel 1990, - cap. 7775). Tale fondo, com'è noto, è stato costituito presso il Mediocredito Centrale per la corresponsione di contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento alle esportazioni a pagamento differito previste dalla legge 24 maggio 1977, n. 27, nonché per la corresponsione di contributi in conto interessi a favore degli istituti ed aziende di credito per operazioni ordinarie, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 30 aprile 1962, n. 265.

B) Il fondo di dotazione della SACE - sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - istituito con l'art. 13 della legge 24 maggio 1977, n. 277, è stato incrementato della somma di 1.010 miliardi (1.700 nel 1992, 800 nel 1991 e nel 1990). L'importo iscritto sul cap. 8033 è stato interamente erogato.

Inoltre il fondo rotativo della stessa SACE, istituito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 730 del 1983 per far fronte agli indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della SACE, e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello governativo, è stato incrementato di 430 miliardi - interamente erogati (cap. 8186) - dalla legge finanziaria 1993. Identico incremento si era avuto nel 1992 e nel 1991.

---

5) Sul Mediocredito centrale - ed in particolare sulla non conformità a legge della sua trasformazione in S.p.A. - la Corte ha riferito da ultimo con determinazione n. 12/93 assunta nell'adunanza del 20 aprile 1993; sulla SACE, con determinazione n. 29/93 assunta nell'adunanza del 15 giugno 1993 e relativa agli esercizi 1991 e 1992.

### 3.6 Cooperazione con i paesi in via di sviluppo

Si indicano qui di seguito brevemente gli interventi a carico del Tesoro nel settore in argomento, che si aggiungono all'intervento organico di competenza del fondo gestito da apposita direzione generale del ministero degli affari esteri.

A) In favore del fondo rotativo costituito presso il Mediocredito centrale, ai sensi dell'art. 26, comma 1, della legge 24 maggio 1977, n. 227, modificato dall'art. 6 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e destinato alla concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica e monetaria dei Paesi in via di sviluppo, risultano effettuati - sul cap. 8173 - pagamenti per 1.618,9 miliardi, di cui 919,8 in conto competenza ad esaurimento del relativo stanziamento e 699,1 in conto residui di provenienza 1992.

Nei precedenti tre esercizi erano stati erogati rispettivamente 600, 1.221 e 1.207 miliardi; il confronto deve tenere peraltro conto della rilevante formazione di residui passivi nel 1992.

B) In esecuzione di accordi internazionali in materia di cooperazione commerciale, industriale, finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo, si è provveduto al pagamento - sul cap. 4499 - di complessivi 375,4 miliardi, pressochè interamente sulla competenza. Nei tre precedenti esercizi i pagamenti complessivi erano ammontati rispettivamente a 321,7, a 294,4 e a 239,2 miliardi.

C) Il fondo da ripartire per l'aiuto pubblico a favore dei paesi in via di sviluppo allocato al cap. 9005 dello stato di previsione del tesoro non ha più ricevuto alcuno stanziamento; dal conto dei residui sono stati inoltre stralciati 5 miliardi di residui di stanziamento per effetto del D.L. 28.12.1993 n. 542.

### 3.7 Garanzie prestate dallo Stato

A) Garanzia per il rischio di cambio.

L'art. 5 del D.L. 333/92, convertito con legge 359/92, ha abrogato tutte le disposizioni legislative che accordavano la garanzia dello Stato per il rischio di cambio su prestiti in valuta contratti dai soggetti pubblici e privati direttamente oppure tramite istituzioni creditizie nazionali, su mercati o presso istituzioni finanziarie internazionali e comunitarie.

Come già osservato nella precedente relazione, si è così conseguito il duplice obiettivo di eliminare dai futuri bilanci - quando saranno esauriti i prestiti per i quali la garanzia è già stata concessa - una voce di spesa di peso incerto e non modulabile e di evitare il possibile avvio della procedura di infrazione da parte degli organi comunitari per la dubbia compatibilità della garanzia stessa con l'art. 92 del trattato di Roma.

Nel 1993, le erogazioni (cap. 4529) sono ammontate complessivamente a 659 miliardi a fronte di 474 nel 1992 e 482 nel 1991.

Nel corso dell'esercizio, il competente ufficio della Corte ha avviato un'istruttoria circa la legittimità del rimborso degli oneri (19,8 miliardi circa) a tale titolo sostenuti dalla Cassa depositi e prestiti in relazione al reperimento dei fondi occorrenti alla liquidazione del soppresso EFIM ai sensi della legge 33/93 (di conversione del D.L. 487/82), successivamente pertanto all'abrogazione della garanzia stessa. Alla tesi dell'amministrazione, secondo cui il soggetto obbligato sarebbe lo stesso Tesoro, mentre la Cassa depositi e prestiti sarebbe un mero tramite per la contrazione del prestito, si è contrapposta l'argomentazione che l'assunzione dei prestiti previsti dalla legge sopra richiamata è effettuata dalla Cassa D.P. quale soggetto autonomo e su diretta investitura della legge, ricadendo così nel disposto della norma abrogativa.

B) Garanzia per i debiti di grandi imprese in crisi.

L'art. 2 bis della legge 95/79, di conversione del D.L. 26/79, prevede che il Tesoro possa garantire, in tutto o in parte, i debiti che le società in amministrazione straordinaria contraggono con le istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione e del completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali, fino all'ammontare massimo di 700 miliardi.

Nel corso dell'esercizio, la Corte 32 (6) si è pronunciata, nella sede del controllo successivo, sulla conformità a legge di un accordo di garanzia per la concessione di prestiti, da parte di taluni istituti di credito, ad una impresa operante nel settore siderurgico.

In tale sede, la Corte, in merito alla questione dell'assoggettabilità o meno di tali interventi alla procedura di informazione prescritta dal codice degli aiuti alla siderurgia emanato dalla CECA con decisione 322/1989, ha ritenuto che il sistema di controllo comunitario della legittimità degli aiuti alle imprese non lasci spazio per autonome interpretazioni di non incompatibilità dei singoli interventi da parte dello Stato interessato, ma implichi sempre la denuncia agli organi comunitari, la cui sola favorevole pronuncia può rendere certi che l'intervento pubblico non verrà messo in forse da una procedura d'infrazione nei riguardi dell'Amministrazione erogante, con conseguenti obblighi di restituzione da parte dell'impresa beneficiaria.

#### 4. La gestione del bilancio

È da tempo all'attenzione di Governo e Parlamento l'opportunità di una revisione in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese di bilancio, che consenta di stabilire un chiaro nesso tra il bilancio stesso e la sua trasposizione per programmi e progetti, centri responsabili della gestione e leggi di spesa.

A suo tempo venne presentato un disegno di legge sulla riforma della struttura del bilancio (A.S. 1203 bis - X Legislatura) che è poi rimasto sostanzialmente fermo nonostante il dibattito sviluppatosi in merito. Esso può comunque costituire un punto di partenza, insieme al bilancio e al rendiconto sperimentale annualmente redatti dalla Ragioneria generale a partire dal 1991, per un processo decisionale che appare di rilievo essenziale.

Un importante contributo in tal senso è costituito dal documento presentato nell'ottobre 1993 dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante presso il ministero del Tesoro, contenente la rielaborazione per centri di costo del bilancio a legislazione vigente per il 1994, integrato con il disegno di legge finanziaria e relativi collegati (poi legge 537/93).

Il Documento presenta il bilancio riorganizzato per programmi di spesa e, appunto, «centri di costo».

Scopo dell'operazione è quello di «individuare ed evidenziare, per quanto possibile, gli obiettivi e il contenuto settoriale dei principali progetti di spesa e il relativo centro responsabile della loro gestione e attuazione. Il processo di riagggregazione dei singoli capitoli di spesa di ciascun bilancio fornisce una sorta di incrocio tra una classificazione funzionale e una amministrativo-ministeriale; le risorse stanziare sui bilanci vengono ripartite in base al fabbisogno proprio dell'amministrazione e secondo le spese per interventi e trasferimenti per principali programmi e voci omogenee che identificano le missioni di ciascun centro di spesa».

I vantaggi di razionalizzazione e riorganizzazione del bilancio, secondo l'impostazione prescelta, sono stati così riassunti dai redattori della proposta:

– un contributo alla chiarezza e alla trasparenza dei documenti di bilancio, eccessivamente dettagliati nella ripartizione per capitoli di spesa (circa 5 mila) e troppo rigidi nelle classificazioni tradizionali (economica e funzionale), per mostrare le specificità di ciascun centro di spesa;

---

6) Deliberazione della Sezione del Controllo n 43/94.

— una riclassificazione che consenta l'applicazione di una più efficace politica di controllo settoriale delle risorse, nel corso del processo di formazione del bilancio, rispetto a quanto non avvenga con la struttura attuale del bilancio dello Stato; con il meccanismo di scorpori ed attribuzioni è possibile, infatti, assegnare a ciascun ministero/centro di spesa un determinato budget iniziale in base, ad esempio, ad un incremento percentuale rispetto anno precedente;

— la possibilità di individuare e riunificare spezzoni di spesa dispersi sui vari ministeri, contribuendo ad identificare con più precisione i programmi di spesa e la loro allocazione sul bilancio di un centro responsabile; tale struttura di bilancio appare perciò più idonea alla formazione delle decisioni in tema di finanza pubblica e di programmazione finanziaria.

Un aspetto di grande rilievo nella gestione del bilancio è costituito dai decreti di variazione adottati nel corso dell'esercizio, per i quali la Corte ha sempre mostrato grande attenzione (7) anche per la diretta connessione di alcuni di essi con le nuove leggi di spesa, e che nel 1993 hanno dato luogo ad una serie di pronunce della Corte stessa nella sede del controllo.

Particolare interesse riveste la questione di copertura relativa alla legge 26.11.93, n. 483 sulla disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria.

Si premette che la nuova normativa rappresenta non soltanto un necessario adeguamento alle norme del trattato sull'unione europea — che espressamente vietano il finanziamento monetario del Tesoro e ogni forma di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie — ma altresì la conclusione di un processo, iniziato nel 1981, volto a conferire alla banca centrale l'autonoma gestione della politica monetaria.

Peraltro, per realizzare tale effetto, si è fatto ricorso ad un ulteriore indebitamento sia per convertire il debito del Tesoro sul vecchio conto corrente per il servizio di Tesoreria (art. 2), sia per finanziare la disponibilità iniziale del nuovo conto di tesoreria (art. 3) e si è inoltre disposto (art. 5) un meccanismo di ricostituzione dell'importo di tale ulteriore conto, le cui modalità non sono ben chiare.

A tale riguardo, l'indebitamento conseguente all'art. 2 appare finanziariamente neutrale, mentre quello conseguente all'art. 3 è volto, allo stato degli atti, a creare una disponibilità e non ad effettuare una spesa: ne discende che entrambe le norme non contrastano direttamente con l'art. 81 Cost.

Gravi perplessità vanno invece manifestate in ordine ai mezzi di copertura sia della ricostituzione del livello del conto, ricostituzione da cui allo stato appare derivare una spesa effettiva, sia dell'onere per interessi da corrispondere alla Banca d'Italia per i titoli collocati presso la stessa; quest'ultimo onere è infatti compensato dall'interesse a pari tasso corrisposto dalla Banca d'Italia sulle giacenze del conto (art. 3 commi 2 e 3 e art. 4 comma 3) soltanto finchè la giacenza stessa non viene intaccata.

Trattandosi peraltro di una lesione solo eventuale del principio costituzionale di copertura, non è stata sollevata al riguardo alcuna eccezione.

La Corte deve peraltro richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sui rischi per gli equilibri di bilancio e per il contenimento del disavanzo cui può dar luogo l'applicazione della legge.

Si deve anche rilevare che possono essere ravvisati profili di non compatibilità con l'art. 104 del trattato sull'Unione europea nell'assegnazione di titoli alla Banca d'Italia in conversione del debito sul preesistente conto di tesoreria (art. 2 della legge), perchè l'operazione che appare prevista per un'epoca successiva al 1° gennaio 1994 — data di entrata in vigore della sopraindicata norma del trattato —, anche se costituisce il pagamento di un debito, appare pur sempre rappresentare un collocamento diretto di titoli presso la Banca centrale.

Allo stesso modo sarebbero incompatibili con la citata norma del trattato eventuali collocamenti di titoli di Stato presso l'Istituto di emissione per assicurare la ricostituzione del limite del conto disponibilità.

7) Si ricorda a tale proposito una indagine, i cui risultati sono contenuti nella relazione 1990, sui tempi di inserimento in bilancio delle disposizioni finanziarie dei decreti-legge, da cui risultavano in alcuni casi dati contrastanti con i caratteri di urgenza dei provvedimenti stessi.

Sempre in tema di copertura, la Corte (8) ha affrontato la questione se, a fronte di una manovra finanziaria di emergenza intesa a riequilibrare la finanza pubblica, quale quella espressamente impostata dal D.L. n. 333/92 e relativa legge di conversione, sia ammissibile, su un piano di principio da raffrontarsi con le regole costituzionali in materia, l'adozione di norme di legge (si trattava nella specie di misure urgenti contro la criminalità in Sicilia - L. 386/92 - e interventi urgenti per gli istituti penitenziari di particolare sicurezza e per il relativo personale - L. 426/92) che destinino, in tutto o in parte, ad altro fine i mezzi riservati appunto ad esigenze di riequilibrio.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto indubbio che, quando il legislatore avverte la necessità di intervenire in corso d'anno per una manovra di riequilibrio, ne resti sì condizionato, ma non fino al punto di non poter legiferare in senso diverso ed anche contrario alla manovra, tanto meno in relazione ad ipotesi di sopraggiunte emergenze di particolare gravità ed urgenza; bensì soltanto nel senso che sarebbe buona regola finanziaria darsi carico di apprestare o per lo meno programmare le misure normative atte ad alleviare le conseguenze del mancato o diminuito effetto di riequilibrio.

La Corte (9) si è anche pronunciata sulla questione se il gettito previsto per il 1993 dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), per l'importo di spettanza dello Stato, commisurato all'aliquota obbligatoria del 4 per mille, potesse essere utilizzato ancor prima della sua effettiva realizzazione a copertura delle dotazioni dei fondi della finanza locale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 4, quinto comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

I dubbi manifestati al riguardo in sede istruttoria, con riferimento al provvedimento del Ministro del Tesoro in data 3 marzo 1993 che disponeva variazioni di bilancio nel senso sopraindicato con effetto immediato, si basavano sulla considerazione che, trattandosi di un tributo di nuova istituzione non applicabile per legge prima del 1° giugno 1993, il ricorso in anticipo a quella maggiore entrata per far fronte ai finanziamenti a favore degli enti locali sembrerebbe dover implicare il ricorso a mezzi straordinari di cassa e quindi maggiori esborsi da indebitamento, a danno dell'equilibrio finanziario sancito dalla decisione annuale di bilancio.

L'Amministrazione si è per contro richiamata al principio secondo cui anche il bilancio di cassa è basato su logiche previsionali e quindi la sua gestione non può essere subordinata alle scadenze temporali necessarie per realizzare in concreto un determinato introito. E si è altresì richiamata al principio dell'unità dell'entrata in base al quale, salvo i casi di esplicita riassegnazione, da parte del legislatore, di un cespite a determinate spese, tutto il coacervo delle disponibilità di bilancio può essere utilizzato per le esigenze della spesa nel loro complesso.

La Corte ha convenuto con l'Amministrazione sia sulla non necessità di attendere di conoscere l'effettiva entità dell'entrata per disporre variazioni di bilancio coerenti con le utilizzazioni di spesa per la cui copertura il legislatore si è avvalso dell'entrata stessa, sia sul fatto che, ai fini della sua destinazione a mezzo di copertura finanziaria, l'entrata venga considerata dal legislatore in termini previsionali e quindi non sotto condizione di previa realizzazione; ha peraltro fatto presente che l'amministrazione stessa non può disinteressarsi dell'effettività dell'entrata dovendo al contrario accertarsi della stessa, se non nella fase delle variazioni di bilancio la cui valenza è pur sempre circoscritta agli effetti contabili, certamente in quella di effettuazione delle spese rese possibili dalle variazioni medesime, onde ridurre il più possibile il rischio di aggravare di oneri imprevisti la manovra di bilancio.

In tale fase, di conseguenza, dovrà essere evitato il ricorso a mezzi straordinari di tesoreria per scongiurare l'ipotesi che, in caso di gettito non adeguato dell'ICI, i maggiori oneri da indebitamento risultino sostanzialmente privi di copertura.

Oltre ai problemi di copertura ora indicati, la Corte ha esaminato nella sede collegiale del controllo anche altre questioni emerse in occasione del riscontro di provvedimenti di variazione di bilancio.

8) Sezione del controllo deliberazione n. 148/93 del

9) Sezione del Controllo, deliberazione n. 6/94 del 10 giugno 1993.

Una delle questioni esaminate (10) si riferisce al prelevamento di 35 miliardi dal fondo corrispondente alla quota parte dell'imposta dell'8 per mille del gettito IRPEF (cap. 6878 Tesoro) destinato ad «interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione dei beni culturali» e al versamento della somma stessa al fondo per la protezione civile per essere destinata ad interventi urgenti in conseguenza degli attentati dinamitardi del 27 luglio 1993 in Roma e Milano.

Al riguardo, si è ritenuto che tale utilizzazione fosse in linea con le destinazioni istituzionali del fondo (art. 47 e 48 legge 222/85) per quel che concerne gli interventi a favore dei monumenti danneggiati, che sono stati ritenuti rientrare nell'ambito della «conservazione di beni culturali».

Un'altra questione (11) ha riguardato la corresponsione di un contributo straordinario all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per far fronte alla quota per il 1992 della ricapitalizzazione dell'ATI, Azienda tabacchi italiana S.p.A. — prevista dall'art. 2 della legge 5 febbraio 1992, n. 81 per un complessivo ammontare di 40 miliardi da ripartire tra lo stesso esercizio 1992 (per 10 miliardi), il 1993 (per altri 10 miliardi) e il 1994 (per 20 miliardi).

A tale riguardo, si è posto il quesito se tale contributo concretasse la fattispecie dell'aiuto di Stato vietato dall'art. 93 del Trattato CEE.

La Corte, dopo aver affermato la propria legittimazione all'eventuale deferimento alla Corte di giustizia della CEE, ha peraltro rilevato che nella specie si tratta di monopolio fiscale e che pertanto, mancando i presupposti perchè la prevista ricapitalizzazione dell'ATI possa alterare la libera competizione di mercato, non vi è motivo di porre il problema della estensibilità o meno della nozione di aiuto di Stato (vietato o consentito solo a certe condizioni) alla ricapitalizzazione stessa.

Sempre attraverso l'attività di controllo sui provvedimenti di variazione di bilancio, la Corte ha avuto occasione di affrontare questioni di minor rilievo generale, come quella (12) relativa alla possibilità di continuare a porre a carico dello Stato la spesa per la fornitura dell'energia elettrica alle famiglie alloggiate nelle baracche a seguito del terremoto del 1968 nei territori del Belice, che è stata risolta negativamente.

Il limite all'attività di controllo sulle variazioni di bilancio è costituito dal fatto che le variazioni stesse costituiscono un presupposto per lo svolgimento di un'attività gestionale, che può essere censurato solo di per sé e non in relazione all'attività gestionale stessa: è stato così ammesso al visto un decreto di variazione concernente l'assegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'interno dei proventi derivanti dalla gestione della casa di gioco di Campione d'Italia, la cui legittimità era stata posta in dubbio dal competente ufficio della Corte per motivi attinenti alle norme che disciplinano i criteri di distribuzione ed erogazione agli enti locali dei proventi stessi (alterazione dei criteri di perequazione dei trasferimenti e conferimento al Ministro dell'interno di una potestà di erogazione largamente discrezionale e non basata su parametri obiettivi).

## 5. La spesa per interessi e l'indebitamento

Come è noto nel 1993 si è determinato un ulteriore peggioramento del rapporto tra debito e prodotto.

La spesa per interessi continua così a rappresentare il problema di base per il risanamento dei conti pubblici; essa inoltre, sospinta dall'aumento della consistenza del debito e nonostante le migliori condizioni di collocamento dei titoli nel 1993, ha fatto registrare percentuali di incremento molto sostenute, coprendo quote crescenti della spesa finale.

10) Sezione del controllo, deliberazione n. 31/94 del 16.11.93.

11) Sezione del controllo, deliberazione n. 18/94 del 10.6.93.

12) Sezione del controllo, deliberazione n. 5/94 del 10.6.93

Nell'ambito dello stato di previsione del tesoro, infatti, la spesa stessa ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 179.052,5 miliardi, con un aumento del 14,7% rispetto al precedente esercizio (15,7% sia nel 1992 che nel 1991). In termini di pagamenti (181.973,2 miliardi), l'aumento rispetto al precedente esercizio è stato del 16,6% (16,3% nel 1992 e 19,1% nel 1991).

In termini di cassa, la spesa per interessi ha così rappresentato il 28% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato (25,6% nel 1992 e 23% nel 1991).

Per una compiuta valutazione del dato ed un corretto confronto tra i diversi esercizi, è peraltro necessario tener conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, sempre più generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1993 (17.500 miliardi a fronte di 16.121 nel 1992 e 11.837 nel 1991), nonchè gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (2.031 miliardi), la spesa netta si riduce a 162.442 miliardi.

Tale importo supera l'intero gettito dell'IRPEF (154.877 miliardi).

Va anche tenuto presente che, in una sia pur piccola percentuale, la spesa in questione ha risentito favorevolmente del ricorso assai modesto che nell'esercizio 1993, specie in confronto al 1992, si è fatto al finanziamento con BOT, i cui interessi sono contabilizzati anticipatamente all'atto dell'emissione.

Infine, da un punto di vista sostanziale, la spesa indicata non esaurisce gli oneri a carico del tesoro per interessi: va infatti tenuto conto della quota relativa agli interessi medesimi nell'ambito dei crescenti trasferimenti ad enti pubblici per l'ammortamento dei mutui contratti non solo in relazione a spese di investimento, ma anche a talune spese correnti, tra cui principalmente il ripiano di disavanzi delle unità sanitarie locali; tali trasferimenti, come più dettagliatamente esposto al successivo punto 3.3, continuano a mostrare un andamento fortemente crescente sia in termini di impegni che di pagamenti.

Nel 1993, per effetto del grande recupero dopo la crisi manifestatasi nella seconda metà del 1992, si è avuta una netta inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio: la quota di copertura del fabbisogno del settore statale mediante titoli a medio e lungo termine si è fortemente accresciuta, passando dal 58,5% al 76,3%, mentre parallelamente si è avuta una caduta della quota degli strumenti a breve (dal 31,9% all'11,5%), e particolarmente dei BOT. In grande aumento è stata poi la componente estera, passata da meno dell'1% al 13,7%.

Le emissioni nette di titoli all'interno sono state pari a 160.349 miliardi (136.163 nel 1990), con una incidenza di BOT pari al 4% circa a fronte del 33% del 1992 (6.480 miliardi contro 50.265); quelle all'estero sono state pari a 21.979 miliardi, contro 1.082 nel 1992.

Lo sbilancio del conto corrente per il servizio di tesoreria provinciale si è ridotto nel corso dell'anno di 4.574 miliardi (nel 1992 era aumentato di 7.706). L'ammontare della consistenza a fine anno è stato così pari a 76.206 miliardi, importo che, ai sensi della legge 483/93 - art. 2 - già ripetutamente citata, deve essere convertito in titoli di Stato da assegnare alla Banca d'Italia. Viene così eliminata, in ottemperanza alle norme del trattato di Maastricht, una fonte di creazione di base monetaria esterna alla banca centrale.

## 6. Servizi forniti dagli uffici periferici del Tesoro

Nonostante il tempo trascorso dall'attuazione della riforma delle procedure di pagamento di pensioni, stipendi, ecc. da parte delle direzioni provinciali del Tesoro (legge 428 del 1985 e decreti delegati del 1986), i risultati ottenuti sono solo parzialmente soddisfacenti sia in termini di smaltimento dell'arretrato sia in termini di tempi tecnici per la definizione delle pratiche pensionistiche.

Le cause di formazione dei ritardi sono ovviamente molteplici e solo in parte imputabili agli uffici in argomento: in particolare, per quanto riguarda i tempi per la liquidazione delle pensioni definitive, molto spesso il trattamento di attività, all'atto della cessazione del servizio, non è ancora definitivo per

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

effetto anche del mancato inquadramento economico derivante dall'applicazione degli accordi triennali di settore: tale situazione determina, in casi non infrequenti, la formazione di crediti erariali in seguito al conguaglio tra il trattamento provvisorio di pensione e quello definitivo, crediti il cui recupero dà quasi sempre luogo a contenzioso.

Nel complesso, dagli elementi forniti dalle singole direzioni provinciali si desume che i ritardi maggiori si verificano per le riliquidazioni sia di pensioni definitive sia di provvedimenti variativi in genere: in questo settore i tempi di definizione delle pratiche e di conseguenza i pagamenti relativi vengono espressi con larghe approssimazioni, da circa tre mesi a circa tre anni, con una costante indicazione circa tempi più lunghi per la definizione delle posizioni relative al personale dell'amministrazione scolastica.

Il lento progresso nello smaltimento dell'ingente arretrato accumulato dalle direzioni provinciali, smaltimento iniziato nel 1987 e proseguito, anche se in misura più ridotta e con alcune eccezioni, negli esercizi successivi, ha ripreso il suo cammino dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 1992: secondo le rilevazioni statistiche effettuate dall'amministrazione, risulterebbe infatti una certa diminuzione delle pratiche inevase (da 610.000 a 470.000), che manterrebbero comunque una notevolissima consistenza.

Tale situazione, nonostante le indubbie difficoltà obiettive, appare estremamente negativa specie in considerazione del lungo tempo ormai trascorso dalla riforma del 1985, dalla quale ci si attendevano risultati molto più consistenti: i risultati conseguiti, infatti, non consentono di far ritenere prossima la definitiva soluzione del problema, nonostante i progressi dello sviluppo del sistema informativo centrale e periferico e la riorganizzazione, effettuata nel 1991, della direzione generale dei servizi periferici per tener conto della necessità di adeguare la struttura centrale alle dimensioni raggiunte dal sistema informativo stesso.

Per quanto riguarda quest'ultimo, va però rilevato che non si è ancora realizzata, anche se è prevista in tempi brevi, la completa interattività tra i sistemi periferici e il centro nazionale di calcolo e contabilità, e non si sono neppure determinate le interconnessioni con le altre amministrazioni e con gli altri uffici preposti ai pagamenti. Appaiono pertanto ancora più remoti altri temi organizzativi più avanzati, comunque allo studio, relativi alla materializzazione dei titoli di spesa, all'eliminazione dei ruoli di spesa fisse e alla automazione totale dei servizi; peraltro, il recente DPR n. 367 del 20 aprile 1994, d'attuazione della legge 537/93, che prevede espressamente l'operatività a decorrere dal 1996 del c.d. «mandato elettronico» e l'eliminazione dei ruoli di spesa fissa, dovrebbe imprimere una costante accelerazione alle realizzazioni in questione, semplificando anche le procedure per l'emissione e il pagamento dei titoli di spesa.

Tra le difficoltà obiettive sopra ricordate, va tenuta presente la copiosa produzione normativa in materia di pensioni e di stipendi, che crea la necessità di frequenti variazioni assorbendo ingenti risorse lavorative, ed anche le nuove esigenze derivanti dagli adempimenti in materia fiscale, che hanno riguardato l'assistenza diretta per la predisposizione dei mod. 730, le relative lavorazioni ed i conguagli fiscali conseguenti non solo per i dipendenti statali ed i pensionati che si sono rivolti direttamente alle DPT, ma anche per gli utenti, molto numerosi, che hanno usufruito dell'assistenza dei centri autorizzati di assistenza fiscale.

La consistenza del personale in servizio è rimasta nel corso del 1993 sostanzialmente invariata, come anche quella del personale dirigenziale. Per quanto riguarda quest'ultimo infatti, rispetto all'organico di 168, risultano coperti 147 posti contro i 142 del precedente esercizio; a tali carenze continua perciò a farsi fronte — anche se in dimensioni più ridotte del passato — con il conferimento della reggenza ad impiegati con qualifica funzionale non inferiore all'ottava in base alla deroga alla norma generale prevista dall'art. 8 della legge 428/1985.

Nel corso dell'esercizio (DM 8.6.1993, n. 299, pubblicato sulla G.U. n. 189 del 13.8.1993) si è provveduto, in attuazione della legge 241/90, alla individuazione, tra l'altro, anche dei termini di definizione dei provvedimenti amministrativi di competenza delle direzioni provinciali del tesoro.

La concreta attuazione del progetto di decentramento e decongestionamento degli uffici dei grandi centri urbani non ha fatto segnare grandi progressi: dopo gli uffici di Roma nord-est e Roma sud-est, istituiti fra il 1991 e il 1992, sono stati infatti istituiti, con effetto dal 3 maggio 1993, i due uffici circoscrizionali previsti per Napoli (DM 18 febbraio 1993).

I tempi di attuazione del progetto — che persegue la duplice finalità di decongestionare le sedi in cui si concentra la gran parte dell'arretrato e di offrire un migliore servizio anche logistico agli amministrati avvicinando gli uffici alle loro abitazioni — continuano ad essere peraltro estremamente lenti: la previsione dell'articolazione delle direzioni provinciali in circoscrizioni territoriali risale infatti alla legge n. 428 del 1985 e il conseguente regolamento di esecuzione concernente le direzioni provinciali di Roma, Milano, Napoli e Torino è stato emanato con D.P.R. del 20 gennaio 1988. Pur tenuto conto della complessità dell'operazione, i risultati concreti sono ancora piuttosto modesti: sono stati finora infatti istituiti, come si è detto, soltanto due dei quattro uffici circoscrizionali previsti per Roma e i due uffici circoscrizionali di Napoli.

Sotto il profilo delle strutture organizzative, va peraltro segnalato che con provvedimento del 31 gennaio 1994 sono stati istituiti alcuni uffici di supporto all'attività amministrativa della direzione generale dei servizi periferici del tesoro, che potrebbero svolgere una positiva funzione: si tratta di un ufficio per le relazioni con il pubblico, di un servizio per il controllo interno articolato su tre uffici con competenza territoriale e di un ufficio per il coordinamento del sistema informativo.

#### **7. Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato**

Permangono in tutta la loro gravità i problemi di base del settore, costituiti essenzialmente, come posto in evidenza dalla Corte nelle relazioni sui precedenti esercizi, dalla frammentarietà degli interventi e dalla lunghezza dei procedimenti di spesa.

Tra le varie conseguenze negative derivanti dalla interazione di tali fattori — suddivisione di forniture similari in più procedimenti acquisitivi con conseguente moltiplicazione dei procedimenti stessi, peggiori condizioni di acquisto per la minore rilevanza dei quantitativi richiesti — va rilevata la minore trasparenza dell'azione amministrativa, perchè la dichiarata urgenza di provvedere condiziona sempre più la scelta dello strumento operativo.

Il ricorso ai servizi in economia, con particolare riguardo al cottimo fiduciario, si è così trasformato in pratica nel procedimento ordinario: anche nel 1993, infatti, la spesa derivante dalle numerosissime applicazioni del sistema del cottimo fiduciario ha superato di gran lunga quella derivante dall'utilizzazione delle altre procedure acquisitive, ivi comprese le gare comunitarie.

La lunghezza dei procedimenti di spesa è poi comunque un dato costante, qualunque sia lo strumento utilizzato: ne è prova, nell'ambito del cap. 5032, il più rappresentativo dell'attività di acquisto di beni e servizi, nonostante un certo miglioramento rispetto al 1992, il rilevante accumulo di residui passivi, la cui consistenza è di poco inferiore allo stanziamento dell'esercizio (nel 1993, 203 miliardi rispetto a 252), e lo scarso rilievo dei pagamenti in conto competenza, pari soltanto a poco più di un terzo degli impegni (86,4 miliardi su 243,1). In più, oltre il 23% dei residui risultanti a fine 1992 (46,4 miliardi su 203) proviene da esercizi anteriori al 1992 stesso, e residui per circa 2,5 miliardi risultano perenti in quanto relativi ad obbligazioni contratte anteriormente al 1991.

In tale contesto, un deciso elemento innovativo è costituito dal recepimento della direttiva 88/295/CEE del 22.9.1988 nel testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture emanato con decr. legisl. 24.7.1992, n. 358.

Tale direttiva, emanata nell'ambito dell'obiettivo di un mercato interno europeo, tende infatti a creare le condizioni per sviluppare la concorrenza e per accrescere la trasparenza delle procedure acquisitive, restringendo tra l'altro il campo di applicazione della procedura negoziata (trattativa privata); in particolare, essa prevede a carico delle amministrazioni committenti puntuali obblighi di pubblicizzazione annuale, il cui adempimento richiede un deciso recupero di programmazione.

Il recepimento della direttiva in questione ha anche comportato la riduzione a 130.000 unità di conto europee della soglia di valore per far luogo alla gara comunitaria. Peraltro, essendo continuato il ricorso al *cottimo fiduciario anche per forniture eccedenti tale importo*, la Corte, con deliberazione della sezione del controllo adottata nell'adunanza dell'8.4.1993, nel rifiutare il visto a tali provvedimenti, ha affermato che deve escludersi la compatibilità con le nuove disposizioni del cottimo fiduciario per acquisti di importo pari o superiore a 130.000 ECU, con la conseguenza che per quegli importi il Provveditorato generale dello Stato deve adottare le procedure di gara comunitaria previste dal medesimo decreto legislativo e, solo ricorrendone le condizioni e i presupposti, può far ricorso alla trattativa privata, nella più stretta osservanza delle disposizioni contenute nell'art. 9 di quel testo normativo.

A tale riguardo, la Corte non ha condiviso quanto prospettato dall'amministrazione circa l'eventualità di un incremento del ricorso alla trattativa privata derivante dalla non applicabilità del cottimo fiduciario oltre la soglia comunitaria, in quanto il raffronto tra il tempo che occorre per una gara comunitaria ed il tempo in cui è assolutamente necessario disporre del bene porterebbe in prevalenza ad optare per la trattativa privata che assicurerebbe tempi molto più brevi.

Essa ha rilevato in proposito, in primo luogo, che la normativa comunitaria (art. 7 commi 4 e 8 del citato d. lvo. n. 358/92) prevede una sensibile riduzione dei termini per l'espletamento delle procedure di pubblicità della gara quando ricorrono motivi di urgenza ed ha poi posto in evidenza che la normativa stessa mira a responsabilizzare le amministrazioni pubbliche, richiedendo l'acquisizione di una mentalità di programmazione e preordinazione degli acquisti.

La trattativa privata costituisce un tale contesto una «*extrema ratio*», alla quale gli operatori possono ricorrere solo quando, nonostante l'esercizio al massimo grado, da parte loro, di doti di tempestività, speditezza, diligenza nel prevedere gli acquisiti, nel verificarne la concreta attuabilità e le relative condizioni di mercato, ricorrano, senza che ciò possa imputarsi all'Amministrazione, o a loro stessi, situazioni eccezionali e imprevedibili che rendano i tempi, anche ridotti, dell'esperimento di gara insostenibili rispetto all'esigenza da soddisfare.

Una logica siffatta sembra, d'altro canto, perfettamente in linea con la moderna impostazione manageriale dell'attività amministrativa, sancita dal recente D.L. 3 febbraio 1993, n. 29 sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Sempre con riferimento al rispetto della normativa comunitaria, la Corte ha richiamato l'attenzione dell'amministrazione sul fatto che le ipotesi di trattativa privata di cui all'art. 9.6 del decreto legislativo n. 358/92 devono ritenersi di stretta interpretazione anche alla luce del principio, cui è informata la nuova normativa, del massimo ricorso alla procedura concorsuale.

In proposito, è stata anche sottolineata la necessità di predisporre, ai sensi dell'art. 9.8 del decreto legislativo n. 358/92, in caso di ricorso alla trattativa privata, il verbale da sottoporre alla Commissione delle C.E. in cui devono essere rese esplicite le ragioni del mancato ricorso alla procedura concorsuale.

È stata infine più volte posta in evidenza la necessità di una rigorosa motivazione sia delle situazioni d'urgenza, specie sotto i profili della non prevedibilità delle esigenze da soddisfare e della non imputabilità all'amministrazione, sia dell'esistenza degli altri presupposti indicati dal citato art. 9.6 per il ricorso alla procedura negoziata.

A tale proposito, la Corte ha chiesto chiarimenti in ordine ai criteri in base ai quali vengono da un lato individuate le esigenze delle amministrazioni costituenti il «fabbisogno» e vengono poi dall'altro prese in considerazione e soddisfatte le numerosissime richieste pervenute oltre i termini previsti per la ricognizione del fabbisogno medesimo (c.d. forniture extra fabbisogno).

Considerato anche che tra gli scopi del bando di gara indicativo di cui all'art. 5.1 del citato decr. legisl. 358/92 vi è quello di indicare il fabbisogno che si intende soddisfare nell'anno, si è invitato il Provveditorato a *coordinare le procedure ricognitive del fabbisogno stesso, anche da un punto di vista procedimentale*, con la pubblicazione del bando di cui sopra: così, dopo la conclusione della ricognizione del fabbisogno, potrebbero essere soddisfatte in corso d'anno le sole esigenze effettivamente sopravvenute ed imprevedibili.

La maggiore razionalizzazione del monitoraggio delle necessità dell'amministrazione anche in funzione dell'indizione di gare comunitarie potrebbe così contribuire proprio ad evitare che il ricorso al cottimo fiduciario, anziché strumento eccezionale, costituisca in concreto la regola di provvista.

Il problema essenziale è comunque costituito dalla lunghezza dei tempi delle gare comunitarie e dallo scarso coordinamento tra i vari uffici statali ed il Provveditorato.

Quest'ultimo, nelle sue risposte alle istruttorie avviate dalla Corte, ha rilevato che le gare internazionali possono soddisfare soltanto le esigenze degli uffici statali standardizzabili e perfettamente individuabili e programmabili con almeno 18 mesi di anticipo, pari alla durata del procedimento nelle sue varie fasi.

In sostanza, le richieste avanzate in sede di fabbisogno annuale si identificherebbero con quelle connesse al periodico rinnovo di beni obsoleti, mentre l'istituzione di nuovi uffici o anche il semplice trasferimento di sede non potrebbero essere compresi nei fabbisogni programmati per l'eccessivo lasso di tempo che intercorre tra la richiesta dei beni e la consegna degli stessi.

Va peraltro segnalato che con la recente circolare del 21 aprile 1994 il Provveditorato, su impulso della Corte, ha invitato tutte le amministrazioni statali ad attivare le procedure per il trasferimento dei fondi ai fini dell'avvio — per la prima volta — di una gara comunitaria per la fornitura di automezzi di servizio.

Per quanto riguarda infine la facoltà del Ministro del tesoro di prelevare con propri decreti dagli stanziamenti contenuti negli stati di previsione delle singole Amministrazioni le somme necessarie per la realizzazione di programmi di acquisto formulati dalle Amministrazioni stesse — confermata anche per il 1993 (art. 27 comma 14 della legge 501/92) — non possono che ribadirsi le osservazioni critiche già formulate nelle precedenti relazioni. Il bilancio dell'iniziativa, in atto da cinque anni e che in astratto avrebbe dovuto evitare una proliferazione di interventi privi di coordinamento, aumentando nel contempo la forza contrattuale dell'Amministrazione, appare infatti decisamente modesto: i provvedimenti adottati — molto ridotti nel 1993 e comunque di incidenza sempre più marginale in rapporto agli stanziamenti direttamente gestiti dal Provveditorato — sono connessi ad esigenze episodiche, spesso di scarso rilievo, e sembra mancare del tutto proprio quel filo conduttore, costituito da un'attività programmatica a largo respiro, che costituisce la ragion d'essere della centralizzazione delle procedure di acquisto.

Vanno perciò totalmente confermate le osservazioni critiche formulate nelle precedenti relazioni nel nuovo procedimento, e cioè che esso comporta taluni aspetti negativi della centralizzazione, come l'appesantimento delle procedure di spesa, senza consentire il conseguimento dei relativi vantaggi, quale in primo luogo un programma unitario e tempestivo di gestione dei fondi e le conseguenti economie di scala.

Si ripete pertanto che, qualora si dovesse ritenere opportuno mantenere il sistema in argomento, sarebbe forse preferibile stanziare direttamente sugli appositi capitoli dello stato di previsione del tesoro i fondi occorrenti per la realizzazione dei programmi di acquisto formulati dalle amministrazioni interessate o, quanto meno, rendere indisponibili gli stanziamenti di bilancio finché l'amministrazione non abbia adottato un programma per la loro utilizzazione.

Non può peraltro escludersi l'opportunità di un ripensamento dell'intera materia alla luce delle difficoltà di funzionamento del sistema di centralizzazione degli acquisti e della perdita di significatività della centralizzazione stessa per effetto delle sempre più numerose eccezioni a favore delle amministrazioni di maggior rilievo.

Per quanto riguarda i profili quantitativi, il Provveditorato generale ha effettuato nel 1993 acquisti di beni e servizi strumentali per le amministrazioni dello Stato per una spesa complessiva, in termini di impegni, di 466,6 miliardi (426,7 nel 1992), con un aumento del 9,4% rispetto all'esercizio precedente; dopo il modesto decremento della spesa del 1992 (poco più dell'1%), si è così tornati alla costante tendenza a consistenti aumenti annuali fatta registrare dalla spesa in questione nei passati esercizi (nel triennio 89/91 rispettivamente +25%, +13% e +8,2%).

Come risulta da quanto prima esposto, nessun progresso si è potuto rilevare nella programmazione degli acquisti, dove permangono i difetti derivanti dall'imperfetto funzionamento del circuito *Provveditorato-Amministrazioni destinatarie*; come di consueto, infatti, gli acquisti stessi sono stati effettuati soltanto in piccola parte sulla base del programma redatto dal Provveditorato in relazione ai fabbisogni indicati all'inizio dell'anno delle varie amministrazioni, mentre in larga misura si è fatto ricorso ad appositi interventi in accoglimento di numerosissime richieste avanzate dalle amministrazioni stesse dopo la presentazione dei fabbisogni e motivate con l'urgenza di provvedere a specifiche esigenze.

Per quanto concerne da ultimo i rapporti tra Tesoro e Istituto Poligrafico dello Stato (13), nel decorso esercizio sono stati assunti impegni ed effettuati pagamenti per 742 miliardi circa (640 nel 1992, 568 nel 1991 e 616 nel 1990), pari all'intero stanziamento, con un incremento del 16% circa rispetto al precedente esercizio (13% nel 1992).

L'esame dei rendiconti presentati dall'Istituto per gli anni 1990 e 1991 ha evidenziato da un lato l'impiego di parte delle anticipazioni a titolo di corrispettivo per forniture consegnate nel precedente esercizio, e dall'altro il decorso di un notevole lasso di tempo tra la data di richiesta del Provveditorato e quella di consegna delle forniture da parte dell'I.P.Z.S.

In sede di istruttoria avviata dalla Corte in relazione a tali rilievi, l'amministrazione sul primo di essi ha rappresentato la necessità per l'Istituto — quale organismo di carattere industriale che deve agire con criteri economici per non aggravare i costi di gestione — di mantenere sempre un certo margine di ordinazioni in grado di assicurare la continuità e l'equilibrio delle lavorazioni nel corso dell'esercizio, ed ha comunque fatto presente che tale situazione non ha comportato aggravii di spesa; sul secondo, l'amministrazione ha segnalato che ritardi erano stati causati anche da esigenze straordinarie, in parte legate a consultazioni elettorali.

## 8. Attività di verifica e controllo

Come già indicato nella premessa, si prendono qui in esame sia i compiti svolti nel settore dell'invalidità civile sia l'attività ispettiva dell'ispettorato generale di finanza.

Non si può peraltro tralasciare di far cenno all'aumento intervenuto nel 1993, per effetto di una serie di norme contenute nel d.l.vo n. 29/93 (art. 63 e seguenti) e successivi decreti correttivi, dei peculiari compiti del tesoro in materia di controllo della spesa: si tratta, in particolare, di competenze in tema di costo del lavoro dei pubblici dipendenti, che vanno dal monitoraggio dei flussi finanziari all'adozione di misure correttive idonee a ripristinare i limiti della spesa globale. La nuova normativa — per la cui applicazione è stata tempestivamente emanata la circolare n. 33 del 24.4.93 — si muove così in un coerente ambito di ripartizione delle competenze ed opera, sotto un profilo istituzionale ed organizzativo, per un rafforzamento dei controlli interni all'Amministrazione; essa incide inoltre, sotto un profilo finanziario, proprio sulla voce più rilevante delle spese di funzionamento dell'apparato — spese che rappresentano il più grave vincolo di bilancio — e tra quelle maggiormente «a rischio» per l'equilibrio dei conti pubblici.

Sempre nell'ambito dell'attuazione del d. l.vo n. 29, non risultano peraltro ancora attivati i nuovi controlli interni ivi previsti.

### 8.1 Accertamenti relativi ad invalidi civili, ciechi e sordomuti

Gli assegni a invalidi civili, ciechi e sordomuti costituiscono, com'è noto, una posta di notevole rilievo nei conti pubblici.

La costante progressione della relativa spesa risulta accelerata nel 1993, anno in cui l'onere complessivo delle erogazioni a tale titolo ha raggiunto 14.861 miliardi, con un aumento del 20,7% rispetto al precedente esercizio (12.308 miliardi); l'analogo aumento del 1992 rispetto al 1991 era stato del 10,6%.

13) Sui conti consuntivi dell'istituto poligrafico e Zecca dello Stato relativi agli esercizi dal 1989 al 1991 la Corte ha riferito con determinazione n. 42/92 adottata dalla Sezione controllo enti nell'adunanza del 17/11/1992.

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

In questa sede la materia viene trattata sotto l'angolo visuale delle competenze del tesoro al riguardo, che sono essenzialmente tre: esame dei verbali di visita delle USL, trattazione dei ricorsi, verifica della permanenza dei requisiti.

La legge 15.10.1990, n. 295 ha infatti ricondotto alle unità sanitarie locali la competenza — assegnata nel 1988 al Ministero del Tesoro — in materia di accertamenti sanitari relativi alle domande intese ad ottenere i vari benefici previsti dalla legge a favore degli invalidi civili.

La legge stessa ha peraltro stabilito che copia dei relativi verbali venga trasmessa all'esame della competente commissione medica periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile. Inoltre, contro gli accertamenti sanitari è ammesso ricorso al Ministro del tesoro e soprattutto è stata confermata alla competenza del Tesoro stesso l'attività di verifica della permanenza nei soggetti beneficiari dei requisiti prescritti.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nel 1993 le Commissioni mediche U.S.L. hanno trasmesso alle competenti Commissioni mediche periferiche, per l'esame, 916.631 verbali di visita medica, numero sostanzialmente pari a quello del precedente esercizio.

Anche la quantità dei verbali esaminati è stata pressochè identica a quella del 1993 (circa 820.000 verbali rispetto a 816.000); immutata è pertanto rimasta la percentuale di verbali esaminati sul totale (90% circa).

Per quanto riguarda i profili organizzativi e la provvista di personale, a fine 1993 prestavano la loro opera presso le 94 Commissioni mediche periferiche complessivamente 579 medici convenzionati, con una sensibile riduzione (14% circa) rispetto al precedente esercizio. Il numero è largamente inferiore al limite massimo stabilito dalla legge (1.000 medici per le Commissioni periferiche e 300 per la Commissione superiore).

Peraltro, all'inizio del 1993 l'amministrazione ha condotto un'indagine su base provinciale finalizzata alla razionalizzazione organizzativa del settore, da cui è risultata l'assoluta mancanza di un rapporto obiettivo tra il numero dei sanitari disponibili in ciascuna Commissione ed il corrispondente carico di lavoro: il rapporto verbali esaminati sanitario nel 1992 è stato infatti caratterizzato da macroscopiche oscillazioni, con un minimo di 264 e di 291 rispettivamente ad Agrigento e Napoli ed un massimo di 4.829 e 4.749 rispettivamente a Brescia e Bergamo.

Si è così provveduto ad elaborare dei parametri obiettivi (rapporto medici-pratiche, maggiorazioni per le commissioni operanti anche per il settore delle pensioni di guerra, arrotondamenti del numero dei sanitari per le zone con particolare intensità di invalidi) in base ai quali è stato possibile addivenire ad un generale riequilibrio attraverso l'eliminazione delle gravi carenze di sanitari prevalentemente localizzati nell'Italia settentrionale e, contemporaneamente, la riduzione delle notevoli eccedenze specie nelle sedi dell'Italia centro-meridionale ed insulare.

Nonostante l'opera di razionalizzazione, che non è ancora conclusa, abbia dato luogo, come si è già indicato, ad una complessiva riduzione del numero dei sanitari, il numero dei verbali esaminati per medico è passato da 1.208 nel 1992 a 1.418 nel 1993.

Nel 1993 si è avuto invece un rilevante aumento del personale amministrativo addetto alle segreterie delle commissioni periferiche in argomento, la cui incidenza in termini di produttività non può essere ancora valutata in quanto l'immissione dei nuovi assunti è avvenuta negli ultimi mesi dell'anno: rispetto infatti ai 436 impiegati addetti a fine 1992, a fine 1993 risultavano in servizio presso le segreterie stesse 595 unità, con un incremento del 36% circa.

Tale incremento è dovuto dalla costituzione, a partire dal mese di settembre e al termine di un lungo procedimento — sul quale si è resa necessaria anche una pronuncia della Corte nella sede del controllo su cui si è riferito nella precedente relazione — dei rapporti di lavoro a tempo determinato per complessive 200 unità da utilizzare presso le segreterie in argomento, come previsto dal DPCM del 10 giugno 1991.

L'assetto così raggiunto appare peraltro del tutto provvisorio, in quanto i citati rapporti di lavoro a tempo determinato — il cui procedimento di costituzione ha richiesto, come si è visto, circa due anni — hanno la durata di un anno e sono prorogabili soltanto per un ulteriore anno.

Soltanto sul finire dell'esercizio – a tre anni pertanto dalla relativa previsione normativa – sono state poste le premesse di competenza del ministero per l'attuazione del ruolo speciale del personale delle segreterie delle commissioni mediche periferiche, istituito con l'art. 2 comma 1 della legge 15.10.1990, n. 295: ai sensi dell'art. 17 della legge 23.8.1988, n. 400, è stato infatti predisposto, e trasmesso al ministro della funzione pubblica, apposito schema di decreto del Presidente della Repubblica.

Il carico di lavoro complessivo concernete i ricorsi avverso gli accertamenti sanitari effettuati dalle Commissioni mediche delle USL e dalle Commissioni mediche periferiche – la cui trattazione è di competenza degli uffici centrali – è aumentato nel 1993 del 50% circa rispetto al precedente esercizio per effetto del cumulo dell'ingente arretrato già formatosi e dell'afflusso di nuovi ricorsi. Pressochè di pari passo è così aumentata la giacenza a fine anno, che, pari a 267.650 ricorsi a fine 1992, ha superato i 380.000 ricorsi al 31 dicembre 1993.

Il numero dei ricorsi istruiti, ancorchè aumentate rispetto al 1992 (65.200 a fronte di 53.293 nel 1992) è pari ad appena la metà di quelli affluiti nell'anno e rappresenta una modesta percentuale della giacenza.

Ancora più negativo è il dato relativo ai ricorsi definiti (2.618 nel 1993), che non solo rappresentano una entità trascurabile rispetto alla massa dei ricorsi stessi, ma risultano addirittura fortemente diminuiti (-28%) rispetto ai 3.697 del precedente esercizio.

Come risulta evidente dalle cifre ora esposte, le dimensioni del divario tra l'afflusso di atti e la risposta della struttura operativa non soltanto hanno condotto in breve tempo alla formazione di un ingentissimo arretrato in continuo accrescimento, ma indicano anche chiaramente che l'attuale assetto è assolutamente inadeguato a far fronte alle richieste degli interessati in tempi accettabili. Si impongono pertanto urgentemente radicali modifiche sia di carattere organizzativo che procedimentale prima che la situazione divenga del tutto ingovernabile.

Per completare il quadro del settore, si riferisce infine, sempre sulla base di notizie fornite dall'amministrazione, sull'attività – di competenza anch'essa degli uffici centrali – relativa alle verifiche, intese ad accertare la permanenza nei beneficiari dei requisiti sanitari e socio-economici per usufruire della pensione, dell'assegno o dell'indennità di invalidità civile, verifiche che costituiscono uno dei punti qualificanti della nuova normativa (art. 3, comma 10, della legge 26 luglio 1988, n. 291 – confermato dall'art. 1, comma 9, della legge 15 ottobre 1990, n. 295 – e relativo al regolamento adottato con DM 20 luglio 1989 n. 293).

Nel corso del 1993 le verifiche effettuate sono state complessivamente 3.591, con una nettissima diminuzione rispetto alle 5.248 dell'esercizio precedente, già del tutto inadeguate rispetto ad un sia pur minimo «standard» accettabile. Gli invalidi sottoposti a visita sono stati 3.172 (4.654 nel 1992); le relazioni di conferma dei benefici sono ammontate a 1.758 a fronte di 2.973 nel 1992, mentre quelle di revoca a 670 contro 856 nel 1992.

L'unico dato in aumento è quello dei decreti di revoca, che sono stati 766 contro 275 del 1992, peraltro soprattutto per effetto del perfezionamento nel 1993 di procedimenti già avviati nel precedente esercizio.

L'attività di verifica in questione continua pertanto a mostrare un andamento assolutamente non soddisfacente ed ha finora avuto un carattere del tutto marginale sia rispetto all'attività ministeriale nel settore, sia soprattutto rispetto al numero dei beneficiari dei trattamenti di invalidità.

Appare pertanto necessario contrastare decisamente tale tendenza al duplice fine di una riduzione della spesa – comunque significativa anche se non rilevante in termini percentuali, tanto più in quanto si tratta di oneri permanenti – e di una risposta ad esigenze di corretta amministrazione del settore ampiamente avvertite.

Tale necessità ha ora trovato eco nell'art. 11 comma 4 della legge n. 537 del 24.12.1993, collegata alla legge finanziaria 1994, che prevede l'estensione degli accertamenti di verifica, anche senza preavviso, con particolare riguardo alle zone a più alta densità di invalidi.

In relazione a tale norma, l'amministrazione ha tempestivamente predisposto – per il corrente anno – un articolato programma con l'obbiettivo di effettuare 15.000 verifiche pari a oltre 4 volte quelle effettuate nel 1993.

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

In particolare, il programma prevede la individuazione degli invalidi da sottoporre a verifica per circa il 90% tramite sorteggi e per il restante 10% a seguito di segnalazioni e verifiche amministrative effettuate presso le sedi delle Commissioni periferiche.

Il programma prevede poi — in applicazione della norma avanti citata — l'intensificazione degli accertamenti in 10 province, in cui la densità degli invalidi, rapportata alla popolazione residente, presenta i valori più elevati rispetto alla media del Paese (2,26%).

Tali province sono nell'ordine: L'Aquila (5,48%), Teramo (4,77%), Siracusa (4,61%), Terni (4,49%), Benevento (4,40%), Rieti (4,36%), Massa Carrara (4,33%), Nuoro (4,33%), Enna (4,12%) e Ancona (3,96%).

Sulla base delle percentuali rilevate in ambito nazionale, la distribuzione delle verifiche per categorie di invalidi riguarda per l'87% gli invalidi civili, per il 10% i ciechi civili e per il 3% i sordomuti.

Da un punto di vista organizzativo si è provveduto ad un riordinamento delle competenze nell'ambito della direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra, disposto con decreto ministeriale del 24.11.1993, allo scopo di rendere disponibili due divisioni, già impegnate nel settore delle pensioni di guerra, per l'effettuazione in particolare degli accertamenti socio-economici e degli adempimenti connessi alla conclusione dell'iter amministrativo delle verifiche.

Per concessione e, sulla base di rilevazioni dell'amministrazione, si forniscono infine qui di seguito dati di carattere generale sull'andamento del settore delle pensioni di guerra.

Il numero complessivo delle partite in pagamento ha subito nel 1993 una contrazione di poco superiore al 3%, passando da 635.779 a fine 1992 a 613.986 a fine 1993; in particolare, le pensioni dirette sono diminuite da 239.357 a 226.620, le pensioni indirette da 391.016 a 382.077 e quelle dei perseguitati politici ed internati (KZ) da 5.406 a 5.289.

La spesa totale ha fatto invece segnare un aumento del 4% circa rispetto al precedente esercizio, ed è stata pari a 2.854,1 miliardi (2.806,7 miliardi per pensioni ed assegni di guerra, assegni di medaglia al valor militare, ecc.; 27,6 miliardi per assegni a favore dei perseguitati politici e razziali e dei loro familiari superstiti e 19,8 miliardi a favore degli ex deportati nei campi nazisti).

L'ingente arretrato non ha subito variazioni di rilievo, salvo una diminuzione di circa 2.000 pratiche (da 7.229 a 5.302) della giacenza presso le 18 commissioni mediche periferiche che si occupano anche della pensionistica di guerra.

Anche in questo settore soltanto un deciso intervento potrebbe consentire di sbloccare il cronico arretrato formatosi soprattutto negli uffici centrali e relativo a richieste di aggravamento, reversibilità definitive, abbuoni di crediti erariali, ecc. Attualmente non si ravvisa alcuna prospettiva in tal senso, specie dopo il trasferimento — come indicato — di una parte delle risorse disponibili al settore delle verifiche relative ai trattamenti di invalidità.

Va anche tenuto conto a tale riguardo che nel corso del corrente anno dovrà inoltre essere data esecuzione alle norme della legge 29.1.1994, n. 94, che ha disposto la reversibilità delle pensioni concesse agli ex deportati nei campi di sterminio nazisti.

## 8.2 Servizi ispettivi di finanza

Nelle sue relazioni, la Corte ha sempre posto in evidenza la grande importanza del potenziamento dei servizi ispettivi di finanza della ragioneria generale, specie in considerazione della rilevante aliquota di fondi pubblici che pervengono, attraverso trasferimenti dal bilancio statale, a numerosi centri di spesa, e la necessità di giungere — in particolare nei riguardi delle attività connesse all'erogazione di servizi — ad un controllo non soltanto della regolarità delle procedure di spesa, ma anche e soprattutto dell'efficacia dell'impiego della spesa stessa in relazione agli obiettivi perseguiti.

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

Tale potenziamento appare ora ancora più necessario a seguito dell'attribuzione dei nuovi compiti di valutazione e verifica stabiliti dall'art. 65, comma 5, del d.leg. n. 29/93.

La consistenza effettiva degli ispettori addetti ha fatto registrare un certo incremento (88 più 2 fuori ruolo, con un incremento di nove unità disponibili rispetto al 1992), ma resta ben lontana dall'organico di 150 unità previsto dalla legge 427/85, che aveva avuto come obiettivo il rafforzamento del servizio attraverso appunto un consistente aumento dell'organico degli ispettori.

È comunque in corso di espletamento un concorso, al termine del quale è prevista l'assunzione nel ruolo di un rilevante numero di ispettori.

Nonostante le indicate carenze, il numero delle verifiche amministrativo-contabili effettuate nell'anno presso gli uffici della pubblica amministrazione ed enti pubblici ha fatto registrare un notevole aumento rispetto all'esercizio precedente (251 a fronte di 206 nel 1992 e 178 nel 1991), ed anche le verifiche di cassa si sono incrementate rispetto al 1991 (2490 contro 2057).

Anche nell'esercizio in questione l'attività ispettiva si è prevalentemente concentrata su settori programmati e definiti con criteri selettivi: in particolare, 54 verifiche hanno riguardato unità sanitarie locali portando così ad un totale di 365 le verifiche in tale settore effettuate a partire dal 1988. Le più diffuse irregolarità rilevate hanno riguardato il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente, con particolare riguardo all'attribuzione di livelli superiori a quelli spettanti secondo la normativa vigente; l'erogazione di compensi straordinari ed incentivanti non dovuti, anche per prestazioni non use; eccedenze di pagamenti rispetto agli stanziamenti di bilancio a titolo di compensi per lavoro straordinario, ecc.

È stata poi condotta, a seguito del conferimento di apposite deleghe da parte della commissione CEE, un'attività di verifica in attuazione dell'art. 14 del DPR 568/88, avente per oggetto l'utilizzazione di fondi erogati su finanziamenti previsto dai regolamenti CEE. In tale ambito, sono state condotte complessivamente 21 verifiche, in diverse aree periferiche del sud e del centro-nord.

Di notevole interesse appaiono infine alcune nuove metodologie, introdotte a partire dallo scorso esercizio, che si sostanziano nell'arricchimento dei mezzi e dell'ottica stessa di indagine.

In particolare, come già accennato nella precedente relazione, essendo emerse dagli accertamenti eseguiti presso alcuni ispettorati provinciali del lavoro carenze nel procedimento sanzionatorio previsto dalla legge n. 689/81, al fine di accertare l'ampiezza del fenomeno e di acquisire elementi di conoscenza per interventi correttivi l'Ispettorato ha effettuato verifiche «mirate» anche presso le locali sedi dell'INPS, dell'INAIL, e dello SCAU. Da tali accertamenti è emersa l'opportunità di modifiche normative, che avrebbero rilevanza anche nell'attività posta in essere da altri uffici.

Tale nuova metodologia, come posto in evidenza dallo stesso Ispettorato, consiste in verifiche volte ad accertare la correttezza degli adempimenti di vari uffici pubblici in relazione all'applicazione di una legge, configurando così una tipologia di verifiche «per singola legge» accanto a quella tradizionale «per singolo ente». Essa è stata attivata anche nel corso dell'esercizio anche presso alcune agenzie per l'impiego e presso taluni uffici principali del lavoro anche al fine di accertare la corretta applicazione della legge 223/91.

Un indiretto riscontro della rilevanza sia finanziaria che gestionale delle patologie riscontrate nel complesso delle verifiche è fornito dall'elevato numero (oltre 130, pari a più della metà delle verifiche stesse) di denunce alla Procura generale della Corte dei conti per ipotesi di danno erariale, nonché in alcuni casi dalla diretta sottoposizione da parte degli ispettori alla magistratura ordinaria di fatti ritenuti penalmente rilevanti e dalla segnalazione alla guardia di finanza di violazioni tributarie.

## 9. Gestioni autonome e fondi di rotazione

### 9.1. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

Il competente ufficio della Corte ha completato l'esame dei rendiconti per gli esercizi 1990 e 1991.

Sui rendiconti in questione è stata avviata un'attività istruttoria connessa alla presenza di voci di spesa non previste dalla normativa in vigore (come rimborsi per spese di noleggio auto o di taxi) o a mancanza di idonea documentazione giustificativa, con particolare riguardo agli incarichi di studio e all'esecuzione di lavori per manutenzione di locali e macchinari.

Sono stati inoltre richiesti chiarimenti su alcuni più notevoli scostamenti dalla media delle spese delle amministrazioni statali per le medesime finalità, rilevati in particolare nelle spese per acquisti di giornali e pubblicazioni, nelle spese postali - effettuate in favore di agenzie private - e telefoniche, in quelle per sussidi al personale, ecc.

Il CNEL, nel fornire i chiarimenti richiesti, ha fatto presente di aver mutato, a partire dal 1993 - pur nell'ambito della propria autonomia contabile -, alcuni orientamenti operativi nella gestione del bilancio, adottando interventi come la totale eliminazione delle consumazioni durante i lavori di commissione, la riduzione da 11 a 8 delle autovetture di servizio, la riduzione di circa un terzo della spesa per interventi assistenziali al personale attraverso l'approvazione di più restrittivi criteri di erogazione, la riduzione di circa due terzi delle spese per acquisto di volumi e giornali e di circa un terzo per abbonamenti a pubblicazioni periodiche di argomento giuridico ed economico, nonché infine la riduzione per un terzo delle spese postali.

### 9.2 Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

Sul rendiconto della gestione 1990 è stata avviata un'attività istruttoria allo scopo di acquisire integrazioni documentali, specie per quanto riguarda le spese di manutenzione e la rispondenza delle spese di rappresentanza ai principi affermati dalla Corte circa la non configurabilità come tale di attività svolte in occasione di ordinari rapporti istituzionali e di servizio.

Sono stati inoltre chiesti chiarimenti sui motivi del rilevante scostamento dei compensi per lavoro straordinario e degli interventi assistenziali da quelli di altre amministrazioni dello Stato vincolate da appositi capitoli di spesa e, per quanto riguarda i compensi per lavoro straordinario, dalle autorizzazioni della Presidenza del Consiglio.

È stata infine contestata la conservazione tra i residui della somma di 1,5 miliardi per il funzionamento dell'Ufficio studi - voce di spesa istituita in relazione all'art. 3 della legge 74/90 - sulla quale non risultano formali atti di impegno, in contrasto con le norme di contabilità generale che prevedono l'invio in economia delle somme stanziare per spese correnti non impegnate entro il termine dell'esercizio finanziario.

Il rendiconto della gestione 1991, attualmente all'esame del competente ufficio della Corte, reca impegni per complessivi 18,5 miliardi, senza alcuna variazione rispetto al 1990.

In particolare, le spese per assegni, indennità e compensi - la cui voce più rilevante è costituita dai compensi per lavoro straordinario e per prestazioni di carattere eccezionale, pari a circa 3,7 miliardi (3,6 nel 1990) - sono state di 10,5 miliardi, sostanzialmente stabili rispetto al 1990 dopo il rilevante aumento del 1989.

Anche le spese per acquisto di beni e servizi (8 miliardi circa) risultano stazionarie; tra queste ultime, la voce più rilevante continua a riferirsi alla spesa per macchine da ufficio e apparecchiature elettroniche (2,2 miliardi), mentre alle spese per studi e ricerche, per incontri di studio tra magistrati e per seminari di uditori in periodo di tirocinio sono stati destinati 1,3 miliardi rispetto ai 2 inizialmente previsti.

### 9.3 Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

La Corte sta ultimando l'esame del rendiconto relativo al 1990 anche in relazione all'esito positivo di una istruttoria che ha riguardato numerosi punti controversi. In particolare, il presidente della Commissione ha fornito assicurazioni circa il futuro comportamento su alcuni punti controversi: così l'espletamento di collaudi ai sensi dell'art. 17 del regolamento di amministrazione e contabilità della CONSOB sarà affidato soltanto a soggetti diversi da quelli che hanno ricoperto la funzione di componenti del comitato consultivo di cui all'art. 45 del regolamento stesso; così anche, in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, le assunzioni a tempo determinato saranno adeguatamente pubblicizzate ed avverranno attraverso prove selettive degli aspiranti, mentre alla chiamata diretta si farà ricorso soltanto in casi eccezionali per prestazioni di elevatissima professionalità.

Come già riferito nella relazione sul precedente esercizio, il rendiconto evidenzia spese per 38,6 miliardi: tra esse, le voci più significative sono costituite dalle indennità per i componenti (1,7 miliardi), dalle spese per il personale (26 miliardi rispetto a 17,3 nel 1989) e - tra quelle per l'acquisto di beni e servizi - dalle spese per il sistema informativo (3 miliardi circa).

È poi in corso l'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 1991 e 1992.

Il primo evidenzia spese — sempre in termini di impegni — per 46,5 miliardi (+20% circa rispetto al 1990); le voci più significative sono costituite, per la parte corrente, dalle spese per i componenti (2,1 miliardi; +12,4%) dalle spese per il personale (28,9 miliardi; +11,2%) e da quelle per l'acquisto di beni e servizi (11,4 miliardi). Le spese di parte capitale assommano a 4,1 miliardi e sono per lo più destinate a manutenzione straordinaria di immobili (1,5 miliardi) e ad acquisti di macchinari relativi al sistema informativo (1,4 miliardi).

Il rendiconto relativo al 1992 indica una spesa complessiva di 50,7 miliardi, con un aumento del 9% circa rispetto al 1991, nel cui ambito si rileva però un aumento del 17% circa delle spese correnti, mentre le spese di parte capitale risultano ridotte a poco più di un quarto dell'esercizio precedente. Le voci più significative sono costituite anche qui dalle indennità ai componenti (2,4 miliardi; +14,3%), dalle spese per il personale (33,2 miliardi; +14,9%) e da quelle per l'acquisto di beni e servizi (13,9 miliardi; +21,9%) nell'ambito delle quali si segnalano per la loro rilevanza le spese connesse al sistema informativo (4,4 miliardi), quelle per fitti locali, illuminazione, riscaldamento e pulizie (2,1 miliardi), nonché le spese postali e telefoniche (1,1 miliardi).

Per quanto riguarda la consistenza del personale, su un contingente di 215 unità di ruolo assegnato alla commissione (così determinato con legge 23 giugno 1988, n. 230), risultavano in servizio a fine 1991 171 unità, come alla fine dell'esercizio precedente.

Oltre al personale di cui sopra, la CONSOB, in virtù della citata legge n. 230/88, può anche avvalersi di dipendenti assunti con contratto a tempo determinato disciplinato dalle norme di diritto privato: a fronte delle 75 unità autorizzate, risultavano in servizio, a fine 1991, 72 unità (67 a fine 1990).

Nella relazione dello scorso esercizio si era anticipato che le spese di funzionamento della Commissione sarebbero considerevolmente aumentate negli anni successivi per effetto anche della legge 6 febbraio 1992, n. 66 (art. 9 quater), che ha disposto un aumento dell'organico da 215 a 350 unità ed ha elevato da 75 a 125 unità il numero dei dipendenti che la Commissione stessa può assumere con contratti a tempo determinato.

In effetti, in relazione al conseguente aumento della consistenza effettiva del personale di ruolo a 182 unità a fine 1992 e a 318 a fine 1993 e di quella del personale a contratto a 83 unità a fine 1992 e a 96 a fine 1993, dal conto consuntivo dell'esercizio 1993, pervenuto all'inizio del corrente mese di giugno, risulta un notevolissimo aumento di spese, con particolare riguardo a quelle di personale. La spesa complessiva ha infatti raggiunto 88,2 miliardi, con un aumento del 74% circa rispetto al 1992; l'aumento resta molto elevato (oltre il 41%) anche depurando le spese dagli oneri straordinari per 17,2 miliardi relativi all'adeguamento anni precedenti del fondo a garanzia del trattamento di fine rapporto del personale di ruolo (12 miliardi) e del fondo a garanzia del trattamento pensionistico integrativo sempre per il personale di ruolo (5,2 miliardi). Le spese di carattere ordinario per il personale sempre in termini di impegni, sono risultate pari a 48 miliardi, con un aumento rispetto al 1992 del 45% circa.

Su tale rendiconto, il competente ufficio della Corte, allo scopo di avvicinare i tempi del controllo consuntivo a quelli dello svolgimento della relativa attività amministrativa, ha già avviato, avvalendosi anche delle nuove disposizioni contenute nella legge 20/94, una istruttoria in tema di criteri per la provvista del personale a tempo determinato ed ha richiesto la relativa documentazione.

#### 9.4 Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia e gestioni collegate

Per quanto riguarda i rendiconti relativi all'esercizio 1990 del fondo di rotazione sopra indicato (legge 18 ottobre 1955, n. 908) e delle gestioni collegate regolate da altre leggi (n. 198 del 30 aprile 1976; n. 336 del 25 maggio 1976), la Corte ha avviato un'attività istruttoria intesa ad acquisire chiarimenti ed ulteriore documentazione su una serie di delibere adottate dal Comitato per la gestione del Fondo, relative sia alla concessione di nuovi finanziamenti sia al recupero dei crediti a seguito di revoca del mutuo concesso o di fallimento, nonché sul rispetto della normativa comunitaria e sulla cumulabilità con altri eventuali finanziamenti già concessi anche in relazione alla solvibilità delle ditte beneficiarie.

È poi in corso di esame il rendiconto per l'esercizio 1991 del fondo Trieste e Gorizia, dal quale risulta che sono stati complessivamente deliberati 10 finanziamenti per un totale di circa 33,5 miliardi, per lo più destinati a iniziative industriali di medie e piccole imprese.

Alla fine dell'esercizio 1991 gli impegni del fondo ascendevano a 58,9 miliardi, a fronte di una disponibilità per fondi giacenti pari a circa 97,8 miliardi, con un avanzo quindi di quasi 39 miliardi; alla data stessa risultavano in istruttoria presso gli Istituti o all'esame del Comitato 12 domande di mutuo per complessivi 32,9 miliardi.

Le spese di funzionamento del Comitato, poste a carico della gestione del fondo, hanno di poco superato i 252 milioni.

#### 9.5 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il fondo in oggetto è un organismo tecnico-finanziario istituito per l'utilizzazione dei fondi comunitari, operando i necessari raccordi con quelli nazionali ad essi collegati. Le disponibilità del fondo stesso sono costituite dalle erogazioni delle comunità europee per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia, dalle somme individuate annualmente in sede di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni del CIPE, nonché dalle ulteriori somme determinate annualmente con la legge di approvazione del bilancio.

Il Fondo eroga alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati interessati la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e può, altresì, concedere anticipazioni ai soggetti compresi nei programmi medesimi, nonché anticipazioni a fronte dei contributi a carico del bilancio delle Comunità europee.

È attualmente in corso l'esame del rendiconto della gestione 1992, che evidenzia entrate per 1.767 miliardi (1.553,6 nel 1991) e uscite per 1.242,4 (840,8 nel 1991).

Le entrate più rilevanti sono quelle affluite dal bilancio dello Stato (1.150 miliardi contro 1.103 nel 1991; cap. 8816 Tesoro).

Le somme provenienti dalla CEE a titolo di rimborso (205,7 miliardi a fronte di 305,7 nel 1991) rappresentano in sostanza finanziamenti indiretti o cofinanziamenti e riguardano prevalentemente rimborsi di spese effettuate dall'Italia in anni precedenti il 1992 nel quadro degli interventi strutturali previsti dalla disciplina comunitaria. In particolare, 171 miliardi (289,2 nel 1991) provengono dal FEOGA - sezione orientamento in materia agricole; 3,1 miliardi (4,4 nel 1991) dal FEOGA - sezione orientamento pesca; 1 miliardo circa (1,4 nel 1991) proviene poi dal Fondo sociale europeo per spese sostenute dal Ministero degli affari esteri in altri Paesi comunitari per iniziative d'assistenza scolastica a favore di lavoratori italiani e loro congiunti, e 24,3 miliardi (6,7 nel 1991) provengono dal FEOGA - sezione orientamento per spese di miglioramento dell'agricoltura in alcune zone svantaggiate dell'Italia settentrionale.

Un'altra posta di entrata proveniente dalla CEE è costituita dai circa 204,9 miliardi (49,8 nel 1991) a titolo di rimborso da parte della CEE stessa di somme anticipate dal fondo per la campagna di estirpazione dei vigneti negli anni 1990 e 1991 (reg. CEE 1442/88).

Infine, la voce relativa ai versamenti da parte della CEE per il finanziamento di specifici interventi (205,6 miliardi) attiene in parte a contributi concessi nell'ambito dei programmi operativi predisposti in attuazione degli obiettivi posti dalla riforma dei fondi strutturali nonché ad azioni previste in alcuni regolamenti comunitari nel settore agricolo e in quello della pesca, ed in parte a programmi comunitari riguardanti altri settori di intervento del bilancio comunitario.

Complessivamente, le somme provenienti dalla CEE attraverso le tre poste di entrata sopra indicate sono state pari a 616,3 miliardi (430,4 nel 1991).

Le principali erogazioni hanno riguardato la prosecuzione di interventi in agricoltura programmati per il 1990 (141,9 miliardi contro 355,8 nel 1991) e per il 1991 (263,6 miliardi a fronte di 30,4 nel 1991); ulteriori interventi per il 1991 di cui alla legge 201/91 (74,9 miliardi) e interventi per il 1992 (92,3 miliardi); l'erogazione della quota nazionale relativa agli aiuti finanziari previsti dall'art. 56, paragrafo 2 lett. b)

del trattato CECA (3,3 miliardi; 13,2 nel 1991); il finanziamento dei programmi integrati mediterranei - PIM (16,3 miliardi; 55,3 nel 1991); il finanziamento dei programmi operativi di cui al reg. CEE 2052/88 relativo alla riforma dei fondi strutturali (4 miliardi; 20 nel 1991); i versamenti al bilancio dello Stato della quota 1992 per il finanziamento dei corsi di formazione del personale medico specialistico (art. 6, comma 2 della legge comunitaria 1990) (115 miliardi; la quota 1991 era stata di 57,5 miliardi); il trasferimento ai beneficiari di contributi comunitari relativi a specifici interventi (125,6 miliardi; 51,4 nel 1991); il pagamento di premi per estirpazione vigneti di cui al reg. CEE 1442/88 relativi alle campagne 1990/91 e 1991/92 (73,8 miliardi contro 253 nel 1991); gli interventi programmati per il 1992 nel settore della pesca marittima (101,9 miliardi), ecc.

In conseguenza di tali operazioni le disponibilità di cassa del Fondo a fine 1992 assommano a 2.771,6 miliardi, risultanti dalle disponibilità al 1° gennaio (2.247,1 miliardi) incrementate dall'avanzo di cassa dell'esercizio (524,5 miliardi; l'avanzo di cassa dell'esercizio 1991 era stato di 692,9 miliardi).

#### *9.6 Gestione relativa alla concessione di contributi e di crediti finanziari agevolati alla Repubblica di Malta (legge 23 agosto 1988, art. 3, comma 1, lettere b e c)*

Il 1989 è stato il primo anno di operatività della gestione delle disponibilità di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 384 di ratifica del protocollo firmato il 20.11.1986 a La Valletta tra il Governo maltese e quello italiano, con il quale quest'ultimo si è impegnato a fornire - nell'arco di tempo dal 1987 al 1990 - assistenza finanziaria, economica e tecnica, per un ammontare globale di 180 miliardi di lire, di cui 90 miliardi in beni e prodotti primari necessari per favorire il processo di crescita economica dell'isola (art. 3, comma 1, lett. a) ed altri 90 miliardi per finanziamenti di progetti e programmi di sviluppo mediante contributi a fondo perduto e crediti finanziari (ibidem, lett. b e c).

Ai sensi del comma 2, dell'art. 3, il Mediocredito centrale provvede alla gestione di quest'ultima somma in base ad apposita convenzione con il Ministero del tesoro, convenzione che è stata stipulata in data 1 marzo 1989.

Sul rendiconto 1989 - i cui dati finanziari sono stati riportati nella relazione relativa all'esercizio 1990 - è stata avviata dalla Corte fin dal marzo 1991 un'attività istruttoria che non si è ancora conclusa. L'Amministrazione ha poi trasmesso le risultanze del rendiconto sulla gestione 1990, per la cui definizione si attende l'esito dell'istruttoria sopra indicata. Come già riferito nella relazione sul precedente esercizio, tale rendiconto evidenzia entrate per 83,1 miliardi, costituite per 64,3 miliardi dalle disponibilità a fine 1989, per 1,8 miliardi da interessi su conto correnti bancari e per 17 dallo stanziamento di bilancio relativo al 1990; le uscite, pari a 46,1 miliardi circa, sono imputabili a spese correnti per 724 milioni e a spese in conto capitale per 45,4 miliardi circa. Conseguentemente, il fondo di cassa al termine dell'esercizio presentava una disponibilità di circa 37,1 miliardi, di cui 35,7 giacenti presso la Tesoreria centrale dello Stato e 1,4 presso aziende di credito.

#### *9.7 Fondo speciale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane (art. 6 legge 382/1968)*

Nel corso del 1993, come già anticipato nella precedente relazione, la Corte ha avviato un'attività istruttoria volta alla determinazione della natura del fondo in questione - che appare per molti aspetti da includere fra le gestioni fuori bilancio -, invitando il Ministero, nella sua qualità di amministrazione vigilante, a trasmettere il rendiconto riguardante l'ultimo periodo di attività del fondo stesso; poichè però sussistono anche elementi - come una sia pur limitata autonomia gestoria - che potrebbero far ritenere che si tratti di un ente pubblico - da assoggettare pertanto al diverso regime di controllo previsto dalla legge 259/58 -, l'amministrazione è stata altresì invitata a fornire eventuali ulteriori elementi di valutazione per una pronuncia in sede collegiale.

Contemporaneamente è stato peraltro fatto presente all'amministrazione che sussistono dubbi sia sulla compatibilità delle funzioni demandate al fondo con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, in quanto da concessione di garanzie o l'erogazione di contributi per far fronte a mutui sembrerebbero idonei ad integrare la fattispecie vietata dall'art. 92 del trattato di Roma, sia sulla compatibilità della legge istitutiva del fondo con l'attuale assetto della finanza locale ed in particolare con l'organica disciplina di cui all'art. 54 della legge 142/1990.

#### 10. Liquidazione di enti soppressi

Nonostante un'attività – in termini di numero di gestioni liquidatorie chiuse – più che doppia rispetto alla media degli esercizi precedenti, i risultati conseguiti nel settore continuano ad apparire anche nel 1993 complessivamente insufficienti rispetto alla consistenza delle gestioni liquidatorie ancora in corso, alcune delle quali relative ad enti di grande rilievo e al lungo tempo trascorso dalla assunzione della liquidazione delle gestioni stesse, assunzione avvenuta nella quasi totalità dei casi tra il 1978 e il 1981.

Il competente Ispettorato ha infatti definito le gestioni di cinquantatre enti (contro ventidue del 1992 e trentadue del 1991), pari a poco più di un decimo del totale delle gestioni ancora aperte, il cui elenco è stato allegato alla relazione 1991.

Nella grande maggioranza peraltro (47 casi su 53), le gestioni chiuse sono relative ad enti mutualistici e casse soccorso soppressi con la legge n. 833 del 1978 e, salvo poche eccezioni, sono di modesto rilievo e di carattere aziendale o locale. Le restanti sei riferiscono ad enti vari (1) – la cui chiusura richiede di norma operazioni più lunghe e complesse – ma anch'essi sono per lo più di modeste dimensioni e con competenza territoriale limitata.

Sulle cause della lunghezza dei tempi richiesti dai procedimenti di chiusura, specie dei vecchi enti non mutualistici soppressi negli anni cinquanta e sessanta – valga per tutti l'esempio della liquidazione dell'Azienda rilievo alienazione residuati (ARAR), disposta con legge 2 gennaio 1958, n. 3 e chiusa con decreto 24 dicembre 1993 (14) si rinvia alle indicazioni già fornite nelle precedenti relazioni, secondo cui esse sarebbero da attribuirsi, per quanto riguarda gli enti non mutualistici, a controversie giudiziarie tuttora in corso e al permanere di partite debitorie o creditorie di complessa definizione anche per la difficoltà di rintracciare tutti i soggetti interessati a causa del lungo tempo trascorso; per quanto concerne invece gli enti mutualistici – che, come si è visto, rappresentano la parte preponderante delle gestioni –, le cause stesse sarebbero da ricondursi sia ai numerosi adempimenti connessi con l'attuazione della legge 27 ottobre 1988, n. 482, relativa al trattamento di quiescenza e previdenza del personale degli enti soppressi, che a questo punto dovrebbero essersi però conclusi, sia soprattutto, secondo quanto fatto presente dall'amministrazione, a difficoltà di intesa con le regioni nei riguardi di numerosi provvedimenti già predisposti che sono rimasti così inoperanti. Ai sensi infatti dell'art. 65 della legge n. 833 del 1978, l'attribuzione dei beni già di pertinenza degli enti in parola va effettuata con decreto del Ministro del tesoro di concerto con quelli del lavoro e delle finanze e d'intesa con le regioni interessate, in quanto i beni mobili e immobili e le attrezzature destinate prevalentemente ai servizi sanitari sono trasferiti al patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle U.S.L., mentre i rimanenti beni sono realizzati dalla gestione liquidatoria.

Appare evidente da quanto esposto la necessità di una modifica delle procedure di chiusura come unica via per giungere in tempi ragionevoli alla completa definizione delle pratiche ancora in sospeso e al conseguente impiego in settori operativi delle consistenti risorse di personale ora applicato all'apposito ufficio dell'amministrazione.

Sono pertanto da considerare molto positivamente, salvo ovviamente la verifica derivante dalla loro concreta applicazione, le nuove norme in tal senso introdotte dall'art. 1 comma 40 della legge 537/93, collegata alla finanziaria 1994, con le quali viene tra l'altro conferito all'amministrazione il potere di compiere qualsiasi atto di gestione, di fare transazioni e rinunce ai crediti di onerosa esazione e di determinare il prezzo e la procedura di alienazione dei beni patrimoniali degli enti, anche in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato e sulla alienazione dei beni dello Stato.

---

14) Si tratta, in particolare, dell'Ente nazionale distribuzione medicinali alleati – gestione A.D. ed E.R.P., del Consorzio obbligatorio per la tutela e l'incremento della pesca nelle Marche, Abruzzo e Molise, dell'Ospedale coloniale italiano «G. Garibaldi» di Tunisi, del consorzio umbro-laziale per l'incremento e la tutela della pesca, dell'Ente autonomo per il monte di Portofino e dell'Azienda rilievo alienazione residuati (ARAR), citata nel testo.

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

Ministero del tesoro  
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	
<b>FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE</b>											
1	Residui totali di stanziamento «P» al 1.1 (2)			61.300	142.570	203.870		3.658.065	959.722	4.617.706	4.821.656
2	Stanziamenti definitivi di competenza	871.155	3.454.651	100.617.840	238.979.474	343.923.120	33.412.396	38.607.169	72.019.565	415.942.685	
3	Massa impegnabile (1+2)	871.155	3.454.651	100.679.140	239.122.044	344.126.990	37.070.440	39.566.891	76.637.351	420.764.340	
4	Impegni effettivi su competenza	807.740	3.398.805	99.211.595	234.794.269	338.210.409	30.753.107	37.987.545	68.740.653	406.951.062	
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+5)]	63.415	36.510	1.339.647	4.066.748	5.508.320	311.474	447.787	759.261	6.267.581	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]		21.336	66.598	116.457	204.390	2.347.814	171.837	2.519.651	2.724.041	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)			61.300	10.721	72.021	3.658.065	959.922	4.616.986	4.689.007	
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)				131.849	131.849		800	800	132.649	
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	807.740	3.398.805	99.272.895	234.804.990	338.282.430	34.411.172	38.946.467	73.357.639	411.640.069	
10	Residui totali di stanziamento «P» al 31.XII (6+8)		21.336	66.598	248.305	336.239	2.347.814	172.637	2.520.451	2.856.690	
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	92,72	98,33	98,60	98,19	98,30	92,83	98,43	95,72	97,83	

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	104.306	1.826.098	15.339.192	5.237.665	22.507.262		11.706.851	3.153.821	14.860.673	37.367.934
13 Stanziam. definitivi di competenza	871.155	3.454.651	100.617.860	236.979.474	343.923.120		33.412.396	38.687.169	72.019.565	415.942.685
14 Massa spendibile (12+13)	975.461	5.280.749	115.957.052	244.217.139	346.430.381		45.119.267	41.760.991	86.880.237	453.310.619
15 Autorizzazioni di cassa	926.127	4.735.470	108.727.921	244.469.502	358.879.020		41.141.223	39.959.886	81.101.107	439.980.127
16 Pagamenti su competenza	731.302	2.176.633	81.095.524	228.552.960	312.556.419		27.735.702	34.357.055	62.092.757	374.649.177
17 Residui propri de competenza "C" (4-16)	76.439	1.220.172	18.116.071	6.241.309	25.653.990		3.017.405	3.630.490	6.647.895	32.301.886
18 Residui totali de competenza (6+17)	76.439	1.241.508	18.182.648	6.357.765	25.858.391		5.365.219	3.802.327	9.167.546	35.025.927
19 Pagamenti su residui	69.592	1.732.745	12.935.022	4.531.334	19.268.693		8.117.437	2.962.238	11.079.676	30.348.368
20 Pagamenti totali (16+19)	800.893	3.909.378	94.030.546	233.084.294	331.825.112		35.853.139	37.319.294	73.172.433	404.997.545
21 Economiche (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	74.366	55.772	1.656.486	4.249.277	6.035.900		1.372.749	495.000	1.867.750	7.903.650
22 Residui totali "F+C" al 31.XII (14-(20+21))	100.202	1.315.600	20.270.000	6.885.568	28.569.369		7.895.358	3.946.696	11.840.054	40.409.424
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	94,04	90,05	95,77	100,10	97,94		91,18	95,69	93,35	97,06
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	82,10	74,03	81,09	95,44	90,56		79,46	89,36	84,22	89,34
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	86,48	82,21	86,48	95,34	92,46		87,15	93,39	90,22	92,05

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

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		(1)		(2)		(1)		(2)		AL 31 DICEMBRE		SIANZ AL 31 DIC.	
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice
1980	84.523	100	69.051	100	82.693	100	73.194	100	63.342	100	57.394	100	12.620	100	10.730	100	12.620	100	539	100
1981	99.805	118	72.142	104	93.298	113	71.924	98	69.149	109	70.041	122	10.730	86	10.481	83	10.730	86	136	25
1982	100.951	119	87.711	127	100.986	122	80.142	109	86.742	137	85.299	149	10.481	83	10.481	83	10.481	83	0	0
1983	115.504	137	107.965	156	111.521	135	109.086	149	107.432	170	103.114	180	20.9+	23.9+	23.9+	23.9+	20.9+	23.9+	202	37
1984	146.198	173	129.627	188	144.671	175	133.607	183	130.540	206	129.907	226	26.0+	21.5+	26.0+	21.5+	26.0+	21.5+	1.650	306
1985	185.564	220	168.929	245	183.033	222	172.007	235	163.193	288	153.865	268	18.4+	25.0+	18.4+	25.0+	18.4+	25.0+	321	59
1986	229.492	272	203.682	293	228.246	276	205.297	280	192.478	304	178.406	311	15.9+	17.9+	15.9+	17.9+	15.9+	17.9+	1.036	192
1987	240.850	285	202.082	293	239.367	290	227.451	311	198.122	313	212.077	370	18.9+	21.5+	18.9+	21.5+	18.9+	21.5+	418	78
1988	271.171	321	236.281	342	271.668	329	246.252	336	231.526	366	230.029	401	16.028	127	16.028	127	16.028	127	451	84
1989	290.120	308	229.805	333	259.569	315	226.833	324	225.146	355	218.893	381	18.606	147	18.606	147	18.606	147	3.525	654
1990	287.652	340	260.643	377	288.477	350	268.988	367	254.412	402	251.198	438	18.841	149	18.841	149	18.841	149	507	94
1991	341.409	404	306.655	444	342.535	415	315.151	431	303.938	480	302.032	526	19.715	156	19.715	156	19.715	156	185	34
1992	373.865	442	347.416	503	374.110	453	355.217	485	334.344	528	330.122	575	22.507	178	22.507	178	22.507	178	204	38
1993	400.742	474	343.923	498	400.539	485	358.879	490	338.415	594	331.825	578	28.569	226	28.569	226	28.569	226	336	62

TITOLO I - SPESE CORRENTI

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	16.902	100	15.582	100	16.877	100	17.052	100	12.313	100	11.152	100	4.357	100	10.717	100	4.357	100	4.021	100
1981	27.723	164	21.989	133	20.657	122	15.697	92	18.397	149	11.977	107	10.717	246	10.717	246	10.717	246	9.119	227
1982	34.370	203	24.484	148	25.785	153	21.348	125	23.185	188	18.302	164	15.234	350	15.234	350	15.234	350	5.872	146
1983	30.426	180	28.145	176	30.429	180	30.664	181	27.864	226	28.500	256	14.291	328	14.291	328	14.291	328	1.105	27
1984	36.760	217	29.012	175	37.233	221	37.336	221	24.415	198	24.957	224	12.851	295	12.851	295	12.851	295	104	3
1985	38.748	229	35.570	221	38.292	227	38.292	227	32.917	267	31.843	286	13.662	314	13.662	314	13.662	314	254	6
1986	40.658	241	39.449	238	43.863	260	43.863	260	37.005	301	36.319	325	14.289	328	14.289	328	14.289	328	73	2
1987	47.295	280	41.951	253	46.987	278	46.987	278	37.110	301	37.058	332	12.130	278	12.130	278	12.130	278	27	1
1988	44.457	263	39.468	238	43.831	260	42.175	247	33.551	272	29.503	265	15.154	348	15.154	348	15.154	348	3.175	79
1989	44.115	261	38.824	234	46.483	275	46.483	275	33.106	269	31.949	286	16.415	377	16.415	377	16.415	377	2.427	60
1990	43.384	257	39.208	236	45.149	268	45.149	268	35.895	292	33.737	303	13.985	321	13.985	321	13.985	321	2.119	53
1991	38.903	230	30.305	183	40.301	239	38.928	228	27.610	224	28.218	253	10.239	235	10.239	235	10.239	235	1.085	27
1992	44.241	262	40.216	243	47.516	282	47.516	282	37.651	304	32.123	288	14.791	339	14.791	339	14.791	339	1.461	37
1993	46.452	275	42.020	263	46.631	276	46.631	276	41.101	304	39.319	356	11.840	272	11.840	272	11.840	272	2.520	63

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

ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		AL 31 DICEMBRE		STANZ AL 31 DIC.		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1980	13.554	100	-	13.727	100	-	13.206	100	-	13.683	100	-	1.554	100	-	0	100
1981	11.876	88	12,4-	7.906	60	40,1-	7.901	60	40,2-	9.424	69	31,1-	31	2	98,0-	0	-
1982	26.334	194	121,7+	26.351	200	233,3+	26.350	200	233,5+	26.322	193	179,3+	59	4	90,4+	0	-
1983	19.015	140	27,8-	19.044	139	27,8-	19.016	144	27,8-	18.967	139	27,9-	109	7	83,3+	0	-
1984	50.949	376	167,8+	50.951	386	167,9+	50.950	372	167,8+	50.957	372	168,7+	101	7	6,9-	0	-
1985	33.125	244	35,0-	36.325	275	28,7-	33.126	241	35,0-	35.488	269	30,3-	94	6	7,5-	0	-
1986	46.013	339	38,9+	46.013	348	39,0+	46.003	335	38,6+	46.003	348	39,6+	96	6	2,9+	0	-
1987	22.463	166	51,2-	22.426	170	51,3-	22.469	164	51,2-	22.429	164	51,2-	82	5	14,5-	0	-
1988	54.010	398	140,5+	54.006	409	140,8+	54.035	393	140,4+	53.797	393	139,9+	99	6	20,0+	0	-
1989	27.798	205	48,5-	28.285	214	47,6-	27.818	202	48,5-	28.165	213	47,7-	289	19	192,4+	0	-
1990	124.652	920	348,4+	124.412	942	339,8+	124.659	908	340,3+	124.329	941	341,4+	864	56	199,1+	0	-
1991	103.198	806	12,4-	108.253	820	13,0-	109.213	794	12,4-	107.971	818	13,2-	475	31	45,0-	0	-
1992	119.666	882	9,5+	118.729	869	9,7+	119.577	868	9,8+	110.887	840	2,7+	967	62	103,6+	0	-
1993	112.181	828	6,2-	112.163	849	6,5-	112.192	824	6,2-	95.450	723	13,9-	387	25	59,9-	0	-

TITOLO III - RIMBORSO DI PRESTITI

TITOLI I-II

1980	101.426	100	-	85.634	100	-	99.499	100	-	90.247	100	-	75.654	100	-	163.977	100	-	4.560	100	-
1981	127.629	126	25,7+	94.141	110	9,9+	113.955	115	14,5+	87.621	97	2,9-	87.546	116	15,7+	21.508	127	19,7+	9.255	203	102,9+
1982	135.321	133	6,1+	112.204	131	19,2+	126.374	127	10,9+	111.488	124	27,2+	109.927	145	25,6+	25.716	151	19,6+	5.872	129	36,8-
1983	145.930	144	7,8+	137.110	160	22,2+	141.949	143	12,3+	139.950	155	25,5+	135.296	179	23,1+	27.301	161	6,2+	1.307	29	77,7-
1984	182.659	180	25,4+	158.639	185	15,7+	181.905	183	28,1+	164.305	182	17,4+	154.956	205	14,5+	24.580	145	10,0-	1.754	38	34,2+
1985	224.311	221	22,6+	205.489	240	28,5+	221.325	222	21,7+	209.743	232	27,7+	196.110	259	26,6+	32.166	190	30,9+	574	13	67,2-
1986	270.151	266	20,4+	234.131	273	13,9+	272.109	273	22,9+	254.288	282	21,2-	228.483	303	17,0-	46.501	274	44,5+	1.110	24	93,1+
1987	288.145	284	6,7+	244.013	285	4,2-	286.354	288	5,2+	273.039	303	7,4+	235.232	311	2,5-	28.382	167	39,0-	446	10	59,8-
1988	315.628	311	9,5+	275.769	322	13,0+	315.689	317	10,2+	288.427	320	5,6+	265.077	350	12,7+	31.182	184	9,9+	3.076	80	713,8+
1989	304.236	300	3,6-	268.678	314	2,6-	306.452	308	2,9-	280.831	311	2,6-	258.251	341	2,6-	35.020	206	12,3+	5.982	131	64,1+
1990	331.035	325	8,8+	298.850	350	11,6+	334.626	336	9,2+	313.604	347	11,7+	290.307	384	12,4+	32.806	193	6,3-	2.627	58	55,9-
1991	380.312	375	14,9+	356.961	393	12,4+	383.156	395	14,5+	354.076	392	12,9+	331.549	438	14,2+	29.954	176	8,7-	1.270	28	51,6-
1992	418.105	412	9,9-	387.692	453	13,0+	421.626	424	10,0+	399.968	443	13,0+	371.795	491	12,1+	32.246	220	24,5+	4.822	106	270,6+
1993	447.194	441	7,0+	415.943	486	7,3+	447.470	450	6,1+	439.980	488	10,0+	409.675	542	10,2+	404.998	591	11,8+	2.857	63	40,8-

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

ANNO BASE COMP = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE



XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

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	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1988	329.774.567	4,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	311.535.069	94,47	13.116.082	3,98	5.123.395	1,55
1989	206.913.809	88,36	7,01	0,10	0,00	0,00	0,00	283.474.699	95,47	8.029.045	2,70	5.410.065	1,82
1990	424.282.736		91,06	5,15	0,06	0,00	0,00	408.398.623	96,26	8.545.661	2,01	7.318.452	1,72
1991	445.223.335			93,15	5,08	0,06	0,00	437.617.722	98,29	2.453.181	0,55	5.152.432	1,16
1992	505.361.604				88,75	6,06	0,00	480.118.287	94,92	11.324.845	2,24	14.918.463	2,95
1993	528.105.473					88,96		489.804.571	88,96	55.751.259	10,56	2.549.643	0,48
<b>TIT1 + TIT2</b>													
1988	275.768.909	4,78	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	257.754.885	93,47	13.082.638	4,74	4.931.386	1,79
1989	268.628.341	87,26	7,74	0,11	0,00	0,00	0,00	255.513.972	95,12	8.029.987	2,99	5.084.383	1,89
1990	299.850.432		87,64	7,24	0,08	0,00	0,00	284.730.874	94,96	8.515.489	2,84	6.004.070	2,20
1991	336.960.720			91,15	6,70	0,08	0,00	329.980.265	97,93	2.469.908	0,73	4.510.548	1,34
1992	387.632.400				87,56	7,76	0,00	369.500.087	95,32	11.086.119	2,85	7.076.194	1,83
1993	415.942.685					90,07		374.647.431	90,07	38.745.796	9,32	2.549.457	0,61
<b>TITOLO 1</b>													
1988	236.280.967	3,27	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	228.500.278	96,71	5.278.674	2,23	2.502.015	1,06
1989	239.804.647	91,05	5,72	0,13	0,00	0,00	0,00	222.665.133	96,89	5.146.756	2,24	1.992.759	0,87
1990	260.642.647		90,82	5,58	0,00	0,00	0,00	251.248.311	96,40	3.716.593	1,43	5.677.743	2,18
1991	306.555.466			93,29	5,46	0,06	0,00	303.005.819	98,81	375.086	0,12	3.274.551	1,07
1992	347.416.151				90,20	5,49	0,00	332.463.019	95,70	9.933.972	2,86	5.019.159	1,44
1993	343.923.120					90,88		312.554.673	90,88	29.131.199	8,47	2.237.247	0,65
<b>TITOLO 2</b>													
1988	39.487.941	13,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	29.254.607	74,08	7.803.964	19,76	2.429.371	6,15
1989	39.823.694	64,87	19,74	0,00	0,00	0,00	0,00	32.848.839	84,61	2.883.231	7,43	3.091.624	7,96
1990	39.207.785		66,50	18,28	0,61	0,01	0,00	33.482.583	85,40	4.798.896	12,24	926.327	2,36
1991	30.305.254			69,46	19,30	0,25	0,00	26.974.445	89,01	2.094.811	6,91	1.235.997	4,08
1992	40.216.250				64,74	27,36	0,00	37.037.068	92,09	1.122.147	2,79	2.057.035	5,11
1993	72.019.565					86,22		62.092.757	86,22	9.614.597	13,35	312.210	0,43
<b>TITOLO 3</b>													
1988	54.005.658	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53.780.204	99,58	33.445	0,06	192.009	0,36
1989	28.285.467	98,80	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	27.960.727	98,85	-942	0,00	325.682	1,15
1990	124.412.304		99,29	0,11	0,00	0,00	0,00	123.667.750	99,40	30.172	0,02	714.382	0,57
1991	106.262.615			99,38	0,04	0,00	0,00	107.637.458	99,42	-16.726	-0,02	641.884	0,59
1992	118.729.204				92,65	0,52	0,00	110.618.210	93,17	288.726	0,23	7.842.269	6,61
1993	112.162.789					84,84		95.157.140	84,84	17.005.463	15,16	785	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 DELLE FINANZE

- Sommario: 1. **Considerazioni generali**; 1.1. *La riforma del Ministero ed i profili essenziali della gestione*; 1.1.1 *La nuova struttura del bilancio di previsione*; 1.2 *Attività dell'amministrazione e risultati dell'entrata erariale*; 1.3 *L'efficienza dell'amministrazione e il sistema tributario e normativo vigente*; 1.4 *Il rapporto con il contribuente*.  
2. **Profili di sintesi della gestione finanziaria**; 2.1 *Le disponibilità finanziarie*; 2.2. *Profili della gestione complessiva*; 2.3 *La gestione di cassa*; 2.4 *Considerazioni conclusive*.  
3. **Gli oneri di funzionamento**; 3.1 *La gestione del personale*; 3.2 *Altri oneri correnti di funzionamento*; 3.2.1 *L'ammodernamento tecnologico*; 3.2.2 *Il contenzioso e la riforma delle commissioni tributarie*; 3.2.3 *Le locazioni passive e gli oneri accessori*; 3.2.4 *Il servizio della riscossione*.  
4. **Le poste correttive delle entrate e gli interessi**; 4.1 *La gestione dei rimborsi*; 4.2 *Gli interessi*.  
5. **Profili dell'organizzazione generale del Ministero**.  
6. **Profili della gestione dei beni dello Stato**.

(in milioni)	
Stanziamenti definitivi	20.609.850
Impegni lordi (*)	20.008.476
Impegni effettivi	19.396.976
Pagamenti	13.750.788
Residui totali	6.257.688
Economie	601.374

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

### 1. Considerazioni generali

#### 1.1. *La riforma del Ministero ed i profili essenziali della gestione*

L'attuazione di segmenti della riforma del 1991 (assistenza fiscale, contenzioso tributario, potenziamento delle procedure informatizzate, ed altri) ha riguardato una quota ancora contenuta delle risorse gestite. La maggior parte dei fondi è stata assorbita dagli oneri tradizionali ritenuti non comprimibili (oneri per il personale, per i rimborsi e gli interessi, per la riscossione, ed altri). La gestione è stata tuttavia condotta in un clima ove appaiono ormai presenti forti segnali di consapevolezza sia in ordine al nesso essenziale che lega l'equilibrio della finanza pubblica alle capacità di funzionamento dell'amministrazione finanziaria (cfr. par. 1.2), sia in ordine alla crescente difficoltà di gestire un sistema tributario complesso (par. 1.3), soggetto a frequenti aggiustamenti che accentuano la complessità dei controlli tributari e concorrono a ridurre la produttività delle cospicue risorse umane (anche estranee all'amministrazione) delle quali il ministero si avvale. Ciò limita l'efficacia della spesa per il personale (5.863 miliardi nel 1993), che costituisce la quota prevalente del totale degli impegni correnti di funzionamento (9.549 miliardi).

Il sistema manifesta ancora inadeguatezze gravi, come dimostra anche la modestia del gettito aggiuntivo degli imponibili emersi, mentre la distribuzione territoriale del personale determina squilibri evidenti fra le risorse umane presenti nei singoli uffici e le esigenze obiettive di lavoro. Ciò ostacola lo sviluppo delle potenzialità dell'amministrazione e costituisce un impedimento concreto alla attuazione della parte della riforma che ipotizza una struttura periferica composta da circa 1.000 uffici in grado di fornire servizi qualitativamente uniformi e ugualmente idonei ad opporsi ai comportamenti fiscali scorretti, che hanno svolto un ruolo determinante (agevolato dai caratteri della legislazione tributaria) nel formare le attuali difficoltà per la finanza pubblica.

L'insieme di tali fattori (mentre si tenta, in una situazione ancora confusa, di migliorare le capacità di funzionamento dell'amministrazione) rende tuttora indilazionabile una risposta convincente alla «questione fiscale», che sollecita l'equilibrata distribuzione del carico tributario, la cessazione della tecnica del rinvio sul tema dell'effettivo ampliamento della base imponibile con più rapidi risultati di cassa, il miglioramento dei rapporti formali fra fisco e contribuente, e, quindi, la fruibilità da parte di quest'ultimo dei diritti di informazione, la speditezza e trasparenza del contenzioso fiscale, la celerità nei rimborsi, la semplificazione degli adempimenti formali (par. 1.4).

Talune iniziative adottate nel corso dell'esercizio (per l'assistenza fiscale e per la gestione del conto fiscale) implicano oneri aggiuntivi (quest'anno contenuti) per servizi, resi da estranei all'amministrazione, che potranno essere ripagati anche dalla maggiore produttività (in termini di controlli) delle procedure rimaste a carico dell'amministrazione, dal ridimensionamento della spesa per interessi nonché dal minore costo che dovrebbe essere richiesto dalla gestione del servizio dei rimborsi (par. 4). Potranno peraltro risultare necessarie risorse aggiuntive per restituire ai contribuenti, in tempi molto accelerati rispetto al passato, una quota delle somme versate in eccedenza. Il nuovo meccanismo dei rimborsi potrà comportare inoltre, specie per l'IRPEF, il contenimento del gettito conseguente ai versamenti a saldo e in acconto.

La riforma del contenzioso (par. 3.2.2) è nella fase avanzata dell'assestamento normativo ed è prossima all'operatività, ma la revisione dell'apparato richiede più tempo del previsto. Il termine per l'avvio della riforma, disciplinata dai decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992, è slittato dal 1° ottobre 1993 al 1° ottobre 1994 e la soppressione della commissione tributaria centrale è stata prorogata dal 31 dicembre 1995 al 31 dicembre 1998 (articolo 69 della legge n. 427 del 29 ottobre 1993, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 331 del 30 agosto 1993). Pertanto, sono protratti gli oneri per il funzionamento di vecchie strutture, sono ritardati i risultati attesi dalla riforma e sono proposte addirittura deroghe, in via amministrativa, al sistema di reclutamento dei componenti delle nuove Commissioni tributarie (par. 4.1).

Sebbene debba prendersi atto del recepimento di alcuni principi fondamentali della riforma, la complessità delle numerose materie da rivedere induce a ipotizzare lo slittamento oltre il 1995 del termine previsto per il completamento del nuovo assetto normativo, organizzativo e funzionale e a non escludere correzioni delle strutture già riorganizzate, ove queste non risultassero aderenti alle esigenze (par. 5).

Il riassetto organizzativo, peraltro, produrrebbe effetti marginali qualora non si realizzasse il rinnovamento culturale dell'amministrazione, che condiziona, più di altri fattori, il successo della riforma. Va al riguardo emblematicamente sottolineata la persistente difficoltà incontrata negli anni dagli uffici del ministero (a fronte delle reiterate richieste della Corte) nel fornire elementi sulla dinamica del personale civile effettivamente in servizio (par. 3.1).

La difficoltà di seguire l'evoluzione delle presenze è confermata dalla incompletezza e dalla incongruità dei dati messi a disposizione della Ragioneria generale dello Stato per corrispondere alle richieste di applicazione del d.lgs. n. 29/1993. Tali lacune conoscitive, che sottendono gravi disfunzioni organizzative, sono particolarmente inaccettabili per una amministrazione che, secondo quanto risulta dalle tabelle annesse negli ultimi anni ai disegni di legge concernenti il bilancio dello Stato a legislazione vigente, disporrebbe di un elevatissimo contingente di personale civile (vicino alle 70.000 unità). Mentre la riforma fa leva sull'adeguatezza numerica e qualitativa delle risorse umane, ed è ritenuta necessaria l'assunzione di ulteriori 1.000 unità, persistono incomprensibili incertezze sulla consistenza dei dipendenti in servizio.

Il considerevole fabbisogno di personale appare giustificato dalla complessità e dall'articolazione dei compiti istituzionali; peraltro, una quota, al momento non quantificata, di operatori addetti a funzioni già svolte dall'amministrazione (in materia di controlli preliminari delle dichiarazioni e di gestione delle procedure di rimborso, anche tramite il conto fiscale) è ormai affidata a soggetti privati. Si consolida inoltre la presenza degli estranei nel trattamento informatizzato delle dichiarazioni e dei documenti esibiti dal contribuente.

#### 1.1.1 La nuova struttura del bilancio di previsione

I criteri adottati nel 1993 per la classificazione amministrativa delle risorse assegnate al dicastero applicano il principio-cardine della riforma inteso a ridefinire i centri di riferimento delle attività di gestione. La spesa è infatti articolata in 5 rubriche, in luogo delle 16 precedenti. Appare utile illustrare, nell'anno della ristrutturazione dei documenti contabili in base ai criteri voluti dalla riforma, il peso assegnato ai nuovi centri di riferimento della spesa nell'ambito della gestione complessiva del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza iscritti nella rubrica n. 1 (Servizi generali), cresciuti nell'esercizio del 2,4%, sono pari a 3.932 miliardi, importo che rappresenta oltre il 19% di quelli totali. I fondi sono destinati per il 71% (2.795 miliardi) ad oneri per il personale e ciò indica l'intento di realizzare in parte l'obiettivo della riforma diretto alla gestione unitaria delle risorse da utilizzare per il personale civile, in precedenza amministrato dalle direzioni generali che gestivano le varie tipologie di tributi.

Le risorse assegnate alla rubrica n. 2 (Guardia di finanza), cresciute del 6,9% durante l'esercizio, ammontano a 3.645 miliardi, destinati per oltre tre quarti (2.755 miliardi) ad oneri di personale. Le disponibilità di competenza assegnate alle rubriche n. 3 (Dipartimento delle entrate), n. 4 (Dipartimento del territorio) e n. 5 (Dipartimento delle Dogane e delle imposte indirette) sono pari, rispettivamente, a miliardi 11.173 (+2,6% rispetto alle previsioni iniziali), 777 (+19,7%) e 1.083 (+5%), e rappresentano, nell'ordine, il 54,2% il 3,5% ed il 5,3% degli stanziamenti complessivi.

Le risorse gestite dal Dipartimento delle entrate sono costituite per oltre il 65% (7.309 miliardi) da poste correttive e compensative delle entrate (vincite al lotto, rimborsi d'imposta ed altre), per il 20% (2.235 miliardi) da mezzi destinati ad acquisti di beni e servizi, per il 13% circa da fondi destinati ad interessi (1.431 miliardi; l'importo è aumentato del 21,5% rispetto alla previsione iniziale). A 69 miliardi ammontano gli stanziamenti per oneri accessori da attribuire al personale.

I fondi assegnati al Dipartimento per il territorio sono finalizzati per oltre la metà (414 miliardi) alle spese in conto capitale e quelle attribuite al Dipartimento per le Dogane e le imposte indirette sugli affari riguardano per oltre il 60% (690 miliardi) gli oneri di personale.

La maggior parte degli stanziamenti destinati al personale è pertanto concentrata nelle rubriche n. 1, n. 2 e n. 5 mentre presso il Dipartimento dell'entrata è allocata la quota prevalente delle disponibilità da utilizzare per gli acquisti di beni e servizi.

La dimensione delle risorse totali di competenza è cresciuta durante l'esercizio del 3,8% (da 19.823 a 20.609 miliardi) a fronte di incrementi omologhi pari al 13,6% nel 1992 (da 17.337,6 a 19.700 miliardi) ed al 6,7% (da 16.471 a 17.572 miliardi) nel 1991. La differenza fra i dati iniziali e quelli definitivi è stata autorizzata dalla legge di assestamento in misura pari al 15,6% nel 1993 (123,2 miliardi), al 40% nel 1992 (940,3 miliardi) ed al 10,4% nel 1991 (114,5 miliardi).

Gli aspetti quantitativi che riguardano le dotazioni di bilancio esprimono, nella sostanziale invarianza della posta costituita dagli oneri per il personale, le prospettive di attuazione della riforma che in parte hanno trovato riscontro obiettivo, come si vedrà, nella gestione. La crescita degli stanziamenti destinati ad acquisti di beni e servizi (da 3.667 a 4.010 miliardi; +9,3%) e agli interessi (da 1.273,6 a 1.436,5 miliardi; +12,8%) è stata inizialmente determinata dall'ipotesi di dover finanziare i compensi per l'assistenza fiscale (400 miliardi) e l'ammontare dei rimborsi effettuabili dai CAAF. Entrambi gli obiettivi sono apparsi di difficile realizzabilità entro l'esercizio e, pertanto, gli stanziamenti destinati ai compensi menzionati sono stati ridotti a 65,3 miliardi e la quota dei rimborsi da effettuare tramite i centri di assistenza ed i sostituti d'imposta è stata sensibilmente ridimensionata (da 1.375 a 210 miliardi). Le somme non utilizzate hanno impinguato le dotazioni di bilancio relative alla corresponsione di aggi, provvigioni e compensi ai concessionari. Le somme già destinate ai detti rimborsi, in particolare, sono state allocate sui capitoli istituiti per i rimborsi da effettuare mediante le procedure ordinarie e per la corresponsione degli interessi (prospetto n. 1).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 1

Rimborsi d'imposta e interessi - Previsioni definitive di competenza e di cassa - Esercizio Finanziario 1993 (in milioni)

numero capitolo	denominazione	previsioni di competenza	legge di assessmentto 445/93	variazioni in diminuzione	variazioni in aumento	previsioni definitive di competenza	previsioni di cassa	legge di assessmentto 445/93	variazioni in diminuzione	variazioni in aumento	previsioni definitive di cassa
3501 (gli 3961)	interessi di mora etc.	130.000,0			0,8	130.000,8	165.000,0	10.264,0		0,8	175.264,8
3502 (gli 4752)	indennità per ritardato sgravio, etc.	850.000,0	250.000,0	20.000,0		1.080.000,0	900.000,0	273.638,2	20.000,0		1.153.638,2
3503 (gli 6920)	ind. per ritardato sgravio, etc. (DPR 43/88)	200.000,0			20.000,0	220.000,0	243.000,0	3.806,4		20.000,0	266.806,4
3521 (gli 4769)	rest. e rimborsi imposta sul reddito, etc.	1.625.000,0	580.000,0	115.000,0	305.000,0	2.395.000,0	1.825.000,0	919.356,8	115.000,0	305.000,0	2.934.356,8
3522 (gli 6930)	rest. e rimborsi a domanda di parte, etc.	600.000,0			115.000,0	715.000,0	650.000,0	123.217,0		115.000,0	888.217,0
3530	rest. e rimb. eff. dai sost. di imposta, etc.	1.375.000,0	-764.881,0	400.000,0		210.119,0	1.375.000,0	-764.881,0	400.000,0		210.119,0
<b>Totale</b>		<b>4.760.000,0</b>	<b>85.142,0</b>	<b>535.000,0</b>	<b>440.000,0</b>	<b>4.750.142,0</b>	<b>5.155.000,0</b>	<b>205.201,2</b>	<b>535.000,0</b>	<b>440.000,0</b>	<b>5.155.000,0</b>

### 1.2 *L'attività dell'amministrazione ed i risultati dell'entrata erariale*

Il superamento delle difficoltà che per alcuni anni hanno prodotto stime erranee sul gettito acquisibile ed i caratteri della politica fiscale varata per il 1993 con le leggi nn. 421/1992 e 438/1992, nonché con la legge finanziaria dello stesso anno 1993, hanno consentito introiti tributari sostanzialmente coerenti con le previsioni ove si tenga conto della crescita negativa del prodotto lordo, emersa dopo la manovra correttiva. Le previsioni sono state rispettate e anche globalmente superate nel comparto delle imposte sui redditi; ma le difficoltà sono venute dal calo del gettito, rispetto alle stime, nell'area impositiva indiretta, ove la caduta elevatissima si è di molto discostata dal dato negativo del prodotto nominale (meno 2,8 punti percentuali). Il risultato finale, come più dettagliatamente esposto nella parte della relazione dedicata agli andamenti globali (capitoli I e II) della gestione statale e di quella di bilancio, è stato pertanto «salvato» dalle misure della manovra che hanno inciso i redditi da lavoro, nonostante il calo dell'occupazione e la stabilità relativa dei redditi dell'anno rispetto all'anno precedente.

Tali fatti di gestione dell'entrata fanno ritenere possibili nuove situazioni di rischio. Il crollo dell'imposizione indiretta, attribuito in parte alle nuove regole concernenti l'armonizzazione comunitaria, fa ritenere ancora vitale e in probabile ulteriore espansione la piaga dell'evasione, per la quale continuano a non rivelarsi efficaci le misure di contrasto applicate. Inoltre, la crescita della pressione fiscale sui redditi e la difficoltà di sostenere la crescita dell'imposizione indiretta anche da parte dei contribuenti cautelati dalla legge n. 438/1992 (fruitori di redditi formalmente inferiori ai 30 milioni annui), ripropone con urgenza il tema del contrasto all'evasione anche nell'ambito della fascia impositiva diretta. La legislazione tributaria, che rivela ancora inadeguatezze nei confronti di una parte cospicua della platea contributiva, crea il rischio di un ulteriore inasprimento della questione fiscale, data l'esigenza, che appare confermata, di conservare le attuali dimensioni del gettito complessivo sino all'avvenuto risanamento della finanza pubblica.

L'amministrazione ha avvertito la gravità della situazione allorché ha ritenuto necessario integrare il programma dei controlli del 1993 (approvato con d.m. 30 settembre 1992) con disposizioni (emanate con d.m. 5 ottobre 1993) intese ad agire sul numero e sulla qualità dei controlli anche mediante «verifiche mirate nei confronti di specifiche attività economiche».

I timori del riproporsi del «rischio entrata» appaiono testimoniati anche dalla scelta intesa ad effettuare controlli diretti a verificare i modi di applicazione del criterio del «contributo diretto lavorativo» (che ha operato quale metodo di calcolo dei redditi e delle conseguenti imposte per una parte dell'anno 1993, anche con riferimento ai redditi del 1992) nei confronti dei soggetti che nel 1992 hanno denunciato un «reddito inferiore a quello dichiarato per i periodi di imposta precedenti».

L'entrata extra-tributaria proveniente dalla gestione dei beni del patrimonio dello Stato continua a dare risultati deludenti (par. n. 6), realizzati, come illustrato nella precedente relazione annuale, anche per la quota delle concessioni definite «regolari». Per le concessioni definite «irregolari» sono in corso istruttorie intese ad accertare l'entità dei canoni accertati e versati e la relativa distribuzione territoriale. Il decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 («Riordino in materia di concessione di acque pubbliche») ha avviato un processo di razionalizzazione e dettato criteri che dovrebbero ostacolare il protrarsi dell'accettazione passiva delle situazioni irregolari. Sono previsti, tra gli altri, criteri di determinazione dei canoni correlati ai benefici acquisibili dal concessionario ed al valore, in termini paesaggistici ed ambientali, delle aree oggetto di concessione. La maggiorazione dei canoni con decorrenza 1° gennaio 1994 dovrebbe migliorare il gettito. Peraltro, le norme sulla determinazione dei canoni demaniali prevedono una procedura lunga e complessa (decreto del Ministro delle finanze di concerto con vari ministri) che, mentre potrebbe rivelarsi non coerente con la tendenza dichiarata di semplificare le procedure, potrebbe allontanare i canoni dai valori in qualche modo comparabili con quelli di mercato.

### 1.3 *L'efficienza dell'amministrazione ed il sistema tributario e normativo vigente*

a) La riforma ha considerato centrale il tema dell'efficienza dei servizi, ma un peso significativo nel protrarsi della crisi di efficienza è attribuito alla obiettiva difficoltà di manovrare un complesso di norme tributarie che, sebbene strutturato, all'epoca della riforma tributaria, sulle esigenze di un Paese ad

economia avanzata, è divenuto di fatto un insieme di disposizioni provvisorie dimostratesi capaci di agevolare quantomeno l'elusione dei singoli tributi. La precarietà normativa, ormai consolidatasi, produce inoltre il disorientamento degli operatori dell'amministrazione e della parte corretta della platea contributiva. Quando, pertanto, le difficoltà della finanza pubblica hanno posto l'urgenza di adeguare il gettito alle effettive potenzialità dell'economia con la legge n. 413 del 1991 (legge fiscale del 1992) sono state emanate numerosissime «Disposizioni per contrastare l'evasione fiscale ed allargare la base imponibile» stabilendo l'immediata operatività delle nuove norme che, però, la macchina finanziaria non era in grado di applicare.

La situazione reale era di fatto percepita dal legislatore che, contestualmente alle norme anzidette, ha ritenuto necessario il ricorso ai condoni e ad altre forme di finanza straordinaria, che hanno ulteriormente indebolito le capacità di accertamento dell'amministrazione. Quando poi la legge n. 35 del 1992 ha ritenuto di poter recuperare liquidità attraverso la vendita dei beni del patrimonio immobiliare dello Stato, l'amministrazione non ha potuto fornire elementi sia sulla consistenza del patrimonio sia sui valori di mercato dei singoli beni. Ciò ha dimostrato l'impraticabilità della strada di gettito prescelta e lo stato di abbandono nel quale era stato lasciato lo specifico settore del ministero sia per dichiarate carenze numeriche di personale, sia per i ritardi cumulatissimi nella formazione di risorse umane adeguate alla gestione dei beni immobili, sia per l'arretratezza e la farraginosità del sistema normativo. Risulta infatti che la Commissione insediata dal Ministro della finanze nel 1991 (d.m. 10 settembre 1991), con compiti di approfondimento della legislazione vigente in materia di gestione di immobili, è pervenuta a conclusioni che riconoscono alla normativa una impostazione «ispirata a criteri di mera conservazione dei beni, che solo marginalmente contemplanò il concetto di redditività». Nella relazione conclusiva pervenuta alla Corte sono poste in evidenza, tra l'altro, le carenze di gestione «dell'immenso patrimonio statale» individuate anche negli inventari incompleti o non aggiornati, ..... nei canoni inadeguati, sovente non percepiti».

Se, pertanto, risulta evidente l'esigenza di razionalizzare e di sftire la legislazione concernente i beni immobili, in vista dell'uso produttivo dei beni pubblici, non minore urgenza richiede, nel campo propriamente fiscale una legislazione idonea ad evitare:

- l'inclusione di norme fiscali in testi normativi non tributari;
- i rinvii a leggi identificate da indicazioni sommarie, specie se inseriti in leggi non fiscali;
- le interpretazioni di norme in vigore atte di fatto a modificare procedure e metodi di accertamento;
- il varo di modifiche strutturali mediante norme di urgenza che riguardano la materia fiscale.

In prospettiva dovrebbero pertanto riacquistare significato, nel profilo della funzionalità, i testi unici che raccolgano norme stabili e di agevole interpretazione.

b) La legislazione che ha operato per realizzare il gettito ordinario del 1993 appare in qualche modo orientata verso una maggiore stabilità. La manovra impostata con le leggi nn. 421/1992 e 438/1992 non è invero diretta verso l'ampliamento della base imponibile, in quanto nell'emergenza finanziaria la sicurezza dei risultati ha fatto premio sulla lotta all'evasione; è pertanto emersa la necessità di agire su componenti affidabili del sistema tributario e sulla ricchezza già emersa piuttosto che su quella da far emergere. È stato però rivisto, con prospettive di riassetto strutturale, il regime impositivo degli immobili (destinatario di misure intese a recuperare gettito dalla fiscalità aggiuntiva) e il regime contributivo. È stata soprattutto ampliata l'area della finanza territoriale, cui è stata attribuita una quota rilevante di risorse (contributi per l'assistenza sanitaria, tasse automobilistiche, fiscalità aggiuntiva degli immobili - ICI -) contestualmente alla riduzione di parte degli oneri di trasferimento a carico del bilancio dello Stato. Sono state tra l'altro attenuate le agevolazioni generali sui redditi (con l'indeducibilità dell'ILOR dall'IRPEF e dall'IRPEG e con la trasformazione in detrazioni di imposta di alcuni oneri in precedenza deducibili), è stato avviato il ricordato meccanismo di ampliamento della base imponibile nell'area dei redditi da lavoro autonomo (minimum tax, il meccanismo è stato poi trasformato in un metodo concorrente di accertamento), e sono state avviate iniziative di stimolo al riordino della fiscalità sui redditi d'impresa: contestualmente infatti all'istituzione (legge n. 461/1992) dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese «fino alla revisione della disciplina tributaria sui redditi d'impresa» è stata disposta la vigenza del tributo «non oltre l'esercizio in corso alla data del 30 settembre 1994».

Le rettifiche della legislazione hanno dato i risultati attesi, ma hanno imposto il tema della semplificazione, sebbene nei limitati confini della complessità della modulistica predisposta nel 1993 per le dichiarazioni dei redditi, modulistica che ha recepito le modifiche introdotte nell'anno e creato nuovi motivi di tensione fra fisco e contribuente (par. 1.4).

La delega al Governo in materia di riordino delle agevolazioni conferita dall'articolo 16, comma 2, della legge n. 498/1992 è rimasta inattuata al pari della analoga delega attribuita dall'articolo 17 della l. n. 408/1990, prorogata con la l. n. 413/1991 fino al 31 dicembre 1992. Il tema assume rilievo non tanto in termini di attesa di maggiore gettito, quanto in termini di contributo alla semplificazione della verifica degli imponibili, e quindi alla semplificazione del modello operativo dei controlli in vista di una effettiva politica di contenimento dell'evasione, da perseguire in alternativa all'ulteriore incremento della pressione fiscale a carico degli stessi contribuenti che finora non si sono sottratti agli obblighi fiscali. Va peraltro notato che la manovra di finanza pubblica relativa al 1994 dichiara l'intento di realizzare, con i provvedimenti fiscali emanati a copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria, un piano di razionalizzazione del sistema tributario con finalità dirette a contrastare l'elusione e l'erosione fiscale «a fini di recupero di imposte e di base imponibile». I risultati finanziari, che dovrebbero per definizione prefigurarsi permanenti, sono stimati in 3.900 miliardi, acquisibili in parte (2.700 miliardi) dalla legge n. 537/1993 e in parte dalla legge n. 133/1994, di conversione del D.L. n. 557/1993.

Un tentativo di razionalizzazione delle leggi fiscali è stato effettuato anche con la manovra correttiva (l. n. 243/1993) che ha rivisto la struttura di leggi recenti (ad esempio: della l. n. 75/1993), caratterizzate da eccessivi richiami a precedenti disposizioni. È da notare che la tendenza alla semplificazione non appare essersi manifestata in una legge fiscale significativa (l. n. 427/1993), ove è stata adottata la tecnica consueta intesa a riunire in un testo complesso la disciplina di importanti innovazioni fiscali (concernenti le misure di armonizzazione comunitaria dell'IVA) la modifica di procedure non connesse al tema dominante della legge, gli assetti organizzativi di comparti dell'amministrazione finanziaria e l'istituzione di nuove imposte.

#### 1.4 Il rapporto con il contribuente

Il decollo dell'assistenza fiscale, il varo del conto fiscale per i titolari di redditi da lavoro autonomo, la semplificazione della modulistica concernente le dichiarazioni dei redditi realizzano la parte della riforma generale dell'Amministrazione dedicata all'innovazione del rapporto fisco/contribuente. Sono così gradualmente realizzati obiettivi che possono configurarsi quali tasselli importanti nel quadro dei rapporti con i contribuenti; rapporti che dovrebbero essere delineati con maggiore compiutezza con la «Carta dei diritti del contribuente», (tuttora mancante) che, nei propositi della riforma complessiva, considera prioritaria la trasparenza dell'attività della amministrazione, e quindi, l'applicazione dei principi della legge n. 241 del 1990.

a) La disciplina dell'assistenza fiscale, dettata nei profili essenziali dell'articolo 78 della l. n. 413/1991 e dal regolamento approvato con il D.P.R. 4 settembre 1992, n. 395, è stata rivista nel 1993 e nell'anno in corso. Devono ribadirsi le considerazioni effettuate nella relazione precedente sul tema della tutela degli interessi dell'erario nei confronti dei sostituti d'imposta e dei CAAF. Peraltro, deve darsi atto che la perplessità emersa dalla norma del regolamento (articolo 13, comma 2) che consentiva il venir meno della copertura assicurativa dei CAAF nei confronti dell'amministrazione è ora superata dalla modifica che ha fornito la copertura assicurativa al contribuente nei confronti dei comportamenti irregolari degli operatori privati addetti all'assistenza.

La tutela dello Stato verso i CAAF ed i contribuenti risulta invece indebolita poiché appare affidata, secondo la nuova formulazione del comma 23 dell'articolo 78 della l. n. 413/1991, all'applicazione, nei confronti dei gestori dei servizi, delle stesse sanzioni irrogabili per le irregolarità fiscali imputabili al contribuente. La limitata severità del regime sanzionatorio impone pertanto o l'attribuzione di una delega in bianco ai collaboratori esterni in ordine alla verifica dei risultati della gestione del servizio, o l'attiva-

zione di un servizio ispettivo capillare (che comporterebbe tra l'altro elevati oneri aggiuntivi imputabili al servizio di assistenza), o l'invarianza del carico di controlli formali sull'amministrazione che, mentre finora ha combattuto, nella fascia degli utenti potenziali dell'assistenza fiscale, fenomeni di microevasione, finanziariamente limitati e tipici della fascia del lavoro dipendente, potrebbe ora dover contrastare possibili comportamenti dolosi, suscettibili di maggiori rischi finanziari, più difficili da individuare. L'obiettivo ottimale sarebbe perseguito da un sistema normativo che (fondato su un servizio ispettivo efficiente e su sanzioni sorrette soprattutto da garanzie personali e reali adeguate) riconoscesse alla parte pubblica le stesse garanzie che, in situazioni simili, sarebbero riconosciute ad un imprenditore privato che offre servizi.

L'assistenza comunque, dovrebbe sottrarre alla Amministrazione il peso dei controlli formali e quello dei rimborsi di entità unitaria contenuta e permettere l'impiego del personale così recuperato in compiti di controllo più complessi.

Non appare coerente con una adeguata applicazione del criterio costi/benefici, in un mercato di servizi assai ampio e remunerativo (specie per le numerosi prestazioni accessorie effettuate a pagamento dai CAAF nei confronti di una clientela procurata dalla legge), la prevista revisione annuale del compenso unitario, ora fissato in lire 20.000 per ciascuna dichiarazione, sulla base del «costo medio di gestione .....tenendo conto del numero dei dipendenti o assistiti che si avvalgono dei sostituti di dichiarazione». Appaiono invero giustificati compensi adeguati alla delicatezza del servizio, ma l'indicizzazione dei compensi stessi (articolo 78, commi 16 e 22, della l. n. 413/1991) non appare compatibile con le regole che dovrebbero governare il rapporto contrattuale fra Stato e privati che si forma in un mercato vasto di servizi elementari ove il monopolio dell'offerta di lavoro (contraente-Stato) e l'ampia concorrenza della domanda (contraenti privati), potrebbero influire sulla riduzione dei corrispettivi piuttosto che sull'adeguamento a costi medi di gestione, tra l'altro non disciplinati da regole semplici e flessibili in relazione alle situazioni dello specifico mercato. La legge, invece, sembra poter attribuire all'amministrazione il ruolo solito di contraente debole, come più volte accaduto in altri comparti di attività (acquisti e vendite dei beni immobili, servizio della riscossione, altri acquisti di beni e servizi), anche presso amministrazioni diverse da quella finanziaria.

b) Il conto fiscale istituito dall'articolo 78, comma 27, della ricordata legge n. 413/1991, è stato attuato con d.m. 28 febbraio 1993, n. 567 («Regolamento di attuazione concernente l'istituzione del conto fiscale») e da altri provvedimenti connessi (1).

Il differimento operativo della riforma (dal 1° gennaio 1993 al 1° gennaio 1994), disposto con l'articolo 62, comma 1, lettera f), della l. n. 427 del 1993, risulta determinato dalla massa di operazioni preliminari necessarie all'apertura «di ufficio» dei conti fiscali, che dovranno essere utilizzati dai «titolari di redditi di impresa e dai titolari di redditi di lavoro autonomo che svolgono una attività per la quale è obbligatoria la richiesta di una partita IVA».

Il conto fiscale svolge una funzione complementare rispetto a quella dei CAAF e potrebbe dare vantaggi significativi ai contribuenti nonché migliorare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria. Il conto fiscale dovrà infatti risolvere in parte il tema dei rimborsi anche nell'area del lavoro autonomo concorrendo così ad evitare la crescita del debito verso i contribuenti. La creazione inoltre di una banca

---

1) Il d.m. 30 dicembre 1993 (S.O. alla G.U. n. 5 del 18 gennaio 1994) ha dettato norme di base in materia di «apertura e aggiornamento dei conti fiscali». Con distinti decreti adottati e pubblicati nelle date sopraindicate sono state emanate le disposizioni concernenti.

- l'approvazione delle distinte per il versamento delle imposte dirette e dell'IVA da parte dei titolari di conto fiscale e l'approvazione dei documenti contabili e delle relative modalità di compilazione per la contabilizzazione delle somme riscosse dai concessionari o tramite delega alle aziende di credito, relative a contribuenti titolari e non di conto fiscale;

- le modalità di versamento delle imposte dirette e dell'IVA con delega irrevocabile di versamento al concessionario alle aziende di credito e l'approvazione di modelli di riepilogo dell'accreditamento delle somme riscosse al concessionario;

- l'approvazione del bollettino di conto corrente postale per il versamento diretto al concessionario delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto da parte dei titolari di conto fiscale;

- le modalità per la richiesta e per l'erogazione dei rimborsi delle imposte annote sul conto fiscale.

dati aggiornata in tempo reale dovrebbe fornire elementi informativi idonei a migliorare il rendimento dei controlli (cfr. par. n. 3.2.4). Va però attentamente valutato il tema dei costi di riscossione e del relativo adeguamento del potere contrattuale dell'amministrazione, da calibrare sulle regole del mercato e sulla possibilità di utilizzare la diffusione capillare del sistema postale.

Una prova del successo della riforma sarà data, tra l'altro, dall'intensificazione e dalla produttività dei controlli che (ove fosse istituito un servizio ispettivo efficiente, eventualmente rafforzato da controlli esterni) potrebbero avvalersi delle cospicue disponibilità di personale, liberate dal servizio dei rimborsi che, soltanto per l'IRPEF comporta l'istruttoria di milioni di pratiche per anno.

c) Con il decreto-legge 6 dicembre 1993, n. 503, reiterato nei decreti-legge n. 90, n. 222 e n. 330 del febbraio, dell'aprile e del maggio 1994, è stata semplificata la modulistica utilizzabile dalle persone fisiche che si avvalgono dell'assistenza fiscale (modello 730) nonché la modulistica usata dalle altre categorie di contribuenti (modelli 740, 750, 760 e 770). Un contributo particolarmente significativo alla semplificazione è dato dalla riformulazione della casistica concernente i soggetti esonerati dall'obbligo della dichiarazione. Secondo le stime ministeriali la fascia degli esonerati, che include i contribuenti a reddito minimo ed anche a rischio minimo, riguarda ulteriori 4 milioni di contribuenti: il numero delle dichiarazioni potrebbe pertanto registrare un calo superiore al 20%.

Alla semplificazione adottata con provvedimenti di urgenza si è pervenuti a seguito della lentezza dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge (AC n. 2046) concernente la «delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti formali in materia tributaria». L'atto parlamentare è stato abbinato a numerosi disegni di legge, fra i quali quello sullo «statuto del contribuente» (AC n. 254).

Va al riguardo notato che un obiettivo individuato nella maggior parte delle iniziative parlamentare e governative è quello della lotta all'evasione mediante il miglioramento dei controlli e lo sfrontamento dei compiti non produttivi assegnati al Ministero. È stata pertanto persa un'occasione per rivedere i principi essenziali che nella legislazione di urgenza non hanno potuto trovare spazio. È stato peraltro realizzato quantomeno l'obiettivo della semplificazione dei compiti minuti del contribuente e ciò potrà in avvenire stimolare comportamenti fiscali più corretti.

d) Le attività di collaborazione promosse dall'apparato amministrativo in ordine alla corretta applicazione della disciplina tributaria sono coerenti con il rinnovamento del rapporto amministrazione/contribuente. Tale attività, ove fosse esercitata, in prospettiva, con caratteri di capillarità (attivazione di numeri verdi ed altre iniziative) su aspetti consolidati della giurisprudenza tributaria, richiederebbe la formazione di professionalità adeguate a gestire la normativa fiscale per una casistica articolata. La costituzione presso il Segretariato generale di numerosi uffici con compiti di studio nel campo giuridico, intesi espressamente a migliorare l'immagine dell'amministrazione (risulta operativo, ad esempio, un «ufficio per lo sviluppo della coscienza civica del contribuente»), autorizza a non ritenere rinunciabili gli obiettivi di una partecipazione più accentuata dell'amministrazione nell'assistenza fiscale a livelli più qualificati di quelli ora assicurati dall'istituzione dei CAAF.

La riforma non esclude la possibilità di fornire, anche attraverso i ricordati uffici di «studio», consulenze su questioni che richiedono approfondimenti su temi complessi.

Peraltro, nelle ipotesi in cui i quesiti del contribuente riguardino situazioni del tutto nuove e prive di specifiche indicazioni sul regime tributario da applicare, sembra che il parere dell'amministrazione debba essere valutato con cautela, salvo naturalmente il prudente apprezzamento, da parte del contribuente, sull'opportunità di adottare ulteriori iniziative idonee ad individuare il corretto regime tributario (2).

---

2) Risultano prospettati al Segretariato generale, da parte del Presidente dell'Ente pubblico economico «POSTE ITALIANE» (l'Ente è stato istituito con D.L. n. 487/1993, convertito nella l. n. 71/1994) alcuni quesiti concernenti il regime fiscale da applicare in materia di IVA, di imposta di bollo e di imposte sui redditi. All'Ente, già «Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni», è riconosciuta dalla legge istitutiva una natura giuridica sostanzialmente vicina a quella delle imprese, che subisce però l'influenza, in servizi essenziali, delle finalità pubbliche, già tipiche della amministrazione soppressa.

## 2. Profili di sintesi della gestione finanziaria

### 2.1 I mezzi finanziari disponibili

Le disponibilità complessive (massa impegnabile), pari a 21.549 miliardi, registrano la crescita più contenuta nel periodo 1991-93 (+1,9%; +15% e +11,2% nei rispettivi esercizi precedenti) e sono costituite dagli stanziamenti di competenza, quanto a 20.610 miliardi, e dai residui di stanziamento provenienti dal precedente esercizio, quanto a 939 miliardi.

Gli stanziamenti di competenza espongono un tasso limitato di crescita (+4,6%; +12,1% e +7% nel 1992 e nel 1991) e sono in prevalenza destinati, come di consueto, agli oneri correnti (97,5%; 97,2% nel 1992 e 97,4% nel 1991), costituiti per il 31,5% (6.332 miliardi) dalle disponibilità assegnate al personale in servizio (31,4% e 33,2%) e per il 40% (oltre 8.000 miliardi) da partite compensative dell'entrata (37,8% e 36,6%).

L'incidenza dei residui di stanziamento sulle disponibilità complessive, pari al 4,4% (7,3% e 4,6% negli anni precedenti), è regredita e mostra un sintomo del parziale superamento, realizzato nel precedente esercizio, delle difficoltà prospettatesi per l'avvio delle riforme del 1988 (Servizio della riscossione), del 1990 (Dipartimento delle dogane e delle I.I) nonché del 1991 (riforma generale dell'amministrazione).

### 2.2 Profili della gestione complessiva

Gli impegni effettivi di competenza (19.397 miliardi) sono aumentati del 4,1% (14,8% e 4,6% negli anni 1992 e 1991) e, come nell'esercizio precedente, riguardano la parte corrente per il 99,4% (99,7% nel 1991). In particolare, le risorse correnti di bilancio risultano utilizzate per il 96% (96,7% e 94,3%) e quelle in conto capitale per il 21% (21,3% e 9,9%).

Gli impegni relativi ai residui di stanziamento (418 miliardi) sono pari al 44,5% delle disponibilità (89,7% nel 1992 e 82,6% nel 1991) e, mentre hanno smaltito tutti i residui di natura corrente (100% e 76,6% negli anni precedenti), formatisi nel settore degli acquisti di beni e servizi, hanno intaccato soltanto per il 13% quelli in conto capitale (34,5% e 93,2%, rispettivamente, nel 1992 e nel 1991).

Il fatto nuovo del 1993 riguarda la riduzione dei nuovi residui di stanziamento, risultati pari al 31 dicembre a 611 miliardi (789 miliardi nel 1992 e 1.310 nell'anno precedente) ma le giacenze totali di stanziamento sono aumentate fino a 1.133 miliardi, concentrate per l'80% nell'area dell'edilizia istituzionale.

Le economie, pari ad oltre 600 miliardi, registrano una crescita sensibile (283 e 83 miliardi negli anni precedenti) e rappresentano quasi il 3% degli stanziamenti iniziali. Si sono formate in prevalenza (470 miliardi circa) nel settore del personale e appaiono determinate dal ridimensionamento delle nuove assunzioni previste.

La decelerazione degli impegni sui residui iniziali, accanto alla crescita delle economie, ha pertanto influito sul deterioramento del rapporto massa impegnabile/impegni totali, nonostante il regresso dei nuovi residui di stanziamento. Il dato di sintesi della gestione globale, infatti, scende al 91,4%, dopo il 94,2% del 1992 e supera di poco il dato omologo del 1991 (91,6%), allorché si è registrata, però, la massima espansione dei residui di stanziamento. Peraltro, al netto delle eccedenze di impegni, che ormai da qualche anno si registrano per il pagamento delle vincite al lotto (ininfluenti sul significato globale della gestione del ministero nonostante gli importi di ammontare cospicuo: miliardi 282 nel 1993, 644 nel 1992 e 87 nel 1991), il rapporto massa impegnabile/impegni totali si colloca sul 90,6% nel 1993 e sul 91,2% nei due anni precedenti ed espone un peggioramento ben più contenuto rispetto a quello che emerge dalla gestione valutata al lordo delle ricordate eccedenze di competenza.

### 2.3 La gestione di cassa

Le autorizzazioni di cassa (25.517 miliardi), aumentate dell'8,1% (10,9% nel 1992 e 5,3% nel 1991), sono state utilizzate nella misura del 72,9% (73,4% e 83,6% nei rispettivi precedenti esercizi). I paga-

menti totali, pari a 18.591 miliardi (4.840 sui residui), hanno raggiunto soltanto il 65% (65,9% e 71,2%) della massa spendibile (28.588 miliardi). Tale ultimo dato, che nel 1993 supera dell'8,7% la consistenza registratasi nel precedente esercizio (+5,3% nel 1992 e +3,9% nel 1991), è composto per il 27,9% da residui (25% e 29,6%) formati nel settore degli acquisti di beni e servizi per un importo superiore ai 4.000 miliardi.

I pagamenti totali riguardano per il 99,4% gli oneri correnti (98,7% e 95%). Le erogazioni totali di competenza (13.751 miliardi) attengono per il 40% (38% nel 1992 e 41% nel 1991) al personale e quelle sui residui riguardano per oltre il 50% (34% e 36% negli anni 1992 e 1991) gli oneri di categoria IV.

I residui totali a fine esercizio (9.348 miliardi) derivano dalla gestione di competenza per il 60% (64,9% e 64,5%) e segnalano un miglioramento, sebbene contenuto, rispetto al passato.

La gestione in conto capitale produce residui da competenza (454 miliardi, 404 di stanziamento) pari al 32,8% di quelli complessivi di parte capitale (46,2% e 46% negli anni precedenti), che rappresentano l'88,7% (83,9% e 94,9% dello stanziamento definitivo ed il 30% della massa spendibile (32,2% nel 1992 e 24,3% nel 1991).

#### 2.4 Considerazioni conclusive

L'andamento della gestione complessiva espone, di massima, una dinamica tradizionale, che non registra variazioni di rilievo, specie per il personale e per le partite compensative dell'entrata. Peraltro, le riforme avviate a partire dal 1988, hanno prodotto iniziali difficoltà di attuazione, che appaiono in fase di superamento, come risulta dai minori nuovi residui di stanziamento correnti, dalla crescita degli impegni relativi ai residui iniziali di stanziamento nel comparto degli oneri per acquisti di beni e servizi, mentre risultano in fase di accentuazione le difficoltà nel settore dell'edilizia istituzionale, caratterizzato dalla storica inefficienza degli organi dell'amministrazione addetti alla gestione delle operazioni acquisitive nel campo immobiliare. Sembra che la recente istituzione del Dipartimento del territorio, benchè effettuata in un clima di consapevolezza della non rinviabilità dell'esigenza di superare lo stato di gravissimo degrado in alcuni settori, spesso denunciato dalla Corte, non prospetti ancora significativi cenni di miglioramento operativo mentre appaiono utili iniziative di ripensamento radicale dell'assetto e della funzionalità dei settori critici.

I flussi dei pagamenti, di massima, si caratterizzano, con continuità, per lo slittamento di circa un esercizio di parte delle erogazioni sulla competenza, con l'eccezione degli oneri del personale e di alcune partite compensative dell'entrata, ma l'accelerazione dei pagamenti sui residui attenua la tendenza al rinvio, manifestatosi con intensità inferiore rispetto ai precedenti esercizi.

Non si rinvengono pertanto patologie allarmanti nella gestione complessiva, nonostante il moderato rapporto massa spendibile/pagamenti totali, da valutare tenendo conto dei caratteri inerenti alla formazione ed allo smaltimento dei residui propri e del fenomeno dei residui di stanziamento, che ha assunto per la prima volta dimensioni elevate nell'esercizio 1990.

Il graduale miglioramento rivelatosi in alcuni aspetti sintomatici della gestione globale non implica un giudizio sulla produttività ottimale della spesa. Permangono perplessità, alcune esposte in questa relazione, soprattutto in ordine:

- alla distribuzione delle risorse umane con criteri adeguati alle esigenze effettive di gestione dei tributi nelle diverse aree territoriali;
- alla direzione impressa all'ammodernamento tecnologico, da rendere idoneo a fornire in tempi reali, alle unità amministrative dell'amministrazione, le informazioni necessarie alla gestione di ogni fase di acquisizione delle entrate sino ai versamenti presso le tesorerie;
- ai tempi necessari per attuare la riforma generale del 1991, che sottende quantomeno il riassetto organizzativo coerente con la domanda dei servizi da parte dell'utenza.

### 3. Gli oneri di funzionamento

#### 3.1 Il personale

a) Gli impegni per il personale in attività di servizio, pari a 5.863 miliardi, crescono dell'1,3% (2,2% nel 1992 e 13,4% nel 1991) e costituiscono il 61,4% degli oneri correnti di funzionamento (65,7% nel 1992 e 70% nel 1991). Gli scostamenti della spesa rispetto agli esercizi precedenti sono da ricollegare in misura considerevole alla crescita registratasi nell'area degli acquisti di beni e servizi nonché alla politica generale di contenimento degli oneri per il personale.

La spesa per il personale civile (3.108 miliardi) regredisce del 2,5% (+4,7% nel 1992 e + 6,8% nel 1991) mentre quella per il Corpo della Guardia di Finanza (2.755 miliardi) aumenta del 5,9% (nel 1992 è diminuita dello 0,6%, ma nel 1991 ha registrato un incremento pari al 21,3%). Il livello dei pagamenti è, come di consueto, vicino a quello degli impegni, i residui si formano peraltro per alcuni emolumenti accessori.

La spesa complessiva, in termini di impegni, è costituita per il 57,1% dagli emolumenti netti (3.350 miliardi) erogati per stipendi ed altri assegni fissi (57,6% nel 1992 e 57,9% nel 1991), per il 29,8% (32,9% nel 1992 e 33% nel 1991) dai contributi previdenziali ed assistenziali e dalle ritenute erariali (1.748 miliardi), e per la quota rimanente (765 miliardi), pari al 13,1% (9,5% e 9%), dai compensi accessori netti e dagli oneri per le missioni. Questi ultimi sono ammontati a 114 miliardi nel 1993 ed a miliardi 235 e 109 nei rispettivi precedenti esercizi (67 miliardi risultano utilizzati per le esigenze del Corpo della Guardia di Finanza) mentre gli emolumenti accessori (651 miliardi; 329 nel 1992 e 400 nel 1991) risultano cresciuti considerevolmente e sono pari al 19,4% degli emolumenti fissi (9,9% nel 1992 e 12,2% nel 1991). Tale ultima spesa risulta effettuata nell'ambito della rubrica n. 1 (Servizi generali) per oltre 322 miliardi e della rubrica n. 5 (Dipartimento delle dogane e delle II.II) per oltre 247 miliardi. Presso quest'ultimo Dipartimento gli impegni per le retribuzioni e gli altri assegni fissi al personale, ammontano a circa 236 miliardi, al netto degli oneri previdenziali ed assistenziali.

b) L'ottimale impiego del personale civile è considerato dalla legge n. 358/1991 il presupposto del rinnovamento della macchina amministrativa e quindi dell'attuazione della riforma generale. Il primo passo verso tale obiettivo è stato compiuto con la costituzione, nel dicembre del 1992, della Direzione generale del personale, ove sono concentrate le responsabilità di gestione già spettanti a più strutture verticali, costituite per categorie di tributi e per altre attività.

Non si ritiene di poter al momento esprimere alcun giudizio sul merito della scelta effettuata, ma la strada imboccata dovrà almeno consentire «certezze» sulla quantità e sulle attitudini professionali del personale in servizio. Di fatto, l'Amministrazione non è stata finora in grado di fornire un quadro complessivo delle risorse umane presenti, di ruolo e non di ruolo, come sottolineato nella precedente relazione annuale. Lo stato di casualità e di abbandono dell'informazione elementare in materia di personale, che ha per anni caratterizzato la gestione dei dipendenti civili dell'amministrazione, è risultata da ultimo palese allorché la Ragioneria Generale dello Stato - IGOP - ha presentato il «Conto annuale», per l'esercizio 1992, del personale delle Amministrazioni del settore statale, elaborato ai sensi dell'art. 65, comma 2 del decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni. Nel «Conto» si legge che «l'Amministrazione delle finanze è quella che ... ha presentato maggiori difficoltà nella rilevazione dei dati». Si legge inoltre che i flussi di informazione sono risultati «incongruenti» a causa di «problemi di struttura e di organizzazione», connessi «anche con l'articolazione periferica del Ministero». Le elaborazioni conseguenti sono pertanto risultate prive di un grado accettabile di attendibilità.

La gravità dei fatti oggettivi rende superflue considerazioni aggiuntive in ordine all'effettiva consistenza del personale in servizio ed ai criteri adottati nell'amministrazione della risorsa primaria di cui il ministero dispone per il funzionamento.

La Corte ha peraltro acquisito elementi di conoscenza in ordine alle prospettive inerenti alla ridefinizione delle piante organiche del personale non dirigente. Risulta elaborato un progetto per la redistribuzione dei dipendenti per aree di attività. In particolare, la dotazione organica del personale non dirigente

risulta rideterminata «in via sperimentale» in 63.136 unità, a fronte delle 82.000 previste come limite massimo dalla l. n. 358/1991, al netto dei dipendenti del Dipartimento delle Dogane e delle II.II. Risulta approvato un progetto per la distribuzione del personale in tre contingenti, da distribuire per grandi aggregati organizzativi:

– il 2,7% dei dipendenti (1.712 unità) dovrebbe operare presso parte degli uffici centrali (fra tali uffici risultano anche inclusi il Servizio amministrativo del Comando Generale della Guardia di Finanza e le strutture di supporto del Corpo);

– il 76,5% (48.279 dipendenti) verrebbe assegnato al Dipartimento delle entrate (uffici centrali e periferici, incluse le segreterie delle Commissioni tributarie);

-- il 20,8% (13.145 unità) dovrebbe costituire l'organico del Dipartimento del territorio (uffici centrali e periferici).

Tale progetto, che non include il personale del Dipartimento delle Dogane e delle II.II, non è agevolmente armonizzabile, allo stato, con i dati riportati nelle elaborazioni, fornite alla Corte dalla Ragioneria Generale dello Stato, effettuate per il 1992, sulla base del ricordato «Conto annuale». In questi ultimi documenti la consistenza delle presenze in quell'anno risulta pari a 65.881 dipendenti civili di ruolo. La divergenza fra i dati illustrati, sebbene riscontrata per due diversi esercizi finanziari e per aggregati diversi (presenze e piante organiche) sottrae significatività a tutti i dati disponibili, specie se si considera che la ricordata rideterminazione dei contingenti del personale non dirigente risulta effettuata nell'ottobre del 1993 «sulla base della consistenza complessiva del personale in servizio e di quello in via di reclutamento mediante concorsi già banditi».

Dagli elementi comunicati dall'Amministrazione emerge che la «dotazione definitiva» sarà formulata nelle fasi successive dell'attuazione della riforma «in relazione al maggior fabbisogno di risorse umane .....». Tutto ciò conferma lo stato di precarietà organizzativa e gestionale che rende non differibile la creazione, in tempi adeguatamente accelerati, di un sistema di ricognizione permanente dei dipendenti di ruolo e non di ruolo dell'Amministrazione, inclusi i dirigenti. Appare inoltre indispensabile istituire un efficiente sistema di controlli interni idoneo a monitorare la gestione del personale civile, che andrebbe al più presto ripensata sulla base di criteri razionali e trasparenti.

### 3.2 Altri oneri correnti di funzionamento (acquisti di beni e servizi)

La crescita degli stanziamenti per acquisti di beni e servizi (4.011 miliardi), pari al 9,3% (9,5% e 11% negli esercizi precedenti), ha elevato al 38,8% l'incidenza dell'aggregato sulle risorse di funzionamento (36,7% e 37% negli anni 1992 e 1991). Ciò indica il ruolo che, nell'assetto organizzativo generale del Ministero, assumono le conseguenti iniziative di spesa, destinate in parte all'ammodernamento tecnologico (le relative dotazioni di bilancio sono aumentate del 76% nel periodo 1990-93; da 602 a 1.060 miliardi), in parte alle esigenze della riscossione (+ 18% fra il 1990 ed il 1993; da 1.317 a 1.555 miliardi) ed in parte ad impieghi a destinazione varia (contenzioso, locazioni, consumi ed altri). Le disponibilità di bilancio hanno ecceduto per qualche tempo le capacità di spesa di alcuni settori e comportato la formazione di residui totali di stanziamento di ammontare alquanto cospicuo nel 1990 (520 miliardi) e soprattutto nel 1991 (1.017 miliardi); il dato è poi sceso a 359 miliardi nel 1992 ed a 224 miliardi a fine 1993. I limiti della capacità di spesa, che denotano uno stato di difficoltà nel rinnovamento organizzativo generale si sono manifestati anche con la crescita delle economie registratasi negli anni precedenti (67 e 33 miliardi nel 1990 e nel 1991, ma ben 292 nel 1992), che risulta frenata nel 1993 con 118 miliardi.

L'insieme dei fattori illustrati ha costituito nel 1993 una massa impegnabile pari a 4.370 miliardi; ma gli impegni totali, pari a 4.028 miliardi (342 sui residui di stanziamento), rappresentano ben il 92,2% delle disponibilità complessive (86,1% e 72,8% nei rispettivi esercizi precedenti).

### 3.2.1 L'ammodernamento tecnologico

Il rinnovo della convenzione con la SOGEI lega espressamente il successo della riforma al potenziamento dei servizi informatici presso ogni comparto dell'amministrazione. I compiti assai estesi attribuiti alla concessionaria inducono la Corte a ribadire l'urgenza di strumenti di controllo interno efficaci che risultano tuttora inadeguati rispetto alle esigenze di verifica, nei profili economici e funzionali, dei progetti da realizzare e, poi, da gestire.

Il risultato della gestione finanziaria attesta tuttavia una accelerazione consistente della spesa che ha elevato all'88,7% nel 1993 (63,9 e 82% negli anni 1992 e 1991) il rapporto tra gli impegni e la massa impegnabile. Il dato risulta più significativo se si considera la ricordata crescita degli stanziamenti e la consistenza dei residui di stanziamento (306 miliardi; 135 miliardi nel 1992 e 82 nel 1991) provenienti dal precedente esercizio, interamente utilizzati. La formazione di nuovi residui di stanziamento (207 miliardi) per un importo pari a circa due terzi di quelli iniziali attesta le residue difficoltà di spesa in termini di competenza.

In termini di cassa, peraltro, si registra un andamento meno sostenuto. La massa spendibile (1.922 miliardi), cresciuta del 76% rispetto al precedente esercizio, è stata utilizzata per il 39,1% (44,8% nel 1992 e 50,3% nel 1991). I pagamenti totali (753 miliardi, 297 sui residui), pur sensibilmente aumentati (608 miliardi e 571 miliardi negli anni precedenti), non hanno seguito il ritmo degli impegni.

I cospicui residui totali a fine esercizio (1.127 miliardi) non appaiono peraltro illustrativi di una situazione più difficile, bensì riconducibili piuttosto ai tempi tecnici necessari ai sottostanti adempimenti contrattuali.

Lo stanziamento del 1993 (798 miliardi), connesso all'esecuzione della convenzione SOGEI, risulta ridimensionato (-151 miliardi) rispetto alla previsione iniziale; tale fatto induce a ritenere che l'Amministrazione potrebbe aver valutato l'opportunità di rivedere alcuni aspetti dell'ampio ventaglio di competenze nuove attribuite all'esterno senza peraltro sottovalutare l'esigenza di sviluppare all'interno dell'amministrazione anche capacità autonome di gestione di parte dei servizi informatici. Gli impegni effettuati hanno assorbito l'intero stanziamento (capitolo 1.134) ma i pagamenti sulla competenza ammontano a 414 miliardi e quelli totali a 598 miliardi; i residui iniziali (475 miliardi) risultano ridotti, al termine dell'esercizio, a 277 miliardi e quelli complessivi sono pari a 660 miliardi. Dal prospetto n. 2 emergono i dati essenziali relativi al rapporto con la SOGEI nel periodo 1991-93.

Deve notarsi che la nuova rappresentazione dei relativi oneri in bilancio ha unificato i capitoli già destinati a finanziare «l'impianto dei centri di servizio» (cap. 4671) e gli «acquisti di materiali ...» (capitolo 6041) ed ha ridotto la trasparenza della gestione delle risorse destinate alle due distinte categorie di interventi.

### 3.2.2 Il contenzioso e la riforma delle commissioni tributarie

Appare confermata la tendenza al contenimento del contenzioso; ulteriori risultati in tale direzione potrebbero essere conseguiti con una normativa idonea a non convertire automaticamente gran parte dei nuovi accertamenti in altrettanti ricorsi nonchè mediante la semplificazione dell'attuale assetto tributario. Un contributo al miglioramento della situazione generale dovrà essere dato dalla qualificazione professionale dei giudici tributari.

La riforma del settore, avviata con i decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992, dovrebbe essere operativa dal 1° ottobre 1994. Il nuovo assetto dovrebbe accrescere le garanzie per il contribuente e per l'erario, accelerare la rapidità delle decisioni e ridurre la massa dei ricorsi, anche mediante la nuova disciplina degli oneri finanziari a carico dei ricorrenti per l'accesso alla giurisdizione tributaria.

Si registra un elevatissimo incremento dei costi di funzionamento delle commissioni; deve al riguardo rilevarsi che le risorse assegnate al settore, già cresciute di oltre il 30% nel 1992, sono aumentate del 55% rispetto al precedente esercizio (83,5 miliardi; 53,9 e 40 miliardi negli anni precedenti) mentre si registra una sostenuta crescita degli impegni (+42%), che solo in parte può ricollegarsi all'ammodernamento ed al potenziamento dell'assetto organizzativo tuttora nella fase di avvio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospecto n.2  
(in milioni)

Convenzione SOGEI - Riepilogo dal Rendiconto Generale dello Stato- Esercizi Finanziari 1991 -1992 - 1993

numero capitolo	denominazione	Es. Fin.	residui iniziali anni precedenti	previsioni definitive di competenza	impieghi totali	pagato residui	pagato competenza	pagamenti totali	residui finali da anni precedenti	residui di competenza	residui totali	economie
4671	Spese per imp. attrez. e funz. centri di servizio	91 92	181.630,6 138.979,5	133.813,9 224.600,0	133.192,7 209.613,4	67.780,6 80.296,4	60.078,7 71.805,0	127.859,3 152.101,4	65.865,5 35.342,5	73.114,0 137.808,5	138.979,5 173.150,9	621,2 14.986,6
6041	spese acquisto e noleggio mat. tecnico, etc.	91 92	262.390,8 295.902,9	499.183,8 635.926,7	499.183,8 635.926,4	206.488,9 239.770,6	253.064,1 198.878,3	459.553,0 438.648,9	49.783,2 37.084,5	246.119,6 437.047,1	295.902,9 474.131,6	0,0 1,3
1134 (ex 4671 e 6041)		93	476.300,4	797.841,2	797.833,6	184.172,8	414.202,8	598.375,6	276.641,1	383.630,8	660.271,9	7,5
	Totale per materiali	91 92 93	844.321,8 434.882,4 476.300,4	1.623.807,9 1.496.529,7 797.841,2	1.623.379,5 1.345.536,8 797.833,6	274.299,5 239.067,6 184.172,8	273.142,9 279.683,2 414.202,8	1.627.473,3 1.593.179,2 1.096.375,6	1.133.899,7 722.427,6 276.641,1	3.119.253,2 3.714.889,6 383.630,8	334.362,4 847.292,5 660.271,9	621,2 14.986,6 7,5
	Totale periodo 1991-1993			2.291.385,9	2.276.746,9	778.509,3	996.028,8	1.776.598,2				15.616,6

I risultati finanziari della gestione sono illustrati nel prospetto n. 3. La Commissione centrale ha richiesto impegni pari a 3,5 miliardi e pagamenti per 2,9 miliardi (2,8 sulla competenza).

Le procedure amministrative per la riforma del contenzioso, nella parte relativa alla costituzione delle Commissioni tributarie, sono state avviate nel 1993 con l'attivazione del nuovo sistema di nomina dei componenti, in attuazione degli articoli 9 e 43 del decreto legislativo n. 545/1992 (d.m. 9 aprile 1993). Tali norme dispongono la formazione di graduatorie degli aspiranti alla nomina sulla base di apposite istanze. Peraltro, in data 20 aprile 1993, l'Amministrazione ha adottato un provvedimento volto ad elevare, in violazione delle norme vigenti dal precedente 15 gennaio (art. 51 del ricordato decreto legislativo) il numero delle Sezioni di una Commissione di I grado (ossia di una futura Commissione provinciale). Il provvedimento anticipava così l'aumento delle sezioni presso la Commissione provinciale in violazione, tra le altre, delle norme che dispongono l'insediamento simultaneo («in unica data»), in data 1° ottobre 1994, dell'intero nuovo apparato giudicante.

Il provvedimento, dichiarato illegittimo dalla Corte (Sezione del controllo: deliberazione n. 28/94), ha disapplicato le norme transitorie dettate per garantire alle commissioni tributarie la continuità di funzionamento nel passaggio dal vecchio al nuovo assetto. Mentre infatti la disciplina transitoria (art. 43, comma 10) ha consentito soltanto la sostituzione dei componenti cessati mediante una procedura dettagliatamente illustrata, il provvedimento censurato tendeva, attraverso l'aumento delle sezioni, ad aumentare il numero dei componenti delle Commissioni. L'atto eludeva pertanto la nuova disciplina, in palese contrasto con la procedura attivata dal ricordato d.m. del 9 aprile 1993. Inoltre, nel protrarre la vigenza del precedente criterio discrezionale di selezione dei nuovi giudici, il provvedimento incideva sulle situazioni dei soggetti iscritti nelle graduatorie, quali legittimi aspiranti alla nomina.

### 3.2.3 Locazioni passive e oneri accessori

L'amministrazione delle finanze non dispone di edifici demaniali, o appartenenti al patrimonio immobiliare dello Stato, idonei a soddisfare le esigenze dei servizi ministeriali. Tale assunto può apparire paradossale, ma, di fatto, la spesa per le locazioni di edifici privati rimane su livelli elevati: il che suggerisce una attenta valutazione circa l'opportunità del recupero di edifici di proprietà pubblica.

La spesa per le locazioni, in termini di impegni, effettuata soltanto nel triennio decorso ammonta a 412 miliardi (127 nel 1991, 140 nel 1992 e 145 nel 1993).

Gli oneri complessivi, già distribuiti fra numerosi capitoli, che talvolta rendevano difficile individuare il settore operativo interessato all'acquisizione dei nuovi locali, sono ora distribuiti per rubriche. Il prospetto n. 4 espone alcuni aspetti finanziari inerenti agli oneri sostenuti nel periodo indicato ed il prospetto n. 5 indica che gli oneri complessivi del 1993 sono costituiti, in termini di impegni, per il 18% delle esigenze del Corpo della Guardia di finanza, per il 5,7% da quelle del Dipartimento delle Dogane e delle II.II. e per oltre il 70% dalle necessità allocative delle sedi degli altri uffici finanziari dell'Amministrazione.

Fra gli oneri accessori rientrano quelli relativi ai contratti di manutenzione ordinaria degli edifici e di pulizia dei locali.

La Corte ha giudicato illegittima (Sezione del controllo: deliberazione n. 7/93) la stipula, a trattativa privata, dei contratti di appalto aventi ad oggetto la manutenzione ordinaria di strutture accessorie di un edificio, quando l'evento che richiede l'opera è in concreto prevedibile. È in tal caso violato il principio della trasparenza contrattuale e quello della concorsualità.

Sono inoltre illegittimi (Sezione del controllo: deliberazione n. 161/93) gli atti aggiuntivi, pur approvati dall'Intendenza di finanza su conforme parere dell'UTE, di adeguamento, con decorrenza retroattiva, di contratti annuali di pulizia rinnovabili tacitamente.

Ogni rinnovo costituisce infatti un nuovo contratto, sul quale si forma un nuovo consenso equivalente, nella parte relativa alle prestazioni, a quello raggiunto per il contratto scaduto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 3

Commissioni Tributarie - Riepilogo dal Rendiconto Generale dello Stato - Esercizi Finanziari 1991-1992 - 1993

(in milioni)

numero capitolo	denominazione	Es. Fin.	residui iniziali anni precedenti	previsioni definitive di competenza	impegni totali	pagato residui	pagato competenza	pagamenti totali	residui finali di anni precedenti	residui di competenza	residui totali	economie
8417	spese per il funzionamento delle Commissioni Tributarie	91 92	21.076,1 13.956,0	40.000,0 53.912,1	39.357,1 53.640,0	15.292,2 10.008,7	28.007,3 41.239,7	43.299,5 51.248,4	2.606,1 2.847,7	11.349,8 12.400,3	13.956,0 15.248,1	642,9 272,1
3450 (gli 8417)		93	15.248,1	83.506,1	76.213,3	6.731,2	33.561,7	40.292,9	6.137,4	42.651,8	48.789,1	7.292,8
		91	21.076,1	40.000,0	39.357,1	15.292,2	28.007,3	43.299,5	2.606,1	11.349,8	13.956,0	642,9
		92	13.956,0	53.912,1	53.640,0	10.008,7	41.239,7	51.248,4	2.847,7	12.400,3	15.248,1	272,1
		93	15.248,1	83.506,1	76.213,3	6.731,2	33.561,7	40.292,9	6.137,4	42.651,8	48.789,1	7.292,8
	Totale per esercizio											
	Totale periodo 1991-1993			177.418,2	169.210,4	32.032,1	102.808,6	134.840,7				8.207,8

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.4

FINI - Ripieggo dal Rendiconto Generale dello Stato - Esercizi Finanziari 1991 - 1992 - 1993

numero capitolo	denominazione	Es. Fin.	residui iniziali anni precedenti	previsioni definitive di competenza	incaspi totali	pagato residui	pagato competenza	pagamenti totali	residui finali da anni precedenti	residui di competenza	residui totali	economie
1091	fido di locali ed oneri accessori	91	4.791,8	3.500,0	3.500,0	1.673,1	3.317,6	4.990,7	413,0	182,4	585,5	108,6
		92	595,5	6.500,0	6.391,4	147,9	2.590,1	2.728,1	47,5	3.811,3	3.868,8	
3098	fido di locali ed oneri accessori	91	4.521,1	21.036,1	20.359,3	1.919,5	16.407,9	18.327,4	2.180,2	3.951,4	6.111,8	646,7
		92	6.111,6	23.000,7	23.000,7	6.102,3	22.493,7	28.596,0	2,1	507,1	509,1	
5381	fido di locali ed oneri accessori	91	545,6	5.500,0	5.500,0	298,0	4.435,0	4.733,0	58,1	1.095,0	1.123,1	0,0
		92	1.123,1	7.000,0	7.398,9	686,7	6.168,1	6.854,8	378,3	1.230,8	1.609,1	
2746 (ora 3432)	fido di locali ed oneri accessori	91	4,2	100,0	22,1	14,9	4,4	14,9	7,3	7,3	7,3	77,9
		92	7,3	100,0	89,9	7,3	4,4	11,7	85,5	85,5	85,5	
3657 (ora 3432 3840)	fido di locali ed oneri accessori	91	19.188,8	60.000,0	59.930,5	7.218,8	39.173,1	46.391,9	6.509,6	20.757,4	27.267,0	69,5
		92	27.267,0	63.038,7	62.842,3	10.772,9	44.268,8	55.039,6	16.478,1	18.575,5	36.051,7	
4658 (ora 3432)	fido di locali ed oneri accessori	91	9.171,8	28.000,0	27.255,7	4.390,3	18.444,4	22.834,7	1.642,8	8.811,3	10.454,1	744,3
		92	10.454,1	31.000,0	28.739,3	2.187,3	21.805,6	23.992,9	7.479,4	6.933,7	14.413,1	
3463 (ora 3840)	fido di locali ed oneri accessori	91	8.281,5	8.500,0	8.419,3	918,4	4.171,9	5.090,3	3.258,1	4.247,4	7.505,5	80,7
		92	7.505,5	10.500,0	9.677,2	817,8	5.064,7	5.882,5	3.955,3	4.612,5	8.567,8	
4688 (ora 3432)	fido di locali ed oneri accessori	91	2.540,0	3.500,0	2.217,5	1.580,6	1.067,0	1.580,6	0,0	636,9	636,9	1.282,5
		92	636,9	3.500,0	1.651,3	1.067,0	1.067,0	1.067,0	636,9	594,3	1.221,2	
Totale		91	49.203,3	130.763,3	127.339,5	18.019,8	87.293,3	103.688,4	12.929,4	46.307,7	59.316,5	1.488,5
92	50.703,3	144.000,0	136.791,1	20.772,3	105.460,5	124.172,9	20.577,5	36.340,3	36.340,3			
Oneri complessivi del 1993 per fido di locali ed oneri accessori		93	65.316,3	146.776,6	145.083,0	27.489,5	100.827,3	128.316,8	28.108,4	44.255,7	73.364,1	1.693,5
Totale generale				421.542,1	412.878,7	64.829,7	291.823,1	368.482,8				3.483,5

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

Prospetto n. 5

## Fitti - Dati di Gestione - Esercizio Finanziario 1993

numero capitolo	denominazione	previsioni definitive	impegni	percentuale su impegni complessivi	pagato residui	pagato competenza	pagamenti totali	percentuale su pagato complessivo	residui finali da anni precedenti	residui di competenza	residui totali	(in milioni)	
												percentuale su residui complessivi	percentuale su residui complessivi
1091	fitto di locali a) servizi generali	7.000,0	6.999,9	4,82%	1.475,8	4.126,4	5.602,3	4,37%	2.362,2	2.873,4	5.235,6	7,14%	
3098	fitto di locali b) Guardia di Finanza	27.500,0	26.476,3	18,25%	2.266,1	22.470,4	24.736,5	19,28%	3,6	4.005,9	4.009,6	5,47%	
3432 (gli 2748 3857 4658 4689)	fitto di locali c) Dipartimento Entrate	84.000,0	83.714,8	57,70%	18.476,0	59.281,9	77.758,0	60,80%	24.074,8	24.432,9	48.507,7	66,12%	
3840 (gli 3463 3857)	fitto di locali d) Dipartimento Territorio	20.000,0	19.615,4	13,82%	3.913,3	7.154,0	11.067,3	8,62%	2.622,1	12.461,4	15.083,5	20,56%	
5381	fitto di locali e) Dipartimento Dogane ed I.I.I.A.A.	8.276,6	8.276,6	5,70%	1.358,3	7.794,6	9.152,8	7,13%	45,7	482,0	527,7	0,72%	
	<b>Totale</b>	<b>146.776,6</b>	<b>145.083,0</b>	<b>100%</b>	<b>27.489,5</b>	<b>100.627,3</b>	<b>126.318,6</b>	<b>100%</b>	<b>26.109,4</b>	<b>44.353,7</b>	<b>73.364,1</b>	<b>100%</b>	

### 3.2.4 Gli oneri per la riscossione delle entrate

La Corte riferisce da qualche anno sull'evoluzione organizzativa e funzionale del servizio, che si colloca nella delicata fase terminale del processo di acquisizione dell'entrata erariale. La gestione manifesta di certo progressi rispetto all'epoca, antecedente la riforma realizzata con il DPR n. 43/1988, in cui la riscossione era affidata a migliaia di soggetti che talvolta manifestavano un livello di efficienza inadeguato, anche per la mancanza di univoci indirizzi operativi e per le carenze ispettive nello specifico settore.

Il sistema dovrebbe ormai essere pronto, dopo il noto periodo di transizione, per operare a regime dal prossimo anno, alla scadenza delle concessioni transitorie. Nel rinnovo delle concessioni da attivare nel 1995 per dieci anni, come stabilito dalla riforma del 1988, dovranno essere valutati attentamente i modi per assicurare un servizio efficiente attraverso una rete di concessionari verso i quali la posizione del ministero sia garantita nei confronti di oneri imprevisti e di rischi di discontinuità o di inefficienze nel regolare funzionamento. È inoltre da considerare che tra i compiti attuali delle concessionarie vi è quello della riscossione coattiva.

È stata prospettata, tra le altre, l'ipotesi di allargare la rete della riscossione ai 20.000 sportelli bancari ed ai 15.000 del sistema postale. Le eventuali iniziative in tale direzione, intese a migliorare efficienza del fisco nella fase del versamento, dovrebbe contenere gli oneri aggiuntivi per l'Amministrazione ed evitare eventuali duplicazioni di compiti e di costi.

Fra le iniziative da assumere in vista dell'ottimale funzionamento del settore sono state considerate negli scorsi anni quelle dirette a riordinare la struttura centrale. Ma i fondi stanziati per tale finalità sono stati pressochè cancellati nel 1992 (da 2.155 a 80 milioni) e sensibilmente ridotti nel 1993 (da 2.100 a 500 milioni). La spesa effettivamente sostenuta nell'anno, in termini di impegni, risulta pari a 317 milioni con economie ammontate a 183 milioni. Appare pertanto emerso un nuovo indirizzo sull'assetto da dare al Servizio. Non dovrebbe comunque essere trascurata l'essenzialità del collegamento informatico della struttura centrale con le concessionarie e con le altre strutture del Ministero, allo scopo di consentire il monitoraggio in tempi reali degli incassi erariali realizzati dalle concessionarie (incassi distinti per anni d'imposta e per singoli tributi) e di permettere l'attivazione di rapidi interventi ispettivi presso le articolazioni periferiche del servizio. Ciò anche in quanto la riscossione tramite i concessionari ha assunto dal 1° gennaio 1994, con l'istituzione del «conto fiscale», un ruolo più incisivo che potrebbe dare un contributo al funzionamento del sistema dei controlli.

Gli oneri complessivi sostenuti per la riscossione delle entrate erariali (1.818 miliardi; 474 miliardi nel 1992 e 1.552 nel 1991) sono illustrati nel prospetto n. 6. Tali oneri includono i compensi ai raccoglitori del lotto (400 miliardi; 116 e 250 nei rispettivi anni precedenti) nonché gli aggi e le provvigioni per il servizio di distribuzione dei valori bollati (300 miliardi; 210 e 160 miliardi, rispettivamente, nel 1992 e nel 1991).

La spesa costituita dai compensi ai concessionari è pari, in termini di impegni, a 1.000 miliardi, come negli anni precedenti, e appare condizionata dai costi di gestione delle singole società concessionarie. Non risulta affrontato in termini risolutivi il problema della trasparenza dei costi complessivi, sui quali incide in misura spesso elevata la quota costituita dalla voce «altri oneri».

Tale voce non risulta illustrata adeguatamente nelle sue componenti e ciò non consente valutazioni sulla convenienza economica delle scelte sottostanti ai ricordati «altri oneri», e non conduce a conclusioni che consentano di propendere per l'economicità ottimale delle strutture in cui l'incidenza del costo del personale sia più elevata a scapito degli oneri indistinti e generici. La struttura della spesa presso le società concessionarie mostra, di regola, che il livello più elevato dei più volte ricordati «altri oneri» è compensato da una minore spesa per il personale (3).

3) Ad esempio, presso una società concessionaria che opera in un grande centro urbano gli oneri complessivi risultano costituiti per il 75% dal costo del personale mentre la voce «altri oneri» raggiunge il 12,5%. Presso un'altra concessionaria, che anche opera in un grande centro urbano, risulta, invece, che il costo del personale è pari al 52,7% degli oneri complessivi di funzionamento mentre gli «altri oneri» raggiungono il 32%. Il rapporto costi della riscossione/incassi globali risulta pari a circa lo 0,32% presso la prima società ed a circa lo 0,35% presso la seconda.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6

Oneri per la riscossione - Riempimento del Rendiconto Generale dello Stato - Esercizi Finanziari 1991 - 1992 - 1993

numero capitolo	denominazione	Es. Ph.	redditi totali e precedenti	previsioni definitive di competenza	impieghi totali	pagato redditi	pagato competenza	pagamenti totali	redditi finali e precedenti	redditi di competenza	redditi totali	economico
2747	compensi ai riscossitori del lotto	91 92	128.890,0 163.131,8	250.000,0 330.000,0	250.000,0 116.141,0	203.764,2 198.342,6	86.868,2 110.141,0	290.632,4 314.483,6	163.131,8 163.131,8	163.131,8	163.131,8 163.131,8	213.869,0
3453 (gli 2747)		93	163.131,8	400.000,0	400.000,0	128.023,2	256.865,8	364.679,0		143.344,2	143.344,2	
3853	aggio e provvigioni, etc.	91 92	120.808,3 141.056,2	160.000,0 210.000,0	159.899,9 210.000,0	120.718,1 11,1	18.997,0 175,0	139.895,1 186,1	35,3 140.862,0	141.056,2 209.825,0	141.056,2 350.817,0	60,1
3454 (gli 3853)		93	350.817,0	300.000,0	299.898,5	320.444,4	9,1	320.453,4	15.951,6	299.867,4	315.839,0	103,5
3891	spese per commissioni bancarie	91 92	84.785,4 70.000,0	70.000,0 82.000,0	70.000,0 82.000,0	84.785,0 70.000,0		84.785,0 70.000,0	0,4	70.000,0 82.000,0	70.000,4 82.000,0	
3442 (gli 3891)		93	82.000,0	83.000,0	83.000,0	82.000,0		82.000,0		83.000,0	83.000,0	
6903	rimborso ai concessionari, etc.	91 92	50,0 50,0	300,0 200,0	0,6 0,0		0,6 0,0	0,6 0,0	50,0		50,0 0,0	299,4 200,0
3437 (gli 6903)		93	200,0	200,0	119,0		21,1	21,1		97,9	97,9	81,0
6907	prezzo dei beni immobili espropriati	91 92	886,3 1.084,7	772,2 328,4	643,6 218,6	62,5 389,7	394,9 0,7	397,5 390,4	776,0 56,3	308,7 217,9	1.084,7 276,2	128,6 110,7
3455 (gli 6907)		93	276,2	780,8	788,6	73,5	331,5	405,1	145,9	457,0	602,9	2,3
6908	integrazioni d'aggio agli esattori	91 92	5.849,3 512,3	5.849,3 604,0	5.849,3 603,9	5.336,9		5.336,9	512,3	5.849,3	5.849,3 512,3	0,0
3456 (gli 6908)		93	512,3	604,0	603,9		0,0	0,0		603,9	603,9	0,1
6909	somme dovute agli esattori il D.O.	91 92	48.149,0 64.140,2	70.000,0 70.067,9	65.133,2 64.796,4	12.431,6 32.068,9	21.348,0 12.759,9	33.779,6 46.425,7	20.355,0 16.078,9	43.785,2 52.042,5	64.140,2 68.122,3	4.895,6 5.286,2
3457 (gli 6909)		93	66.122,3	70.000,0	33.217,6	38.896,1	13.559,3	52.425,3	17.368,5	19.668,4	37.028,9	36.762,4
6910	spese per compensi ai concessionari	91 92	1.000.000,0 1.153.123,5	1.000.000,0 1.000.000,0	1.000.000,0 1.000,0	598.731,2	280.146,3	849.876,5	433.286,8 719.854,7	719.854,7 1.000.000,0	1.153.123,5 1.719.854,7	
3458 (gli 6910)		93	1.719.854,7	1.000.222,7	1.000.222,7	1.211.276,6	214.105,1	1.425.383,7	505.677,1	768.117,6	1.281.704,8	
Totale		91 92 93	1.283.940,0 1.989.416,3 2.394.714,4	1.558.023,3 1.962.367,9 1.654.817,9	1.551.608,5 414.484,3 1.517.386,3	598.503,7 308.740,1 1.781.066,3	607.934,0 129.073,7 384.661,8	1.398.136,7 435.822,6 2.295.387,6	454.493,4 1.240.823,1 538.143,1	1.443.023,9 1.944.093,3 1.333.183,3	1.999.416,3 2.394.714,4 1.872.306,3	5.364,9 213.869,0 38.292,3
Totale generale				5.104.338,1	5.043.979,9	3.076.397,9	1.621.399,5	6.087.327,1				281.762,2

(in milioni)

Fra gli oneri connessi al servizio della riscossione rientrano anche quelli che riguardano la restituzione delle somme, anticipate dai concessionari, in eccedenza sul prezzo di vendita dei beni immobili espropriati ai debitori d'imposta e devoluti allo Stato ai sensi dell'art. 87 del DPR 602/1973. La spesa assai modesta costituisce un sintomo della limitata incidenza delle procedure esecutive su immobili portate a termine. Il prospetto n. 7 illustra per aree territoriali i pagamenti effettuati negli anni 1991 e 1992 e indica pertanto le zone in cui le esecuzioni coattive sono state realizzate. Gli attuali strumenti di informazione non appaiono idonei a fornire all'amministrazione elementi significativi né circa l'ammontare dei debiti d'imposta così estinti, né sui valori degli immobili devoluti allo Stato, né sull'epoca in cui è sorto il debito d'imposta, né sui costi complessivi occorsi per espletare la procedura di espropriazione. L'amministrazione è sembrata consapevole dell'esigenza di colmare le lacune conoscitive che, nel settore della riscossione, subiscono le conseguenze di una stratificazione delle inefficienze prolungatesi sino al 1990, primo esercizio di operatività della riforma.

#### 4. Le poste correttive delle entrate e gli interessi

##### 4.1 La gestione dei rimborsi

Le risorse stanziare in bilancio per l'estinzione dei crediti d'imposta sono utilizzate in prevalenza per i rimborsi relativi alle imposte dirette. Alla medesima finalità sono destinate, a partire dal 1992, alcune emissioni speciali di titoli di Stato autorizzate dalle leggi finanziarie per l'importo di 7.500 miliardi nel 1992 e nel 1993 con godimento a decorrere, rispettivamente, dal 1° gennaio 1993 e dal 1° gennaio 1994.

L'importanza del tema dei rimborsi, che si riconnette alla esigenza ormai improrogabile di pervenire in tempi brevi ad una esatta quantificazione della specifica posta del debito dello Stato per eliminare i rischi di ulteriori oneri sommersi, appare percepita dall'Amministrazione, che ha avviato le iniziative delle quali si è parlato nel paragrafo n. 1, tendenti a rallentare la crescita della patologia mediante i rimborsi effettuati dai CAAF e dai concessionari della riscossione tramite il conto fiscale.

Deve sottolinearsi il contributo dato al miglioramento dell'informazione ufficiale (sollecitato dalla Corte nella precedente relazione annuale), in materia di consistenza del credito d'imposta, dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre 1993, che ha «per la prima volta» considerato nello stock del debito statale anche l'ammontare dei crediti d'imposta, quantificati, nel detto documento, in circa 67.000 miliardi.

Il decremento delle dotazioni definitive di bilancio destinate ai rimborsi delle imposte dirette (3.320 miliardi; 3.550 nel 1992 e 3.000 nel 1991) è pari al 6,5% (prospetto n. 8) ed incoerente con le esigenze di finanziamento del settore; gli impegni non hanno riguardato, come di consueto, l'intero stanziamento e sono stati pari a 3.105 miliardi.

Vanno segnalate due novità che riguardano la rappresentazione degli oneri in bilancio. La prima attiene alla utile riunione in una sola rubrica degli stanziamenti destinati ai rimborsi e la seconda alla altrettanto utile istituzione di un nuovo capitolo per i rimborsi da effettuare «tramite i centri di assistenza fiscale ed i concessionari della riscossione». La dotazione iniziale di quest'ultimo capitolo è, come si è visto, sensibilmente diminuita (da 1.375 a 210 miliardi) ed i mezzi residui risultano andati in economia. Il ridimensionamento dello specifico stanziamento e la mancanza di spesa risultano determinati sia dalle difficoltà iniziali di avvio dei CAAF, che hanno operato a ritmo ridotto rispetto alle prospettive, sia dal ricordato slittamento di un anno dell'attivazione del conto fiscale, gestito dai concessionari della riscossione.

Riguardo alla struttura del nuovo capitolo, che nell'esercizio in corso dovrebbe essere operativo, va sottolineata l'opportunità di distinguere in bilancio le dotazioni assegnate alle diverse categorie di soggetti che curano le operazioni di gestione. I nuovi strumenti di rimborso immediato hanno pertanto scontato le more del primo avvio, ma potrebbero utilmente funzionare a regime. Il costo del servizio dovrebbe essere quantomeno ripagato, sin dal breve periodo, dal risparmio degli interessi sul maggiore credito d'imposta che si formerebbe con il meccanismo di rimborso finora adottato.

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

CAP. 6907 prezzo dei beni immobili espropriati

Prospetto n. 7

Esercizi Finanziari 1991 e 1992	1991		Totale 1991	1992		Totale 1992
	Competenza	Residui		Competenza	Residui	
Piemonte		20,8	20,8		126,8	126,8
Val d'Aosta			0,0			0,0
Lombardia	16,0		16,0		121,1	121,1
Liguria	4,7		4,7	0,7	95,0	95,7
Trentino Alto Adige	1,2		1,2			0,0
Veneto			0,0			0,0
Friuli Venezia Giulia		1,7	1,7			0,0
Emilia Romagna	31,5		31,5			0,0
Toscana		4,8	4,8			0,0
Umbria			0,0			0,0
Marche	19,6		19,6			0,0
Lazio		15,3	15,3			0,0
Abruzzo			0,0		46,8	46,8
Molise			0,0			0,0
Campania	235,0	20,0	255,0			0,0
Puglia			0,0			0,0
Basilicata	26,9		26,9			0,0
Calabria			0,0			0,0
Sicilia			0,0			0,0
Sardegna			0,0			0,0
Tes. Centrale Roma			0,0			0,0
<b>TOTALE</b>	<b>334,9</b>	<b>62,3</b>	<b>397,9</b>	<b>0,7</b>	<b>369,7</b>	<b>390,4</b>

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 8

Oneri complessivi per i Rimborsi (quota capitale + interessi) - Ripiego dal Rendiconto Generale dello Stab. - Esercizi Finanziari 1991 - 1992 - 1993  
(in milioni)

numero capitolo	denominazione	Es. Ph.	residui iniziali anni precedenti	previsioni definitive di competenza	impegni totali	pagato residui	pagato competenza	pagamenti totali	residui finali di anni precedenti	residui di competenza	residui totali	accanto
3901	interessi di mora	91 92	63.119,0 52.601,7	200.000,0 150.001,5	138.508,6 124.375,5	18.075,8 3.238,6	98.418,3 91.787,7	116.484,2 95.026,3	12.511,4 39.676,3	40.030,3 32.597,7	52.601,4 72.264,0	61.491,4 25.626,1
3901 (ex 3901)		93	72.264,0	130.000,0	95.828,7	25.071,7	74.866,9	98.968,6	21.083,1	20.931,8	41.984,9	34.172,1
4752	indennità per ritardo sgravio	91 92	522.591,3 266.614,3	800.000,0 910.000,5	800.000,0 910.000,0	289.087,6 144.041,6	638.322,4 720.866,3	927.420,0 864.936,9	103.936,6 54.533,0	181.677,6 189.105,2	266.614,3 243.638,2	0,0
3902 (ex 4752)		93	243.638,2	1.080.000,0	1.080.000,0	179.235,3	368.304,6	547.539,9	25.373,7	711.886,4	737.069,2	
8920	indennità per ritardo etc. DPR 43/88	91 92	57.986,3 113.133,6	200.000,0 200.000,0	198.542,7 200.000,0	35.165,5 81.304,7	108.215,4 127.622,7	143.390,9 208.927,4	22.806,3 19.429,1	90.327,3 72.377,3	113.133,6 91.808,4	1.457,3 0,0
3903 (ex 8920)		93	91.808,4	220.000,0	216.631,2	68.200,5	149.836,8	218.037,3	10.847,5	66.794,5	77.642,0	3.368,6
4769	restituzione e rimborsi sul reddito	91 92	1.172.167,6 699.447,4	2.500.000,0 3.000.000,7	2.500.000,0 3.000.000,7	588.313,7 513.202,8	2.136.602,4 2.267.439,0	2.724.916,1 2.780.641,8	336.049,8 106.795,1	363.397,6 732.591,7	699.447,4 839.356,8	0,0
3921 (ex 4769)		93	839.356,8	2.395.000,0	2.395.000,0	628.445,7	1.146.923,9	1.774.369,6	132.879,3	1.248.076,1	1.381.955,4	
8930	rest. e rimborsi a domanda di parte, etc.	91 92	91.325,3 222.502,1	500.000,0 550.000,0	498.695,3 550.000,0	65.116,3 165.039,2	302.313,7 366.992,1	367.430,0 532.031,3	26.150,5 40.209,1	196.351,6 183.007,9	222.502,1 223.217,0	1.334,7
3922 (ex 8930)		93	223.217,0	715.000,0	710.476,4	178.375,6	458.072,7	634.448,2	27.135,3	254.403,7	281.539,0	4.523,6
3930	rest. e rimb. eff. da esat. di imp. etc.	93		210.119,0				0,0			0,0	210.119,0
Totale cap. VI												
Oneri per rimborsi												
91			351.387,3	3.083.001,0	3.098.695,3	653.431,6	2.483.916,1	3.097.386,1	362.243,1	2.635.743,2	3.217.249,9	1.334,7
92			521.346,3	3.993.000,0	3.993.000,0	678.242,0	3.634.431,1	3.312.875,1	147.034,2	913.993,7	1.792.573,9	23.536,3
93			1.042.970,8	3.530.119,0	3.165.477,6	808.821,3	3.601.966,8	2.499.317,8	190.114,6	1.503.778,8	1.983.491,4	274.942,9
Oneri per interessi cap. VI												
91				3.990.000,0	3.793.887,2	340.431,4	2.378.968,1	3.221.739,5				128.113,7
92				3.870.119,7	9.854.142,5	1.198.683,2	8.673.343,8	8.513.037,9				243.877,5
Totale generale												
				13.760.122,8	13.418.059,7	2.981.924,7	9.353.849,8	12.025.598,5				943.092,9

(in milioni)

Deve ribadirsi la necessità di seguire con particolare attenzione la corretta dinamica degli oneri di funzionamento dei nuovi servizi.

I pagamenti totali, pari a 2.409 miliardi (3.312 e 3692 miliardi dei rispettivi precedenti esercizi) sono sensibilmente diminuiti, e, pertanto, i residui di competenza raggiungono i 1.503 miliardi (915 e 560 miliardi negli anni 1992 e 1991) ed i residui totali i 1.663 miliardi (1.062,6 e 921 miliardi nei rispettivi precedenti esercizi).

#### 4.2 *Gli interessi sui crediti d'imposta*

Le dotazioni definitive di bilancio (prospetto n. 8), ogni anno moderatamente eccedentarie rispetto alle capacità di spesa, mentre indicano che l'intento di pervenire alla soluzione del problema dei rimborsi non è lasciato privo di mezzi finanziari (anche nel profilo delle autorizzazioni di cassa), denotano le difficoltà che l'amministrazione ancora incontra per l'esame di milioni di pendenze relative ad importi spesso contenuti sostenendo costi amministrativi che talvolta potrebbero superare il valore del rimborso totale (quota capitale + interessi).

La dotazione di bilancio (1.431 miliardi) supera del 12,8% quella del precedente esercizio (+ 15% nel 1992, ma - 4,5% nel 1991) e del 21,7% la dotazione iniziale. La dinamica sostenuta degli impegni effettivi (1.392 miliardi) comporta la crescita del dato della gestione di competenza del 12,2% (+ 9,2% e + 2,6%), ma non impedisce la formazione di economie per oltre 38 miliardi (27 miliardi nel 1992 e 64 nel 1991). Deve peraltro sottolinearsi che lo stanziamento destinato ai debiti maturati nell'area delle imposte indirette e in particolare dell'IVA (130 miliardi - cap. 3.501 -) è stato utilizzato in termini di competenza solo per il 74% ed ha contribuito per circa il 90% (con oltre 34 miliardi) alla formazione delle ricordate economie.

Il fatto saliente della gestione dell'anno è rappresentato dal crollo dei pagamenti totali (866 miliardi; 273 sui residui), inferiori di ben il 26% rispetto al precedente esercizio (- 0,9% nel 1992, ma + 5,9% nel 1991). I residui iniziali (431 miliardi) risultano utilizzati solo in parte e risultano anche raddoppiati i residui totali a fine esercizio (857 miliardi), dopo il miglioramento registratosi nei precedenti anni con il regresso di tale ultimo dato (- 4,6% nel 1992 e - 32,7% nel 1991). La consistenza delle somme andate in economia per ritardi nei pagamenti rimane elevata (116 miliardi circa, come nel 1992); il dato ha raggiunto i 226 miliardi nel 1991 ed è imputabile per il 65% (75 miliardi) alla gestione che riguarda le imposte indirette.

Il rapporto massa spendibile/pagamenti totali scende pertanto al 46% (è stato sul 68,9% e sul 64,3%, rispettivamente, negli anni precedenti).

Le erogazioni effettuate in relazione alle imposte dirette (766 miliardi) risultano pari al 31,8% del capitale rimborsato (34,4% nel 1992 e 38,9% nel 1991).

Deve sottolinearsi, rispetto alla classificazione in bilancio delle poste relative agli interessi, che i capitoli relativi includono anche le indennità versate ai concessionari per ritardato sgravio; tale classificazione non permette l'esatta quantificazione dei pagamenti per categorie di destinatari e riduce la significatività dei dati della gestione complessiva nel settore.

#### 5. **Profili dell'organizzazione dei servizi**

L'ampio riassetto organizzativo previsto dalla l. n. 358/1991 è in corso di attuazione. Risultano operative le strutture centrali, costituite sin dal 1992 (dd.mm. del 23 dicembre). Le strutture periferiche regionali o interregionali (Direzioni regionali delle entrate e Direzioni compartimentali del territorio) sono state costituite nel 1993 (dd.mm. del 10 giugno) e risultano attivate nel gennaio del 1994. Le articolazioni periferiche elementari (uffici regionali delle entrate e uffici unici del territorio) risultano nella fase di studio; è prevista l'attivazione di «uffici sperimentali» prima della costituzione dei modelli organizzativi definitivi.

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

Allo stato non è percepibile se la parte realizzata della riforma stia producendo i primi risultati nella direzione auspicata, risultati che appaiono tuttora legati al superamento delle grandi patologie costituite dalla difficoltà di gestire il personale civile, dalla notevole massa di norme procedurali e sostanziali che ostacolano il funzionamento, dal ritardo nell'ammmodernamento tecnologico in assenza di certezze in ordine alle capacità di impiego utile della nuova strumentazione. Una analisi speciale effettuata per la verifica dello stato di attuazione della riforma presso il Dipartimento del territorio ha prospettato notevoli incongruenze organizzative sulle quali si riferisce nel capitolo III.

Il tema della gestione del personale, come si è visto (par. n. 3.1) prospetta situazioni talmente gravi da richiedere un radicale ripensamento che tenga conto, tra l'altro, della necessità di rivedere la distribuzione territoriale delle risorse umane, i criteri di selezione e di formazione dei dipendenti nonché la redistribuzione dei carichi di lavoro tenendo conto dell'apporto esterno assai cospicuo dato da estranei all'amministrazione nello svolgimento di numerose funzioni istituzionali.

Una tempestiva e razionale distribuzione del personale avrebbe potuto ridurre l'impiego di risorse finanziarie per l'assunzione di ulteriori dipendenti. L'iniziativa è stata peraltro ritenuta indispensabile per evitare, almeno temporaneamente, il collasso della funzione di controllo dei redditi nelle sedi a rischio più evidente di evasione (art. 15, comma 3, della legge 26 febbraio 1994, n. 133 di conversione, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 1993, n. 557).

L'ammmodernamento tecnologico è in atto da circa venti anni con risultati finora non incoraggianti sul piano del contrasto all'evasione e su quello della gestione dei numerosi servizi che manifestano carenze da tempo di dominio pubblico. Si è visto, però (paragrafo n. 3.2.1), che nel 1993 è stata impressa a tale tipologia di interventi una accelerazione più marcata, anche in esecuzione della convenzione con la SOGEI, rinnovata nell'aprile del 1992. Peraltro, la delega diffusa alla società concessionaria di compiti che non sempre parrebbero suscettibili di affidamento ad estranei, conferma le ricordate perplessità in ordine alla consistenza dei compiti residui che dovranno svolgere i dipendenti dell'amministrazione. Nella precedente relazione annuale la Corte ha considerato alcuni aspetti della ricordata convenzione (che scadrà nel 1996), ritenuti meritevoli di chiarimento nella fase applicativa, e formulato considerazioni alle quali si rinvia.

Il sistema dei controlli delle posizioni reddituali dei contribuenti continua a manifestare carenze, sia in termini di quantità delle operazioni effettuate (la più bassa dei Paesi avanzati), sia in termini di macchinosità e di lentezza delle procedure e di conseguente aleatorietà e ritardo nell'acquisizione all'erario dei proventi aggiuntivi. È stata di recente segnalata dal CNEL l'ipotesi, che potrebbe costituire oggetto di analisi nelle sedi competenti in ordine agli effettivi benefici conseguibili, di conferire ai verbali della Guardia di Finanza la «natura di accertamento». Criteri di controllo più efficienti appaiono comunque indispensabili, purchè sia evitato il paradosso, provocato dall'attuale assetto normativo, che lega in modo quasi automatico il maggiore accertamento alla proliferazione del contenzioso. Ciò per evitare che gli oneri per i controlli divengano, di fatto, scarsamente significativi per il gettito in quanto diretti a finanziare l'esercizio di una funzione che appare destinata a rimanere, per periodi molto prolungati, priva di risultati concreti. Una dimostrazione di tale situazione è data dalla crescita delle somme iscritte a ruolo, dalla irrilevanza dei relativi incassi, e dalla consistenza degli sgravi per indebito che raggiungono spesso importi elevatissimi.

Anche il sistema ispettivo risulta inadeguato rispetto alle necessità, assai estese, di vigilanza sulla funzionalità degli uffici. La legge di riforma (ed i conseguenti provvedimenti di attuazione) è evasiva su tale tema, al quale sembra conferito un rilievo del tutto secondario: mentre sono previsti servizi ispettivi presso ciascun dipartimento, non sono considerati con la necessaria attenzione le esigenze operative della funzione. Le risorse umane non adeguate numericamente, la mancanza di indirizzi operativi certi, la creazione di numerosi filtri per l'accesso alla funzione ispettiva da parte degli uffici di ogni Dipartimento, sono alcuni dei fattori (non rimossi dalla riforma nemmeno a livello di enunciazione di programmi), che hanno finora impedito l'efficienza e la significatività della funzione ispettiva.

## 6. Profili della gestione dei beni dello Stato

La gestione dei beni demaniali e patrimoniali ha prodotto incassi di competenza, pari a 320 miliardi (miliardi 316 e 310 nei rispettivi precedenti esercizi. tali introiti provengono in prevalenza dai redditi dei beni demaniali e patrimoniali (316 miliardi; 333 nel 1992 e 307 nel 1991); i proventi dei beni immobili patrimoniali raggiungono il 12% di quelli complessivi (16,7% nel 1992 e 11,9% nel 1991) con incassi di competenza pari a 37,7 miliardi (35,8 nel 1992 e 36,5 nel 1991). Sono ancora particolarmente esigui i proventi da riconnettere alle alienazioni (4,7 miliardi; 1,9 e 3 miliardi negli anni precedenti).

Gli scostamenti tra le previsioni e gli accertamenti relativi al reddito dei beni dello Stato nonché fra gli accertamenti e gli incassi sono di regola elevati. Gli accertamenti hanno superato quest'anno, per la prima volta, le previsioni (+ 18%), ma negli anni precedenti gli accertamenti hanno realizzato soltanto una quota limitata delle previsioni definitive (52% nel 1992 e 39% nel 1991); gli incassi sono stati pari al 73% degli accertamenti nel 1993 (77% e 62% negli anni precedenti). L'obiettivo prefigurato è stato pertanto realizzato per l'85% nel 1993, ma per il 40% nel 1992 e per il 24% nel 1991. Il miglioramento del rapporto incassi/previsioni è determinato soprattutto dallo sgonfiamento di previsioni irrealistiche che, soprattutto nel 1991, hanno prodotto anche in altri comparti di entrata aspettative irragionevoli di gettito. La gravità della situazione rimane tuttavia invariata e risulta ulteriormente accentuata se si confronta il dato del reddito dei beni con il valore attribuibile ai beni pubblici su un mercato ipotetico caratterizzato da margini anche elevati di approssimazione per difetto.

La inadeguata gestione delle concessioni demaniali è stata illustrata nella precedente relazione. La insostenibilità della situazione nel campo dei beni immobili patrimoniali è stata più volte denunciata dalla Corte che deve ribadire l'intollerabilità della conservazione di un sistema organizzativo (ora confluito nel Dipartimento del territorio) e normativo, che consente di formare, di proporre e di instaurare rapporti contrattuali sulla base di valori che (pur nell'ambito della legittimità formale) sono costantemente calcolati a danno dello Stato, anche nelle ipotesi in cui la parte pubblica assuma la veste di acquirente e di conduttore di beni che hanno una chiara quotazione sul mercato reale.

In tema di vendita di beni immobili la Corte (Sezione del controllo: deliberazione n. 9/94) ha rilevato gravi violazioni delle norme sulla pubblicità degli avvisi di gara e sulla formulazione del verbale d'asta: quest'ultimo documento, in particolare, assume un ruolo negoziale e non tollera formulazioni prive di qualsiasi elemento di identificazione dell'oggetto della gara.

In ordine alle concessioni di alloggi demaniali è stata censurata tra l'altro (Sezione del controllo: deliberazione n. 12/94):

- la mancata osservanza delle disposizioni dettate dalla Direzione generale del Demanio in materia di attivazione dei bandi di concorso (anche dopo l'avviso contrario alla trattativa privata espresso dalla ragioneria centrale presso il Ministero);
- l'assenza di motivazione sul disatteso parere contrario del Consiglio di Stato;
- la durata superiore ai nove anni;
- l'inattendibilità dei criteri adottati dall'UTE nel determinare il canone annuo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero delle finanze  
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			
<b>FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE</b>												
1 Residui totali di stanziamento apr. al 1.1 (2)					359.069					359.069	580.457	939.526
2 Stanziamenti definitivi di competenza	6.332.487	4.010.777	285.104	9.469.249	20.097.616	474.969	37.244			512.234	512.234	20.609.850
3 Massa impegnabile (1+2)	6.332.487	4.369.845	285.104	9.469.249	20.456.685	1.055.446	37.244			1.092.691	1.092.691	21.549.376
4 Impegni effettivi su competenza	5.862.629	3.686.143	284.564	9.455.819	19.289.195	70.584	37.237			107.821	107.821	19.396.976
5 Economie (+) o maggiori spese (-) (2-(4+6))	469.858	117.538	540	13.430	601.367		7			7		601.374
6 Residui di stanziamento di competenza al 31.XII (2-(4+5))		207.095			207.095	404.405				404.405		611.500
7 Impegni su residui di stanziamento (1-8)		342.276			342.276	75.510				75.510		417.785
8 Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)		16.793			16.793	504.947				504.947		521.741
9 Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	5.862.629	4.028.419	284.564	9.455.819	19.631.430	146.094	37.237			183.331		19.814.761
10 Residui totali di stanziamento apr. al 31.XII (6+8)		223.888			223.888	909.352				909.352		1.133.241
11 Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	92,58	92,19	99,81	99,86	95,97	13,84	99,98			16,78		91,95

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 "P+C" al 1.1	434.637	4.023.330	166.309	2.355.864	6.980.121	977.656	20.215		997.871	7.977.991
13 Stanziamenti definitivi di competenza	6.332.487	4.010.777	285.104	9.469.249	20.097.616	474.989	37.244		512.234	20.609.850
14 Massa spendibile (12+13)	6.767.124	8.034.107	451.414	11.825.092	27.077.737	1.452.645	57.459		1.510.104	28.587.841
15 Autorizzazioni di cassa	6.669.540	6.215.588	358.220	11.028.591	26.271.959	1.187.496	57.459		1.244.955	25.516.894
16 Pagamenti su competenza	5.511.855	1.584.807	146.199	6.449.901	13.692.763	20.788	37.237		58.025	13.750.788
17 Residui propri de competenza "C" (4-16)	350.774	2.101.336	138.365	3.005.918	5.596.392	49.796			49.796	5.646.188
18 Residui totali de competenza (6+17)	350.774	2.308.431	138.365	3.005.918	5.803.487	454.201			454.201	6.257.688
19 Pagamenti su residui	183.625	2.457.018	131.788	2.008.414	4.780.766	39.157	20.215		59.372	4.840.137
20 Pagamenti totali (16+19)	5.695.480	4.041.826	277.907	8.458.315	18.473.528	59.945	57.452		117.397	18.590.925
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [(14)-(20+22)]	570.727	267.341	4.824	-203.392	639.499	9.759	7		9.766	649.266
22 Residui totali "P+C" al 31.XIII [(14)-(20+21)]	500.918	3.726.940	168.682	3.570.169	7.964.709	1.302.941			1.302.941	9.347.650
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,56	77,37	79,36	93,26	89,64	81,75	100,00		82,44	89,26
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	84,16	50,31	61,56	71,53	68,22	4,13	99,99		7,77	65,03
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	85,40	65,03	77,58	76,69	76,11	5,05	99,99		9,43	72,86

C.o.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE  
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	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice		
1980	3.505	100	5.043	100	3.855	100	6.378	100	4.847	100	4.742	100	2.175	100	2.175	100	77	100		
1981	4.785	136	6.518	129	4.571	112	7.129	112	6.394	132	6.094	128	2.994	134	2.994	134	42	55		
1982	6.203	177	7.421	147	6.251	171	7.930	124	7.376	152	6.322	138	3.494	161	3.494	161	81	105		
1983	7.743	221	9.516	189	7.343	201	9.525	149	9.076	187	8.115	171	4.350	200	4.350	200	385	434		
1984	8.653	246	11.545	200	9.503	260	13.096	205	9.959	183	8.466	179	5.229	216	5.229	216	351	455		
1985	9.792	279	13.445	230	10.182	278	13.087	205	10.862	224	8.466	179	6.229	237	6.229	237	268	347		
1986	11.294	322	15.338	254	11.545	318	15.742	247	12.208	252	12.640	267	7.178	174	7.178	174	228	296		
1987	11.649	332	14.186	281	12.073	330	17.340	272	13.344	276	13.344	272	3.385	156	3.385	156	59	77		
1988	13.083	372	17.381	345	13.294	364	20.081	315	16.450	339	16.352	345	2.912	134	2.912	134	78	101		
1989	14.714	420	17.138	340	14.804	405	19.016	298	16.929	341	13.069	276	6.270	288	6.270	288	83	107		
1990	15.162	433	16.020	318	15.287	418	19.524	306	15.874	328	16.859	334	6.068	279	6.068	279	520	673		
1991	16.192	462	17.112	339	17.587	481	20.375	319	17.028	351	17.086	360	5.719	263	5.719	263	571	740		
1992	16.957	484	18.151	360	18.427	504	22.355	351	18.670	389	17.119	361	6.880	321	6.880	321	359	465		
1993	19.418	554	20.088	399	20.798	569	24.272	381	19.496	402	18.474	390	7.985	366	7.985	366	224	290		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	50	100	140	100	12	100	73	100	140	100	6	100	194	100	194	100	163	100
1981	13	26	104	74	27	218	72	98	104	74	32	533	252	130	252	130	208	128
1982	43	86	55	39	70	564	86	117	49	35	37	614	260	134	260	134	198	122
1983	110	220	331	236	161	1307	239	327	331	236	84	1384	483	255	483	255	304	187
1984	200	400	309	221	300	2431	459	627	309	221	27	446	775	400	775	400	316	194
1985	270	539	304	217	320	2584	387	487	244	174	180	2978	806	416	806	416	509	313
1986	300	599	430	308	605	4901	668	912	360	257	145	2394	984	508	984	508	457	281
1987	350	699	447	319	758	6134	812	1110	447	319	162	2678	1.427	736	1.427	736	792	487
1988	420	839	447	319	830	6734	959	1311	447	319	116	3162	1.244	642	1.244	642	36	22
1989	270	539	116	83	450	3645	679	928	390	279	191	3166	1.332	687	1.332	687	296	182
1990	120	240	390	279	173	1401	616	292	390	279	717	—	948	488	948	488	296	182
1991	280	559	460	329	565	4506	902	1233	460	329	181	—	948	488	948	488	296	182
1992	380	758	549	393	1.038	8406	1.242	1697	549	393	220	3652	996	515	996	515	580	357
1993	494	806	512	366	525	4262	1.245	1701	512	366	117	1945	1.383	713	1.383	713	909	569

(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 DELLE FINANZE

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	%
		Pagamenti in termini percentuali						Importo	%	Importo	%	Importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1988	17.827.617	79,97	5,88	0,03	0,00	0,00	0,00	15.309.929	85,87	830.567	4,66	1.688.121	9,47
1989	17.253.865		65,37	25,78	0,18	0,00	0,00	15.757.508	91,33	-181.625	-1,05	1.677.982	9,73
1990	16.409.802			66,02	24,08	0,41	0,00	14.852.913	90,51	-128.853	-0,79	1.665.742	10,27
1991	17.572.116				73,44	14,02	0,92	15.530.061	88,39	1.296.508	7,04	805.547	4,58
1992	19.700.188					68,99	21,51	17.829.285	90,50	1.037.737	5,27	833.165	4,23
1993	20.809.850						65,35	13.467.844	65,35	7.141.982	34,65	24	0,00
<b>TITOLO 1</b>													
1988	17.380.829	81,95	5,97	0,03	0,00	0,00	0,00	15.286.205	87,95	416.169	2,39	1.678.454	9,66
1989	17.137.906		65,60	24,93	0,18	0,00	0,00	15.545.043	90,71	-75.217	-0,44	1.667.980	9,73
1990	16.019.770			67,53	20,34	0,09	0,00	14.089.989	87,95	264.043	1,65	1.665.737	10,40
1991	17.111.682				75,27	13,93	0,95	15.425.813	90,15	965.081	5,64	720.788	4,21
1992	19.150.748					70,52	21,82	17.683.467	92,34	635.979	3,32	831.302	4,34
1993	20.097.616						66,72	13.409.819	66,72	6.687.774	33,28	24	0,00
<b>TITOLO 2</b>													
1988	446.788	2,75	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	22.724	5,09	414.397	92,75	9.667	2,16
1989	116.059		32,13	150,93	0,00	0,00	0,00	212.465	183,07	-106.409	-91,68	10.003	8,62
1990	390.032			4,09	177,85	13,67	0,00	762.924	195,61	-392.897	-100,73	20.005	5,13
1991	460.434				5,12	17,52	0,00	104.248	22,64	271.427	58,95	84.758	18,41
1992	549.439					15,73	10,81	145.819	26,54	401.757	73,12	1.863	0,34
1993	512.234						11,33	58.025	11,33	454.208	88,67	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Sommario: — 1. **Profili istituzionali**; 1.1 *Le innovazioni e l'apparato*; 1.2 *La gestione del personale*.  
2. **Profili finanziari**.

<i>(in milioni)</i>	
Stanziamenti definitivi	3.712.365
Impegni lordi (*)	3.698.152
Impegni effettivi	1.201.715
Pagamenti	1.172.719
Residui totali	2.525.434
Economie	14.212

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

### 1. Profili istituzionali

#### 1.1 *Le innovazioni e l'apparato*

Rilevanti innovazioni normative hanno inciso, nel recente periodo, sulle funzioni attribuite al Ministero del bilancio e della programmazione economica, le cui originarie attribuzioni, in materia di programmazione e di politica degli investimenti, avevano denunciato, come rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, una fase di stallo con conseguente «crisi di identità» del suo stesso ruolo istituzionale.

Con l'affidamento dei compiti di coordinamento, di programmazione e di vigilanza sul complesso dell'azione di intervento pubblico nelle aree depresse del territorio nazionale (legge n. 488/1993), il ministero ha assunto nell'ordinamento una marcata connotazione di centro propulsore, di coordinamento e monitoraggio delle politiche di sviluppo regionale, in una fase istituzionale particolarmente delicata e complessa, dovuta al passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno ad una azione di sviluppo concernente le aree depresse dell'intero territorio nazionale e più fortemente raccordata alle politiche di coesione attivate in sede comunitaria.

Nel rinviare, per un esame delle principali problematiche tuttora aperte in tale cruciale fase di snodo delle politiche di sviluppo regionale, all'apposito capitolo dedicato all'«intervento nelle aree depresse», va comunque rilevato, quanto alla struttura complessiva del ministero, la sussistenza di taluni ancora irrisolti profili ordinamentali.

Come è noto, anche in relazione alla disposizione contenuta nell'art. 1 della legge n. 537/1993, facente parte della manovra di bilancio per il 1994, che attribuisce al Governo una delega in ordine al riordino ed alla funzione dei ministeri, prevedendo criteri «unificanti» in materia di economia e di governo della spesa, vivo è il dibattito propositivo, nelle diverse sedi, circa un possibile accorpamento di funzioni per qualificare all'interno ed in sede internazionale un unitario centro di riferimento e di responsabilità nelle politiche di bilancio, così come viene prospettata una aggregazione delle competenze di politica regionale e di quelle di politica industriale (1).

La citata legge di accompagnamento alla finanziaria 1994 ha altresì stabilito la soppressione di numerosi Comitati interministeriali ed il riordino, attraverso regolamenti governativi, delle relative materie, con l'attribuzione al CIPE delle funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie; la utilizzazione della Conferenza Stato-Regioni ai fini di coordinamento delle attività regionali; la attribuzione alla responsabilità individuale dei Ministri con competenza prevalente delle funzioni e dei compiti

1) Cfr. il documento, elaborato ai sensi della norma citata dal Dipartimento per la Funzione pubblica.

settoriali; la attribuzione alle regioni della potestà legislativa e regolamentare nelle materie esercitate dai soppressi Comitati, che rientrino nelle competenze delle regioni stesse; la semplificazione e lo snellimento delle procedure, «al fine di rendere l'azione amministrativa sollecita, efficace ed aderente alle relazioni economiche internazionali nei relativi settori». Con analogo regolamento governativo, da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, è prevista, tra l'altro, la definizione dell'organizzazione e delle funzioni del CIPE. A tale previsione normativa è stata data attuazione con d.P.R. n. 373 del 20 aprile 1994 (G.U. n. 138 del 15 giugno 1994)

Rinviando per una analisi più approfondita della materia al capitolo della relazione dedicato appunto ai «Comitati interministeriali», va in questa sede evidenziato che nell'evolventesi quadro normativo ed istituzionale, l'identità ed il ruolo del ministero si caratterizzano sempre più come centro di coordinamento, programmazione e monitoraggio delle politiche di sviluppo regionale, nel loro stretto raccordo con le politiche di coesione della Comunità CIPE, oltre che nelle tradizionali competenze attinenti la programmazione economica, generale e di settore.

In tal senso risultano indirizzati anche i recenti regolamenti n. 283 e n. 284 del 24 marzo 1994: l'uno recante norme sulla riorganizzazione del ministero; l'altro relativo alle «procedure di attuazione della legge 16 aprile 1987, n. 183, e del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, in materia di coordinamento della politica economica nazionale con quella comunitaria».

Come è noto, quanto alla riorganizzazione del ministero, l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 96/1993, disponeva «in sede di prima attuazione del decreto stesso», la definizione del quadro organizzativo e funzionale del ministero del bilancio e della programmazione economica «nell'ambito delle attribuzioni ad esso demandate dall'ordinamento in modo da individuare le funzioni in relazione a complessi di materie omogenee e organicamente collegate dal perseguimento dei fini di politica economica che attengano alle competenze istituzionali del ministero ed in particolare alla definizione della politica economica e di bilancio, al coordinamento delle politiche settoriali e sociali e alle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse».

Il citato regolamento n. 283/1994, che fa espresso richiamo nelle premesse anche al d.lgs. n. 29/1993, non sembra peraltro appagare pienamente le più generali istanze di riordino dell'apparato, coinvolto, come si è detto, da rilevanti innovazioni ordinamentali, anche perché in parte condizionato dalla sua natura di rango normativo non primario (2).

Il provvedimento individua le strutture del Ministero, distinte oltre agli uffici ausiliari del ministero, in «servizi dirigenziali generali con funzioni finali» ed in «servizi dirigenziali generali con funzioni strumentali».

Nei primi sono ricompresi: la segreteria generale della programmazione economica, cui sono demandate le funzioni relative alla definizione ed al controllo dell'attuazione della politica economica e di bilancio, con l'ausilio anche dell'ISCO e dell'ISPE; il servizio per la contrattazione programmata, che «elabora, stipula e verifica l'esecuzione dei contratti di programma, dei contratti di impresa, degli accordi e delle intese di programma»; il servizio per le politiche di coesione, cui è affidato il compito di coordinare gli interventi di riequilibrio territoriale, di valutare gli effetti degli interventi nelle aree depresse, svantaggiate, in declino o da crisi industriale, e di coordinare gli interventi cofinanziati dalla Comunità economica europea nell'ambito delle politiche di coesione.

Andrà comunque verificata l'area di delimitazione tra i due ora citati servizi, pur essendo l'uno a carattere operativo e settoriale, e l'altro caratterizzato da un più marcato ruolo di coordinamento: a prescindere dalla lettera dell'art. 18, II comma del d. lgs. n. 96/1993, che sembra riferirsi ad unico ufficio di livello dirigenziale generale per l'espletamento dei compiti attinenti agli interventi di riequilibrio territoriale, l'attività relativa ai controlli e accordi di programma e di impresa, appare infatti strettamente correlata e riconducibile ai moduli operativi propri delle responsabilità amministrative affidate al ministero in tema di politiche di coesione.

2) Come sancito dalla deliberazione della Sezione del controllo, n. 32 del 10 maggio 1994, con cui il regolamento è stato ammesso al visto con esclusione degli art. 3, terzo comma, 15 e 18, non ravvisandosi nella norma autorizzante (art. 18 d. lgs. n. 96/1993) al principio o criterio direttivo riferito «ad una globale ed innovativa riorganizzazione del ministero». La Sezione non ha rilevato altresì sussistere nella specie i necessari presupposti richiesti, per i regolamenti governativi, dall'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988 e dagli artt. 6, 30 e 31 del d. lgs n. 29/1993.

Analogamente non netta appare la demarcazione tra alcune funzioni demandate al servizio di all'art. 7 del regolamento, («valuta gli effetti degli interventi nelle aree depresse») e la previsione dell'art. 13, che riconosce all'Osservatorio delle politiche regionali, costituito ai sensi dell'art. 4 del d.lgs n. 96/1993, il compito di monitoraggio sugli interventi nelle aree depresse, verificandone l'andamento e l'efficacia, con la proposta delle iniziative necessarie per il miglioramento degli interventi stessi.

I servizi dirigenziali generali con funzioni strumentali sono invece rappresentati dal servizio per gli affari generali e del personale, e del servizio per l'attuazione della programmazione economica. A tale ultimo servizio, che ripropone sostanzialmente la configurazione della preesistente direzione generale per l'attuazione, vengono affidati dall'art. 9 del regolamento compiti attinenti alla istruttoria per le decisioni del CIPE, alla segreteria del comitato in materia economica ed alla verifica dell'attuazione dei relativi deliberati.

Al riguardo andrà meglio precisata la distinzione di compiti, sotto il profilo dell'attività istruttoria delle delibere CIPE, con il ruolo riconosciuto al comitato tecnico-istruttorio di cui all'art. 5 del coevo regolamento n. 284, per le deliberazioni da assumere ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 183/1987.

Nella nuova struttura disegnata del regolamento n. 283/1994, che opera anche una ricognizione delle funzioni del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del Nucleo ispettivo per la verifica dell'attuazione del programmi degli interventi pubblici, una innovazione è costituita dalla «Conferenza dei dirigenti generali» di cui all'art. 14, per l'esame delle questioni attinenti a più servizi e l'armonizzazione delle attività affidate alle diverse strutture. Alla Conferenza è altresì attribuito il compito di sottoporre ogni tre anni, a verifica l'organizzazione del ministero, «al fine di accertarne la funzionalità e l'efficienza» e per consentire al Ministro l'adozione degli opportuni provvedimenti.

Come si è detto, il regolamento, che rinvia (artt. 16 e 17) a successivi provvedimenti l'articolazione interna dei servizi e delle relative funzioni e la identificazione delle piante organiche del ministero, pur rispondendo ad una necessaria esigenza di avvio delle nuove funzioni assegnate dalla legge n. 488/1992 e del d. lgs. n. 96/1993, lascia ancora ampi margini di ridefinizione complessiva della struttura, chiamata a gestire una delicata fase di transizione dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno al nuovo intervento «ordinario» nelle aree depresse dall'intero territorio nazionale e in cui sono riproposti problematicamente delicati profili ordinamentali dei centri di governo della spesa e dei rispettivi apparati serventi.

Come si è accennato, con regolamento n. 284, sempre dal 24 marzo 1994, sono state emanate norme relative alle procedure di attuazione della legge n. 183/1987 e del d. lgs. n. 96/1993, in materia di coordinamento della politica economica nazionale con quella comunitaria. A tale fine il Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie ed il ministro del tesoro, promuove e coordina, *ne rispetto delle diverse competenze e nell'ambito delle attribuzioni previste dal d. lgs. n. 96/1993*, la cooperazione tra le amministrazioni centrali dello Stato, le regioni e gli altri organismi interessati, ai sensi della vigente normativa nazionale e comunitaria.

Procedure di raccordo dono previste dall'art. 3 del regolamento sia interne alla P.A. (consultazioni e collegamenti tecnico-amministrativi) sia con i soggetti cui è attribuita la responsabilità attuativa, mediante accordi e contratti di programma. L'art. 5 del regolamento istituisce presso il CIPE un apposito comitato tecnico con il compito di «promuovere tutte le iniziative necessarie ed assicurare il rispetto delle finalità «del decreto stesso, avvalendosi dei risultati del monitoraggio svolto dalla ragioneria generale dello Stato e del ministero del bilancio e della programmazione economica, nonché dei risultati dell'attività dell'osservatorio della finanza pubblica e dell'osservatorio delle politiche regionali. Come si è detto, al comitato viene altresì affidata l'istruttoria delle questioni da sottoporre al CIPE, in base agli artt. 2 e 3 della legge n. 183/1987, con la predisposizione dei relativi schemi di deliberazione.

Sempre con riguardo all'attività normativa di rango secondario che nel recente periodo ha interessato l'amministrazione, è da ricordare il D.P.C.M. n. 276 del 7 marzo 1994, con cui è stato adottato il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio delle politiche regionali, istituito dall'art. 4 del d.lgs. n. 96/1993.

Con altri due regolamenti ministeriali (d.m. 1° settembre 1993, n. 475 e d. m. 14 dicembre 1993 n. 602), sono state adottate norme, ai sensi degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, concernenti, rispettivamente i procedimenti amministrativi di competenza del servizio centrale degli affari generali e del personale ed i rimanenti procedimenti di competenza del ministero e dei comitati interministeriali del ministero operanti presso il ministero stesso.

Dalla rapida panoramica svolta intensa è dunque risultata l'attività normativa, di rango primario e secondario, che ha coinvolto la struttura, le funzioni e le modalità procedurali dell'apparato, in un quadro ordinamentale ancora in fase evolutiva che, presenta, come si è detto, possibili ulteriori spazi di ridefinizione delle complesse materie attinenti alle politiche programmatiche, di bilancio e di settore, di sviluppo regionale, di promozione degli investimenti pubblici.

A tale riguardo è da ricordare che, con una serie di decreti legge recanti «misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione» (3): l'ultimo dei quali (d.l. 398 del 5 ottobre 1993) convertito nella legge 4 dicembre 1993 n. 493 il Ministro del bilancio, nella sua veste di vice Presidente del CIPE, ha assunto una più significativa funzione, attinente al riesame dei programmi di intervento di tutte le amministrazioni, per disporre la conferma o la revoca (laddove i progetti di intervento non risultino pervenuti ad una fase di effettiva fattibilità) e la conseguente riallocazione delle risorse derivanti dalle revoche disposte per consentire il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili, con priorità per quelli dislocati nelle aree di crisi. La previsione normativa risulta di ancor maggior rilievo perchè connessa agli analoghi adempimenti affidati direttamente al Ministro del bilancio dallo stesso provvedimento art. 1, quarto comma, modificativo dell'art. 8 d.lgs. n. 96/1993 per gli interventi compresi nei programmi triennali e nei piani annuali di attuazione; al riguardo, nell'esercizio, il CIPE ha adottato rilevanti provvedimenti di revoca di interventi già assentiti (4). Alle competenze ministeriali attinenti la programmazione economica generale va ricondotta la elaborazione di documenti generali che descrivono gli andamenti economici del Paese (Relazione generale sulla situazione economica) delimitano il quadro macroeconomico di riferimento della politica economica e di bilancio (Relazione provvisoria e programmatica: Documento di programmazione economica e finanziaria relativo alla manovra di licenza pubblica).

L'attività del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, è stata orientata, oltre che nelle valutazioni di progetti di variante al lavoro in precedenza finanziati, a compiti di studio e propositivi, soprattutto in materia di accordi di programma tra amministrazioni centrali e regionali, che hanno condotto alla firma del protocollo d'intesa Stato - Regioni in materia di accelerazione degli investimenti pubblici (3 marzo 1993).

Di rilievo settoriale è stata l'istruttoria svolta dal nucleo relativamente al programma previsto dall'art. 20 della legge n. 67 del 1988, in materia di ristrutturazione edilizia, ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e realizzazione di residenze per anziani e non autosufficienti: peraltro, con la legge n. 492/93 di conversione del d.l. n. 396/1993 è stato previsto un diverso regime dell'attività istruttoria, con una più diretta responsabilizzazione delle regioni.

Al nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici sono stati attribuiti specifici compiti dalla recente circolare 10 febbraio 1994 di applicazione della normativa ora ricordata; una funzione ulteriore è stata inoltre prevista dall'art. 8, comma 4 del d.lgs. n. 96/1993 che consente alla Cassa depositi e prestiti, subentranti nei rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia per il Mezzogiorno ed i soggetti attuatori, di avvalersi, ove occorra, per le attività di verifica e di controllo, del nucleo stesso. Una funzione di supporto è altresì prevista nei confronti del ministero dei lavori pubblici, per l'attuazione della legge n. 32/1992, riguardante la ripartizione dei fondi da destinare alle esigenze abitative nei comuni terremotati della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria, nonché in ordine allo stato della ricostruzione nei territori del Belice colpiti dagli eventi sismici del 1968 (dd.ii. 31 maggio 1993 e 22 settembre 1993).

3) D.l. n. 101 del 8.4.1993, reiterato nel d.l. n. 180 del 7.6.1993, a sua volta reiterato nel d.l. n. 280 del 6.8.1993.

4) Cfr. il par. 3.2. del capitolo dedicato a «L'intervento nelle aree depresse».

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

Viene quindi ad affermarsi una connotazione nel nucleo ispettivo, che, pur incardinato nell'articolazione strutturale del ministero, è chiamato ad operare funzionalmente come supporto di verifica e di controllo, anche nei confronti di altre amministrazioni. Un potenziamento del nucleo è previsto dall'art. 2 del d.l. n. 355 del 10 giugno 1994.

### 1.2 La gestione del personale

Per quanto attiene alla gestione del personale, la vicenda certamente più significativa è rappresentata dalla complessa attività volta a definire lo status giuridico ed economico dei dipendenti provenienti dai soppressi organismi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Al riguardo, con d.m. 13 ottobre 1993 è stato istituito, il ruolo transitorio ad esaurimento per il personale di detti organismi che avesse optato per il trattenimento in servizio (d.lgs. n. 96/1993 e d.l. n. 403/1993).

Con successivi decreti del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sono stati individuati i criteri per definire la corrispondenza tra le qualifiche del personale ex Agensud e degli organismi, di cui all'art. 6 della legge n. 64/1986 e quelle del personale statale. Su tale base si è poi provveduto, sempre con DPCM all'attribuzione delle qualifiche del personale ex Agensud.; della gestione speciale del terremoto, di quello in esubero dell'Italtrade, della Finam, della Fim, dell'Insud, del Formez, dello Iasm, e di quello già in servizio presso il Dipartimento per il Mezzogiorno e presso il Comitato per lo sviluppo della nuova imprenditorialità giovanile, che avesse richiesto l'iscrizione nel ruolo transitorio.

Con successivi provvedimenti, del 19 marzo, 9 aprile e 3 maggio 1994 si è provveduto all'assegnazione alle amministrazioni di destinazione della quasi totalità del personale avente titolo all'iscrizione del ruolo transitorio.

L'amministrazione informa che sono in corso di definizione i provvedimenti attributivi del trattamento economico provvisorio in base alle qualifiche attribuite ed alle disposizioni normative succedutesi, che hanno reso particolarmente difficoltoso la relativa determinazione (cfr., da ultimo d.l. n. 355 del 10 giugno 1994).

Con riguardo alla nomina a dirigente generale del ruolo dei dirigenti del ministero di un dirigente superiore dell'ex Agensud, la Sezione del controllo, nell'ordinanza del 19 maggio 1994, ha ricusato il visto al relativo d.P.R. in data 23 febbraio 1994 rilevando l'inidoneità del provvedimento a soddisfare le esigenze di servizio, atteso che l'interessato aveva chiesto di essere collocato a riposo ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 96/1993 e l'amministrazione ne aveva pertanto disposto la cessazione dal servizio con decorrenza immediatamente successiva alla nomina a dirigente generale.

## 2. Profili finanziari

Gli stanziamenti definitivi della competenza 1993 ascendono per il Ministero del Bilancio a 3.712,365 miliardi di cui 58,781 del Tit. I e 3.653,584 del Tit. II.

Si conferma quindi e si accentua la caratteristica di una netta prevalenza delle spese per investimento nella composizione delle risorse: infatti, mentre le previsioni del titolo I denotano una sostanziale stabilità in termini assoluti (51,3 miliardi nel 1990; 56,7 miliardi nel 1991; 59,2 miliardi nel 1992, 58,8 miliardi nel 1993), quelle relative al Tit. II manifestano sensibili oscillazioni (6.750,8 nel 1990; 7.451,6 nel 1991; 2.618,5 nel 1992; 3.653,6 nel 1993), più direttamente legate agli andamenti generali di finanza pubblica ed alle conseguenti scelte in tema di trasferimenti e di politiche di investimenti pubblici.

Nella composizione del totale del titolo II la gran parte degli stanziamenti afferisce infatti alla categoria XII (trasferimenti): nel 1990 si tratta di 5.770 miliardi su 6.750,9; nel 1991 di 4.951,6 su 7.451,6; nel 1992 di 2.302,9 su 2.618,5; nel 1993 di 3.153,6 su 3.653,6.

La composizione del titolo I (58,78 miliardi) si articola in 26,8 miliardi per la categoria II (personale in servizio), in 9,7 miliardi della categoria IV (acquisto di beni e di servizi), ai 22,2 miliardi della categoria V (trasferimenti).

Con riferimento agli stanziamenti di competenza, gli impegni effettivi sono risultati pari a 1.201,7 miliardi (1.146,1 del titolo II e 55,6 del titolo I); le economie registrate sono pari a 14,2 miliardi (11 del tit. II e 3,2 del tit. I).

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

I pagamenti sono pari a 1.172,7 miliardi, di cui 47,8 del tit. I e 1.124,8 del tit. II (tutti della cat. XII); i residui complessivi sulla competenza ascendono a 2.525,4 miliardi, di cui 7,7 del tit. I e 2.517,7 del tit. II; di tale ultimo dato 2.496,4 miliardi rappresentano residui di stanziamento di cui ben 1.996,4 afferiscono alla categoria XII.

È da segnalare la presenza al 1° gennaio 1993 di 1.629,6 miliardi di residui di stanziamento, tutti provenienti dalla categoria XII del titolo II, che porta quindi la massa impegnabile dall'esercizio decorso a 5.341,9 miliardi, di cui 5.283,2 del tit. II e 4.783,2 appunto riferite alla cat. XII. Considerando i residui di stanziamento già esistenti, tutti impegnati nell'esercizio (1.629,6 miliardi) e gli impegni effettivi sulla competenza (1.201,7 miliardi), gli impegni totali sulla massa impegnabile ascendono a 2.831,3 miliardi, con 2.496,4 miliardi di residui totali di stanziamento, afferenti, come si è detto, per 1.996,4 alla cat. XII.

Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è quindi pari al 53%, confermando un trend decrescente (89,5% nel 1990; 83,1% nel 1991; 59,8% nel 1992); tale percentuale risultata dipendere dall'andamento del titolo II, in quanto il rapporto percentuale relativo alla spesa corrente (94,5%), è maggiore che negli esercizi precedenti (88,5% nel 1992; 92,1% nel 1991; 85% nel 1990).

Per il titolo II, il rapporto scende infatti dall'89,5% del 1990 all'83% del 1991, al 59,4% del 1992, al 52,5% del 1993. Per la categoria XII, con 2.775,7 miliardi impegnati su una massa di 4.783,2 miliardi, il rapporto è del 58%.

Con riguardo alla massa spendibile, la stessa, comprensiva degli stanziamenti di competenza (3.712,4 miliardi) e di residui iniziali al 1° gennaio 1993 (2.330 miliardi) ammontava a 6.042,7 miliardi; i pagamenti totali dell'esercizio ascendono a 3.219,9 miliardi, di cui 1.172,7 sulla competenza e 2.047,2 sui residui. I residui totali a fine esercizio sono pari a 2.693,5 miliardi di cui 28,9 di residui propri. Il rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile è stato del 53,2% (69,7% nel 1990; 74% nel 1991; 51,7% nel 1992).

Anche con riferimento a tale rapporto emerge una sensibile differenza tra tit. I (80,3%) e tit. II (52,9%; 57,8% con riguardo alla cat. XII).

Le autorizzazioni di cassa ammontavano a 5.908,3 miliardi (97,7% della massa spendibile): come si è detto risultano pagati a fine esercizio 3.219,9 miliardi di cui 1.172,7 sulla competenza (47,9 del tit. I e 1.124,8 del tit. II) e 2.047,1 sui residui (5,7 del tit. I e 2.041,4 del tit. II). Rispetto alle autorizzazioni di cassa i pagamenti totali hanno quindi rappresentato il 54,4% (74,3% nel 1990; 77,7% nel 1991; 64,8% nel 1992).

Come si è visto dal quadro generale ora illustrato, le voci di spesa più significative sia sotto il profilo dell'entità degli stanziamenti che dell'andamento gestionale sono rappresentate dalla categoria XII che assorbe ben 3.153,6 miliardi (su 3.712,4 di previsione complessivi) e che con 1.629,6 miliardi di residui di stanziamento ad inizio esercizio, evidenziava 4.783,2 miliardi di massa impegnabile, sulla quale risultano impegnati a fine esercizio 2.775,7 miliardi (58%: l'intero residuo di stanziamento, pari come si è detto a 1.629,6 miliardi e 1.146,1 sulla competenza); i residui totali di stanziamento a fine esercizio ascendono quindi, per la cat. XII, a 1.996,4 miliardi.

A fronte di una massa spendibile pari a 5.476 miliardi (3.153,6 di competenza e 2.322,4 di residui), i pagamenti totali sono stati 3.166,3 miliardi (57,8%), di cui 2.041,4 su residui e 1.124,8 sulla competenza.

I residui totali riferiti alla categoria ascendono a fine esercizio a 2.184,7 miliardi, di cui 2.017,7 relativi alla competenza e 167 a residui di anni precedenti.

Nell'ambito della categoria in esame, la quota di gran lunga più rappresentativa attiene ai trasferimenti alle regioni (2.821,8 miliardi di stanziamenti definitivi di competenza su 3.153,6 della categoria e 3.653,6 dell'intero titolo II).

La relativa massa impegnabile ascendeva ad inizio esercizio a 4.419,5 miliardi, comprendendo 1.597,7 miliardi di residui di stanziamento: su di essa risultano a fine esercizio impegnati complessivamente 2.566,6 miliardi (l'intero residuo di stanziamento, 968,9 miliardi sulla competenza); i residui di stanziamento a fine esercizio sono pari a 1.841,9 miliardi.

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

Sempre per la indicata voce «trasferimenti alle regioni», su una massa spendibile di 5.081,7 miliardi, comprensiva di 2.259,9 miliardi di residui iniziali, i pagamenti totali risultano pari a 2.926,6 miliardi (1.978,9 sui residui e 947,6 sulla competenza). Residuano a fine esercizio 2.030,2 miliardi, di cui 1.863,2 della competenza, mentre le economie risultano pari a 125 miliardi.

Nell'ambito della indicata categoria XII, le risorse maggiori afferiscono al cap. 7081 («Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo») con 1.878,6 miliardi di competenza 1993 (su cui risultano pagati a fine esercizio 947,6 miliardi) e 1.844,8 miliardi di residui provenienti da esercizi precedenti (sui quali risultano pagati 1.726,1 miliardi).

A fronte di una autorizzazione di cassa di 3.558,4 miliardi, i pagamenti complessivi risultano pari a 2.673,7 miliardi. I residui sul capitolo a fine esercizio sono pari a 1.004,7 miliardi e si riferiscono per 920 miliardi alla competenza e per 84,7 miliardi a residui provenienti da esercizi precedenti.

Sul cap. 7082 («Fondo sanitario nazionale» perito in conto capitale), i 792 miliardi di competenza sono passati per la quasi totalità a residui, che a fine esercizio, comprendendo anche 17,2 miliardi di residui relativi ad esercizi precedenti, assommano a 809,2 miliardi.

Interamente passato a residuo è anche lo stanziamento di competenza (50 miliardi) relativo al cap. 7083 («Fondo per gli interventi di ricostruzione e sviluppo dei comuni della Provincia di Sondrio e delle adiacenti zone delle provincie di Bergamo, Brescia e Como colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio ed agosto 1987»). I 252,7 miliardi di residui provenienti da esercizi precedenti risultano invece pagati nell'esercizio.

Anche a residuo è transitato l'intero stanziamento di competenza (61,2 miliardi) relativo al cap. 7087 («Somme da assegnare alle Regioni per il finanziamento degli interventi nel campo della forestazione produttiva, protettiva e conservativa»).

Nessun pagamento né sulla competenza (40 miliardi) né sui residui (65 miliardi) espone altresì il capitolo 7089 (Fondo per il finanziamento di progetti predisposti dalle Regioni Basilicata e Campania per lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981), per il quale quindi, a fine esercizio si registrano 105 miliardi di residui.

Sul cap. 7090 («Somma de varsare alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela dei beni ambientali e culturali di competenza regionale), su 331,7 miliardi di competenza risultano pagati 177,2 miliardi; risultano altresì integralmente pagati i residui relativi agli esercizi precedenti (62,5 miliardi). I residui sul capitolo a fine esercizio ammontano dunque a 154,5 miliardi.

Sempre con riguardo al titolo II e precisamente alla categoria XV è da rilevare infine, che l'intero stanziamento di competenza (500 miliardi) relativo al cap. 7500 («Fondo per il risanamento e ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981») è passato a residuo.

Come si è detto, un rilievo minore, sia per l'entità degli stanziamenti che per i profili attinenti l'andamento della spesa riveste l'analisi relativa al titolo I, con 58,7 miliardi di previsioni nella competenza 1993, di cui 55,6 impegnati e 47,8 pagati. Sui residui iniziali (7,9 miliardi) i pagamenti sono stati di 5,7 miliardi. I residui complessivi a fine esercizio sono pari a 8,7 miliardi.

Una analisi più disaggregata, non tanto per l'entità della spesa, quanto per una omogeneità di indagine anche con le esposizioni relative agli altri ministeri, viene svolta con riguardo alle categorie II, IV e V del titolo I. Per la categoria II (personale in attività servizio) gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 26,8 miliardi (9,2 per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi; 2,9 per compensi per lavoro straordinario; 0,5 per indennità di missioni e di trasferimento; 0,7 per incentivi alla produttività; 8,3 per altre indennità; 5,2 per contributi a carico dell'amministrazione).

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

Sulla competenza riferita al totale della categoria, (26,8 miliardi) gli impegni ascendono nell'esercizio a 24,7 miliardi ed i pagamenti a 20,5 miliardi; su 2,7 miliardi di residui iniziali i pagamenti sono stati 2,6 miliardi. I residui totali a fine esercizio (4,4 miliardi) provengono per 4,3 miliardi dalla competenza. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è per la categoria II pari a 92,3%; quello tra pagamenti totali e massa spendibile del 78,1%.

Per la categoria IV (acquisto beni e servizi) gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati pari a 9,7 miliardi, di cui 8,6 impegnati e 5,2 pagati. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è risultato dell'88,3%; quello tra i pagamenti totali (8,3 miliardi) e la massa spendibile (14,9 miliardi) è pari al 55,3%; mentre il rapporto dei pagamenti con le autorizzazioni di cassa (10,2 miliardi) è pari all'80,5%.

Per la categoria V (trasferimenti) i 22,2 miliardi di competenza sono stati quasi integralmente impegnati e pagati.

A tale categoria afferiscono i capitoli 1353 e 1354 che concernono rispettivamente i contributi annui all'ISPE (10 miliardi) ed all'ISCO (12 miliardi), integralmente erogati nell'esercizio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero del bilancio e della programmazione economica  
 Gestione finanziaria 1993 (milioni di lire)

Tavola 1

	TITOLO I						TITOLO II						TOTALE
	Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	TITOLO I + II			
	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. XVI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	TITOLO I + II			
<b>FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE</b>													
1	Residui totali di stanziamento w/r al 1.1 (2)						1.629.611		1.629.611			1.629.611	
2	Stanziamenti definitivi di competenza	26.802	9.704	22.162	113	56.781	3.153.584	500.000	3.653.584			3.712.368	
3	Massa impegnabile (1+2)	26.802	9.704	22.162	113	56.781	4.783.195	500.000	5.283.195			5.341.976	
4	Impegni effettivi su competenza	24.745	8.572	22.161	109	55.588	1.146.128		1.146.128			1.201.715	
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	2.057	1.132		4	3.193			11.019			14.212	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII [2-(4+5)]						1.996.437	500.000	2.496.437			2.496.437	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)												
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII (10-6 ovvero 1-7)						1.629.611		1.629.611			1.629.611	
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	24.745	8.572	22.161	109	55.588	2.775.739		2.775.739			2.831.326	
10	Residui totali di stanziamento w/r al 31.XII (6+8)						1.996.437	500.000	2.496.437			2.496.437	
11	Rapporto X tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	92,33	88,33	100,00	96,70	94,57	58,03		52,54			53,00	

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

## FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12 Residui iniziali "P-C" al 1.1	2.659	5.206	41	20	7.927		2.322.427		2.322.427	2.330.354
13 Stanziamenti definitivi di competenza	26.802	9.704	22.462	113	58.781		3.153.584	500.000	3.653.584	3.712.365
14 Massa spendibile (12+13)	29.461	14.910	22.203	134	66.707		5.476.011	500.000	5.976.011	6.042.719
15 Autorizzazioni di cassa	26.679	10.244	22.200	132	59.255		5.349.006	500.000	5.849.006	5.908.261
16 Pagamenti su competenza	20.453	5.157	22.157	108	47.875		1.124.844		1.124.844	1.172.719
17 Residui propri da competenza "P" (4-16)	4.292	3.415	4	1	7.713		21.284		21.284	20.996
18 Residui totali da competenza (6+17)	4.292	3.415	4	1	7.713		2.017.721	500.000	2.517.721	2.525.434
19 Pagamenti su residui	2.560	3.095	40	6	5.701		2.041.446		2.041.446	2.047.148
20 Pagamenti totali (16+19)	23.013	8.252	22.197	114	53.576		3.166.290		3.166.290	3.219.866
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	2.076	2.328		4	4.408		124.980		124.980	129.387
22 Residui totali "P-C" al 31.XII [14-(20+21)]	4.373	4.329	5	16	8.723		2.184.742	500.000	2.684.742	2.693.465
23 Rapporto % tra autorizzazioni totali e autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	90,56	68,71	99,99	98,72	88,83		97,68	100,00	97,87	97,77
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	78,11	55,35	99,97	85,19	80,32		57,82		52,98	53,29
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	86,26	80,56	99,99	86,29	90,42		59,19		54,13	54,50

C.a.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

(1) Calcolate per differenza

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

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-BB-SS00  
 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
 SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI  
 (IN MILIONI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-RES)			RESIDUI			
	INIZIALI			DEFINITIVE			(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(2) %	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(2) %	(1) Importo	(2) %
	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(1) Importo	(2) %	(1) Indice										
1980	7.814	100	10.592	100	12.053	100	-	100	-	8.963	100	3.748	100	2.242	100	31,2-
1981	8.960	115	10.019	95	10.810	90	10,3-	104	4,5+	9.043	101	2.723	73	1.542	69	100,0-
1982	10.840	139	15.164	143	15.096	125	39,6+	151	44,4+	12.038	134	331,1+	53	0	0	0
1983	12.710	163	13.494	127	14.426	120	4,-	144	4,5-	12.696	142	1.538	41	0	0	0
1984	13.438	172	21.865	206	22.027	183	92,7+	231	60,7+	19.552	218	1.782	47	0	0	0
1985	14.602	187	20.865	197	21.501	178	2,4-	224	3,4-	17.768	198	2.961	79	0	0	0
1986	21.084	270	22.507	212	23.091	192	7,4+	239	7,1+	20.894	233	2.417	64	0	0	0
1987	23.181	297	28.081	265	24.314	214	28,2+	283	24,1+	23.972	267	3.330	89	0	0	0
1988	32.708	419	34.078	322	33.239	288	19,2+	363	36,7+	31.125	340	6.965	186	0	0	0
1989	32.967	422	37.024	350	36.372	302	4,7+	417	14,8+	31.555	352	8.223	223	0	0	0
1990	42.372	542	51.332	485	43.236	394	48,1+	510	22,2+	39.748	443	10.039	288	0	0	0
1991	48.911	626	58.698	535	49.700	501	13,7+	618	21,2+	52.957	576	7.927	212	0	0	100,0-
1992	54.148	693	59.296	560	61.025	506	1,1+	611	1,0-	52.957	591	8.723	233	0	0	0
1993	54.675	700	58.781	555	59.255	492	2,9-	649	6,1+	53.576	598	8.723	233	0	0	0

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	1.845.758	100	2.895.385	100	3.830.088	100	-	100	-	1.394.048	100	3.327.972	100	1.386.830	100	46,8-
1981	2.434.869	132	5.371.218	186	2.764.684	72	27,8-	186	85,5+	2.575.255	185	5.371.218	186	2.035.860	147	33,1-
1982	4.410.910	239	5.194.326	179	4.938.129	129	78,6+	179	83,3-	4.838.487	347	6.362.220	191	1.361.756	98	1,7-
1983	5.592.860	303	5.812.796	201	7.400.347	193	49,9+	201	11,9+	6.969.616	500	4.804.595	144	1.365.480	100	95,2+
1984	5.737.640	311	6.307.814	218	7.329.355	191	1,0-	218	8,5+	6.760.228	485	4.070.537	121	2.103.896	195	95,2+
1985	7.160.301	388	7.033.541	243	9.973.479	260	38,1+	243	11,5+	6.481.344	465	3.624.950	109	2.120.678	153	21,6-
1986	8.183.482	443	8.001.462	276	9.427.516	246	5,5-	276	13,8+	5.443.783	391	5.376.068	162	2.802.611	202	32,2+
1987	7.648.100	414	8.214.102	284	8.140.530	435	6,1-	284	2,5+	7.042.070	505	6.363.136	181	2.875.302	207	2,6+
1988	9.543.305	517	1.539.962	399	5.060.302	393	33,1+	399	40,7+	9.925.571	683	8.272.103	240	5.654.510	408	96,7+
1989	9.051.555	490	14,2-	305	3.306.527	347	11,6-	304	23,8-	1.946.086	857	3.391.982	102	1.997.296	144	64,7-
1990	7.102.088	385	6.750.669	233	9.038.454	236	32,1-	233	23,3-	6.716.909	482	2.759.474	83	911.048	66	54,4-
1991	5.800.439	314	7.451.642	257	9.676.766	258	9,3+	257	10,5+	7.667.816	550	2.591.184	78	1.417.188	102	55,6+
1992	2.027.939	110	2.618.492	90	2.304.000	106	58,8-	90	65,0-	2.626.753	188	2.322.427	70	1.029.611	118	15,0+
1993	2.678.439	145	3.653.584	126	5.849.006	153	43,6+	126	39,6+	3.168.290	227	2.684.742	81	2.096.437	180	53,2+

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE





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

.

