

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 III
TOMO I

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



CORTE DEI CONTI

— SEZIONI RIUNITE —

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

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

VOLUME III
TOMO I

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

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

Appendice statistica al Tomo I

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

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

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

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

Tomo II: *Ministeri finanziari:*
Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (G. Bellisario); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

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

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

Tomo V: *Assetto del territorio:*

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

VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali*

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

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

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

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

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

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

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

INDICE DEL VOLUME III TOMO I

ANALISI SPECIALI

La spesa sanitaria

1. — Profili finanziari	<i>Pag.</i>	7
2. — Profili istituzionali	»	11
3. — Il controllo demandato alla Corte sul ripianamento di disavanzi	»	17

Previdenza

1. — Premessa	<i>Pag.</i>	43
2. — I grandi comparti del sistema previdenziale italiano	»	45
3. — Il finanziamento del sistema previdenziale	»	46
4. — Le gestioni dei lavoratori autonomi	»	51
5. — Il comparto previdenziale dei pubblici dipendenti	»	54
6. — Considerazioni generali	»	56
7. — Il rapporto assicurati/pensionati	»	56
8. — Le rendite INAIL	»	58
9. — Le prestazioni previdenziali	»	59
10. — I trattamenti di pensione	»	61
11. — La pensione d'anzianità	»	63
12. — Le pensioni d'invalidità	»	64
13. — Le pensioni ai superstiti	»	65
14. — Il cumulo di più pensioni	»	66
15. — Il pensionamento anticipato	»	68
16. — Le recenti modifiche strutturali	»	69
17. — Le misure ritenute necessarie	»	69
18. — La previdenza integrativa	»	71

Le aree depresse

1. — Il quadro ordinamentale	<i>Pag.</i>	73
2. — Le risorse di bilancio	»	75
3. — Profili finanziari dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno	»	79
4. — Gli strumenti	»	82

Le erogazioni alle imprese nel 1992 e nel 1993 a carico del bilancio statale

1. — Premessa e considerazioni generali	<i>Pag.</i>	99
2. — Erogazioni alle imprese negli esercizi finanziari 1992-1993. Analisi delle risultanze di rendiconto. Limiti dell'indagine e tecniche di analisi	»	104

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'amministrazione dello Stato.</i>	<i>Pag.</i>	137
<i>Stato di attuazione del programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria, di cui alla legge n. 887/84</i>		
1. — Considerazioni generali di sintesi	<i>Pag.</i>	143
2. — I precedenti referti della Corte	»	144
3. — Le scelte operative per la realizzazione del programma	»	145
4. — La concessione unitaria alla Soc. EDIL.PRO.	»	146
5. — Le difficoltà di definizione degli interventi	»	147
6. — La progettazione delle opere: il recepimento dei nuovi «standards» detentivi	»	148
7. — L'approvazione dei progetti esecutivi	»	149
8. — La realizzazione degli interventi	»	150
9. — Profili finanziari	»	155
10. — I lavori eseguiti direttamente dall'Amministrazione	»	157
<i>Istituti penitenziari Asinara e Pianosa</i>		
1. — Metodologia e struttura del referto	<i>Pag.</i>	179
2. — Gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici	»	181
3. — Gli interventi di competenza del Ministero di grazia e giustizia	»	184
4. — La gestione della legge n. 429 del 1992 e i suoi risultati	»	186

LA SPESA SANITARIA

Sommario: — **Premessa**

1. **Profili finanziari;** 1.1 *La spesa corrente*; 1.2 *La spesa per investimenti*
2. **Profili istituzionali**
3. **Il controllo demandato alla Corte sul ripianamento di disavanzi**

Premessa

L'analisi sulla spesa sanitaria, inserita dall'esercizio 1990 nella relazione al rendiconto generale dello Stato, è intesa ad offrire, per la stretta dipendenza che sussiste, anche a seguito della riforma delineata dal d. lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni, tra finanziamento del servizio sanitario nazionale e risorse statali, un raffronto tra i dati di bilancio e quelli emergenti dai rendiconti delle UU.SS.LL. e dalle conseguenti elaborazioni maturate nelle competenti sedi (conferenza Stato-Regioni, Ministeri sanità e tesoro).

A tale raffronto si accompagna una sintetica panoramica su taluni aspetti istituzionali del settore e sugli interventi amministrativi di carattere generale portati all'esame (anche ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994) della Corte in sede di controllo preventivo di legittimità, o che hanno sollecitato significative pronunce della Corte costituzionale.

Ad una peculiare forma di controllo, quella sui ripiani dei disavanzi delle UU.SS.LL., attribuita alla Corte da specifiche norme (art. 19 L. n. 155/1989 e successive modifiche) è dedicato il paragrafo 3. Pur nella impossibilità, per le ragioni ivi riferite, di offrire un quadro omogeneo su base nazionale delle risultanze di tale controllo, si ritiene tuttavia che la significatività di talune «patologie», con ricorrenza individuate, possa costituire utile momento di considerazione sugli aspetti contabili e gestionali delle UU.SS.LL., anche nella complessa fase di passaggio al nuovo ordinamento del S.S.N.

Peraltro, in parallelo al processo di riforma del settore, che vede notevolmente accresciuto il ruolo e la responsabilità, anche finanziaria, delle Regioni, la Corte dei conti è stata investita, con la legge n. 20 del 1994, da decisivi mutamenti in ordine all'assetto, alla metodologia ed alle finalità della funzione di controllo.

Per la sanità, oltre al riferito esame preventivo dei principali atti di Governo, di programmazione e di ripartizione della spesa, di rilievo è la verifica del perseguimento in sede regionale degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma (art. 3, comma 5).

In particolare, per le UU.SS.LL., pur nella diversa fisionomia soggettiva, evidenti appaiono i connotati pubblicistici (in materia organizzativa, di personale, di contabilità, di erogazione dei servizi, di controllo) idonei a ricomprenderle nell'alveo delle «amministrazioni pubbliche» per cui il comma 4, art. 3, della legge n. 20 prevede un controllo successivo, sulla gestione del bilancio e del patrimonio, da parte della Corte. Le osservazioni, talora non omogeneamente rappresentate per le peculiarità evidenziate nel par. 3, possono quindi preludere, sul terreno specifico, di centrale rilevanza sociale e finanziaria, rappresentato dalla spesa sanitaria, ad una ulteriore funzione di ausiliarità, che la normativa citata prevede estesa, oltre che nei confronti del Parlamento nazionale, anche dei consigli regionali (art. 3 comma 6 legge n. 20).

1. Profili finanziari

1.1 *La spesa corrente*

Anche per il 1993, come già per gli esercizi precedenti, si registra un rilevante scostamento della spesa sostenuta dalle UU.SS.LL. rispetto alle previsioni di bilancio: a fronte di uno stanziamento iniziale del F.S.N. di parte corrente, già definito dalla legge finanziaria in 82.890 miliardi (1), emerge, sulla base dei

1) Al lordo della quota corrispondente ai contributi di malattia attribuiti alle Regioni.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dati provvisori in possesso dell'amministrazione (2), una spesa complessiva a carico del S.S.N. di circa 95.000 miliardi.

Pur considerando l'apporto costituito dalle entrate proprie delle U.U.S.S.L.L., calcolate in 2.300 miliardi, e dalla compartecipazione delle Regioni a statuto speciale (2.284 miliardi), risulta quindi un fabbisogno ulteriore già quantificato in oltre 7.000 miliardi (3).

A tale vistoso scostamento dalle previsioni iniziali ha certamente contribuito la mancata attuazione delle fondamentali disposizioni di programmazione della spesa sanitaria previste dalla legge 421 del 1992 e del d.lgs. 502 del 1992 (facenti parte della decisione di bilancio per il 1993) ed in primo luogo delle disposizioni relative alla individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria, da assicurare in tutto il Paese e sulla cui base operare il calcolo del parametro capitaro di finanziamento. Rinviando al successivo paragrafo 1.2 per una analisi più estesa della complessa vicenda che non ha consentito, neanche per il 1993, l'operatività di tale essenziale strumento di pianificazione della spesa, sono qui da evidenziare le conseguenze negative in ordine alla distribuzione della relativa responsabilità finanziaria.

Com'è noto, l'art. 13 del citato d.lgs. n. 502/1992, 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 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.

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 che in prosieguo si illustreranno — del provvedimento definitorio 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 nel recente passato (4).

Particolarmente rilevante, come più volte evidenziato dalla Corte sia nella precedente relazione che in sede di audizione sul bilancio a legislazione vigente, è il peso dei relativi interessi, che vengono ad irrigidire sensibilmente i bilanci successivi, restringendo le possibili aree di manovra di finanza pubblica. Nella stessa sede la Corte ha rilevato l'esigenza di una più coerente contabilizzazione di tali oneri, al fine di consentire una lettura ed una valutazione unitaria.

2) Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

3) Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

4) Cfr. le precedenti analisi della Corte inserite nelle Relazioni ai rendiconti per gli esercizi finanziari 1990, 1991, 1992. I disavanzi complessivamente emersi nel decennio 1983-1992 risultano di circa 70.000 miliardi (6.107 per il biennio 1983-1984; 8.665 per il biennio 1985-1986; 15.583 per il biennio 1987-1988; 7.737 miliardi per il 1989; 13.002 miliardi per il 1990; 11.296 per il 1991; circa 9.000 miliardi per il 1992).

Cfr. anche Relazione generale sulla situazione economica per il Paese e «Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992» presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 3, della legge n. 498 del 1992 del Ministero del tesoro e del Ministero della sanità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Strettamente correlato al principio di maggiore responsabilità finanziaria delle Regioni nel nuovo assetto del S.S.N., è la diretta attribuzione ad esse dei contributi assistenziali (art. 11 d. lgs. n. 502/1992) a partire appunto dall'esercizio 1993. In relazione a ciò sono state ridotte, come previsto dalla norma, le somme iscritte nel capitolo 3342 (entrate contributi F.S.N.) e 5941 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (F.S.N. di parte corrente). Le relative variazioni di bilancio, per complessivi 40.333 miliardi, sono state adottate con dd.mm. Tesoro del 17 e del 31 dicembre 1993 (5).

Considerando che la legge di bilancio per il 1993 indicava in 82.890 miliardi il F.S.N. 1993, al lordo dei contributi suddetti, le previsioni definitive di competenza del cap. 5941 ammontano a 42.387,6 miliardi, di cui risultano impegnati 42.383,6 miliardi e pagati 35.819,7 miliardi (i residui sulla competenza al 31 dicembre 1993 sono dunque pari a 6.563,9 miliardi che, uniti ai residui provenienti da esercizi precedenti, pari a 383,2 miliardi, portano l'ammontare degli stessi a 6.947,2 miliardi).

Per il cap. 3342 dell'entrata a fronte di una previsione iniziale di competenza di 52.941 miliardi, risulta una previsione definitiva di 12.607,5 miliardi, di cui 7.878,4 miliardi accertati e 7.858,3 riscossi.

Il 1993 ha quindi rappresentato, dal punto di vista del finanziamento della spesa sanitaria pubblica, un anno di transizione e di prima attuazione del nuovo sistema previsto dall'art. 11 del d. lgs. n. 502/1992 (in larga parte sul punto modificato dal d.lgs. n. 517/1993), che configura lo stanziamento del F.S.N. a carico del bilancio statale come sostanziale integrazione della quota direttamente attribuita alle Regioni a titolo di contributi sanitari (i quali precedentemente affluivano appunto al cap. 3342 dell'entrata).

In tale ottica il citato art. 11 prevede (comma 15 e 19 del testo novellato) anche meccanismi di aggiustamento in ipotesi di difformità tra la misura dei contributi previsti e quelli effettivamente riscossi dalle Regioni, nonché modalità di anticipazione degli stessi da parte del Tesoro (comma 17).

Viene in tal modo nel nuovo meccanismo a cambiare non solo la qualificazione del F.S.N., ma anche la struttura ed i meccanismi di calcolo, inserendo delle variabili conseguenti all'effettivo gettito dei contributi sanitari percepiti dalle Regioni, con una connessione tra entrata e spesa di settore più incisiva che nel precedente sistema.

Tra gli ulteriori finanziamenti della spesa sanitaria, oltre ai riferiti contributi sanitari ed al F.S.N. gravante sul bilancio statale, vanno ricordate le quote di partecipazione delle Regioni a statuto speciale ex lege n. 38 del 1990, pari complessivamente, come si è detto, per il 1993 a lire 2.284 e le entrate proprie delle UU.SS.LL., calcolate in circa 2.300 miliardi.

Solo per il 1993, l'art. 6 del d.l. 384/92 convertito nella legge 438/92, aveva previsto il pagamento di una quota fissa individuale annua di lire 85.000 a carico dei soggetti appartenenti a nuclei familiari con redditi superiori a fasce determinate in relazione al numero dei componenti dello stesso nucleo familiare. Lo stesso provvedimento, facente parte della manovra di bilancio per il 1993, aveva stabilito per tale esercizio specifiche modalità di compartecipazione dell'utenza per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni specialistiche, di diagnostica di laboratorio, di medicina fisica e di riabilitazione. Il sistema, come è noto, è stato profondamente modificato per il 1994 dalla nuova manovra di bilancio (6).

Per il 1993, come si è visto dalla consistenza del disavanzo emergente, i risultati a consuntivo non risultano pari alle previsioni attese con la manovra: come peraltro già manifestato dalla Corte in sede di audizione nella relativa sessione di bilancio, l'attuazione di norme più marcatamente strutturali, quali quelle contenute nel d. lgs. n. 502/92 (poi modificato, come si è detto, dal d. lgs. n. 517/93), sconta inevitabilmente tempi non brevi di concreta realizzazione. Anche per il 1993, nella riferita inoperatività delle fondamentali norme programmatiche della spesa, cui è dedicato un esame più dettagliato nel successivo paragrafo, i risparmi ottenuti hanno riguardato immediatamente, come prevedibile, i settori più diret-

5) I provvedimenti risultano adottati sulla base dei dati, comunicati dalla Direzione Generale del Tesoro, dai quali è emerso che l'ammontare dei contributi accreditati alle regioni al 31 dicembre 1993 è stato pari ad un totale complessivo di 41.402,5 miliardi.

6) Cfr. il capitolo dedicato alla «spesa sanitaria» nella «Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1993.

tamente incisi dalla manovra, collegati all'inasprimento del regime di compartecipazione dell'utenza, come la spesa farmaceutica ed, in misura minore, la specialistica convenzionata esterna, che hanno fatto registrare una contrazione, anche in termini assoluti, rispetto agli analoghi dati del 1992.

Secondo i dati esposti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese la spesa complessiva del 1993 (provvisoriamente calcolata in 94.516 miliardi) non ha superato quella dell'esercizio precedente (95.502 miliardi) e copre circa il 6% del P.I.L. (7).

Procedendo ad una disaggregazione della spesa complessiva risultante dai dati in possesso dell'amministrazione, la voce più consistente è quella relativa al personale (38.761 miliardi, pari a circa il 41%), seguita da quella per beni e servizi (17.852 miliardi - 18,9%), per la farmaceutica convenzionata (12.483 miliardi - 13,2%), per la ospedaliera convenzionata (10.331 miliardi - 10,9%), per la medicina di base (5.356 miliardi - 5,7%). Per la specialistica convenzionata interna ed esterna risultano rispettivamente 1.143 (1,2%) e 1.495 (1,6%) miliardi; 5.380 (5,7%) miliardi risultano destinati ad altre prestazioni vincolate; 599 miliardi (0,6%) agli obiettivi di piano; 1.114 miliardi (1,2%) a mutui ed interessi passivi.

Rispetto agli analoghi dati del 1992, va segnalato l'aumento della spesa per il personale, pur in assenza di rinnovi contrattuali, mentre è da rilevare il decremento della spesa farmaceutica (per la quale hanno inciso, sicuramente in maniera più diretta e immediata, le misure di contenimento disposte con la manovra), anche in termini assoluti, e la sostanziale stabilità delle altre voci.

Notevoli appaiono peraltro le variazioni su base regionale nella composizione percentuale della spesa.

Per quanto attiene al personale la percentuale oscilla del 48,7% della Val d'Aosta, al 32,8% della Sicilia. Per i beni e servizi dal 25,5% della Provincia di Bolzano si va all'11,4% del Lazio; per la farmaceutica le oscillazioni vanno dal 24,5 della Sicilia all'8,5% della Provincia di Bolzano.

Sensibili scostamenti emergono anche nella specialistica convenzionata esterna, (8,7% della Campania, 0,95% della Val d'Aosta e 0,83 del Friuli) ed in quella ospedaliera convenzionata (21,7% nel Lazio e 2% in Umbria e Val d'Aosta).

Complessivamente la spesa pro-capite è risultata pari a 1.675.482 lire (1.654.029 nel 1992). In termini assoluti si oscilla da 1.992.111 lire della Liguria a 1.399.272 lire della Calabria.

Da tali dati, che pure rivestono un notevole interesse statistico, non è ovviamente possibile trarre considerazioni sulla qualità e sulla economicità della spesa nelle diverse Regioni, risultando gli stessi fortemente condizionati dal livello di strutture e di servizi esistenti e da modalità gestionali che andrebbero verificati in ambito territoriale.

Nelle grandi linee, essi testimoniano comunque una rilevante disparità a livello regionale, per la quale l'art. 12, comma 5, del testo modificato del d. lgs. n. 502/92, prevede appunto che il Fondo sanitario nazionale di parte corrente assicuri, nel corso del primo triennio di applicazione della riforma, quote di finanziamento destinate alle Regioni che presentano «servizi e prestazioni eccedenti quelli da garantire comunque a tutti i cittadini, rapportati agli standard di riferimento». Il precedente comma 4, sempre nel testo novellato, prevede invece che il Fondo sanitario nazionale in conto capitale assicuri «quote di finanziamento destinate al riequilibrio delle Regioni particolarmente svantaggiate sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi di assistenza sanitaria, con particolare riguardo alla capacità di soddisfare la domanda mediante strutture pubbliche».

1.2 La spesa per investimenti

La spesa relativa al Fondo sanitario nazionale, parte in conto capitale, grava, come è noto, sul cap. 7082 dello stato di previsione del ministero del bilancio. Per il 1993, lo stanziamento iniziale di 800 miliardi, poi ridotto a 792 miliardi, è quasi integralmente confluito nei residui, che uniti a quelli provenienti dagli esercizi precedenti (17,2 miliardi), risultano pari al 31 dicembre 1993 a 809,2 miliardi.

7) I dati esposti sono tuttora in fase di verifica ed aggiornamento da parte dell'Amministrazione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La spesa in conto capitale che emerge dai rendiconti UU.SS.LL. è, per il 1993, di 1.999 miliardi (2.016 nel 1992) (8).

Come più ampiamente riferito nella precedente Relazione, significative risorse per investimenti in materia sanitaria sono previste da specifiche disposizioni di legge, come l'art. 20 della legge n. 67 del 1988, relativo ad un «Programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti», per un importo complessivo di 30.000 miliardi.

Come è noto, la legge n. 135 del 1990 ha autorizzato, per un importo massimo di 2.100 miliardi finanziabili attraverso operazioni di mutuo con la BEI e con gli Istituti di credito individuati dal Ministero del tesoro e i cui oneri di ammortamento ricadono sulla quota individuata dall'art. 20 della citata legge n. 67 del 1988, la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia.

Sul cap. 7855 dello stato di previsione del Ministero del tesoro recante «oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti con la BEI, con la Cassa depositi e prestiti e con gli Istituti ed aziende di credito all'uopo abilitati, per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive», l'intero stanziamento della competenza 1993 (prev. iniziale 395 miliardi, poi ridotti a 170 miliardi) è passato in economia. Dei 2.411,6 miliardi di residui presenti ad inizio esercizio, ne risultano impegnati 1.366,6 e pagati 144,6 mentre 1.045 miliardi risultano in economia a fine esercizio.

L'avvio delle complesse procedure delineate dalle suindicate leggi è stato lento e difficoltoso (9) ed i risultati conseguiti sono apparsi sinora insoddisfacenti; con d.l. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle citate leggi n. 67 del 1988 e n. 135 del 1990 è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti.

Viene in tal modo ad accentuarsi, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni ed una valorizzazione ulteriore della Conferenza Stato-Regioni, analogamente alla maggiore corresponsabilizzazione amministrativa e finanziaria di cui si è riferito con particolare riguardo alla spesa corrente.

2. Profili istituzionali

2.1 Sotto il profilo dell'assetto ordinamentale è da rilevare l'avvio, seppur parziale e difficoltoso, della riforma delineata dal decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 421 del 23 ottobre 1992, facente parte della decisione di bilancio per il 1993.

Come è noto, il testo normativo è stato profondamente modificato dal d. lgs. n. 517 del 7 dicembre 1993, entrato in vigore il 30 dicembre 1993 (G.U. n. 293 del 15 dicembre 1993). Le considerazioni a suo tempo svolte dalla Corte, in ordine all'esigenza di tempi non brevi per la concreta attuazione della riforma (e dei connessi obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa) e quindi della ricaduta dei possibili effetti su esercizi successivi a quello più immediatamente interessato dalla manovra di bilancio (il 1993 appunto), appaiono dunque confermate dall'analisi svolta a consuntivo.

In particolare, come già riferito nel precedente paragrafo, non risultano conseguiti i principali obiettivi di pianificazione della spesa e conseguente contenimento della stessa nei limiti programmati dalle previsioni di bilancio.

8) Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

9) Cfr. Rel. al rend. gen. per il 1992, Cap. XXIII, par. 2.1: «La realizzazione di infrastrutture».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il 1993, come si è detto, emerge un fabbisogno ulteriore già quantificato in oltre 7.000 miliardi, in base ai dati pervenuti attraverso i rendiconti delle UU.SS.LL. al S.C.P.S. e indicati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Particolarmente gravi appaiono le difficoltà incontrate in sede di attuazione delle norme attinenti la programmazione sanitaria nazionale e la correlata definizione dei livelli uniformi di assistenza. Già per il 1992, l'art. 4 della legge n. 412 del 30 dicembre 1991 (collegata alla finanziaria 1992) aveva autorizzato il Governo a determinare, con atto di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni, adottato con le forme del d.P.R., d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, i livelli uniformi di assistenza sanitaria, nonchè gli standard organizzativi e di attività da utilizzare per il calcolo del parametro capitaro di ciascun livello assistenziale.

Tale norma, di primaria rilevanza programmatica, non ebbe, come è noto, concreta attuazione: per il 1992, come riferito nella precedente Relazione della Corte, è emerso un deficit di quasi 9.000 miliardi, di cui 6.130 ripianati con legge n. 67 del 1993 (di conversione del d.l. n. 9 del 1993) e 2.762 che attendono tuttora definizione (10).

Per il 1993 l'art. 6 del d.l. n. 384 del 19 settembre 1992, convertito dalla legge n. 438 del 14 novembre 1992, aveva disposto che, entro il 30 novembre 1992, il Governo, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisse i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1° gennaio 1993, autorizzando il Governo stesso, in mancanza di detta intesa, a provvedere direttamente entro il 15 dicembre 1992.

Con d.P.R. 24 dicembre 1992, in assenza della intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il Governo provvedeva a definire i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1° gennaio 1993. Nella premessa di tale provvedimento i livelli di assistenza si configuravano «come definizione degli obiettivi che il Servizio sanitario nazionale assume di conseguire, a soddisfacimento di specifiche quote di bisogno sanitario, mediante un insieme di attività e prestazioni da porre in essere nell'ambito della quota capitaria di finanziamento», e si precisava che il parametro capitaro di finanziamento era fissato, «in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria, in base ad un modello organizzativo teorico di riferimento». Nel successivo articolato erano poi previsti sei livelli uniformi attinenti all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, a quella di base, a quella specialistica semiresidenziale e territoriale, a quella ospedaliera, a quella residenziale in favore di soggetti non autosufficienti e lungodegenti stabilizzati, ed alle attività di supporto alla organizzazione assistenziale. Per ognuno di essi veniva fissato il parametro capitaro di finanziamento rispettivamente in lire 78.400, 308.487, 155.930, 810.720, 84.195 e 66.680, per un totale di lire 1.504.410 (parametro di finanziamento capitaro globale lordo).

Il provvedimento, portato all'esame della Sezione di controllo, veniva dalla stessa parzialmente ammesso a visto (delibera n. 116 del 26 luglio 1993). Quanto alla definizione dei livelli uniformi di assistenza, la Sezione, pur rilevando che nella fattispecie non risultava evidenziato in atti che i rapporti tra il Governo e la Conferenza Stato-Regioni fossero stati improntati a quel «principio di leale collaborazione» più volte richiesto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, riteneva non sussistere alcun vizio di legittimità che lo ponesse in contrasto con la norma di legge da cui traeva origine.

Diversamente, per quanto attinente alle quote capitarie di finanziamento, la Sezione, pur rilevando lo stretto collegamento logico esistente tra i due termini (definizione di livelli uniformi di assistenza sanitaria e fissazione delle quote capitarie di finanziamento), osservava che la norma di base non conteneva alcuna espressa previsione abilitante il Governo ad una definizione unilaterale delle stesse. Richiamandosi ad una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, la mancanza di tale puntuale autorizzazione normativa induceva quindi la Sezione a considerare illegittimo il decreto nella parte in cui il Governo aveva proceduto unilateralmente a fissare le quote capitarie di finanziamento.

10) Dati tratti per il 1992 dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con atto del 24 novembre 1993, il Consiglio dei Ministri deliberava che il provvedimento, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del r.d. n. 1214 del 1934, dovesse aver corso, anche per la parte ritenuta illegittima dalla Sezione del controllo. Le Sezioni riunite della Corte, nell'adunanza 10 febbraio 1994, confermando i motivi di illegittimità già espressi dalla Sezione del controllo, disponevano quindi la registrazione «con riserva», ai sensi della norma su richiamata, del provvedimento in questione.

Lo stesso era stato nel contempo impugnato da diverse Regioni (Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Veneto, Toscana e Valle d'Aosta), per conflitto di attribuzione avanti alla Corte Costituzionale. Le Regioni ricorrenti lamentavano, tra l'altro, che l'atto contestato avesse un contenuto diverso da quello configurato dalla norma di base, in quanto, anziché indicare puntualmente le prestazioni da garantire all'utenza, quantificandone i costi relativi, si limitava ad elencare obiettivi generici, fissando un tetto capitaro globale presumibilmente limitato soltanto dai vincoli di bilancio. In sostanza, il rilievo centrale concerneva non solo la mancata determinazione dei parametri capitari parziali, come si è detto ammessi al visto «con riserva» della Corte dei conti, ma soprattutto la mancata correlazione del parametro capitaro globale alle prestazioni da garantire, risolvendosi quest'ultimo in un livello di spesa a carico del fondo sanitario nazionale, determinato attraverso una mera operazione di divisione tra l'ammontare del Fondo stesso ed il numero dei cittadini beneficiari, senza un puntuale riferimento al costo delle diverse prestazioni da assicurare comunque all'utenza.

Con la recente sentenza n. 116 del 23-31 marzo 1994, la Corte Costituzionale ha accolto i ricorsi suddetti, procedendo all'annullamento del contestato atto, in quanto emesso dal Governo senza addurre adeguata motivazione alla mancanza dell'intesa prevista dalla norma. Richiamandosi alla propria costante giurisprudenza, la Corte Costituzionale ha ribadito, che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Governo potesse provvedere direttamente ed unilateralmente, ma fornendo una adeguata motivazione, «volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni di interesse nazionale».

La Corte ha al riguardo precisato che tale obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una precisa norma di legge, risultando «connaturato al principio stesso di leale cooperazione cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni», e che l'intesa prevista dalla norma non può risolversi in «un semplice onere di informazione da parte dello Stato, finalizzato a ricercare la cooperazione delle Regioni» ma costituisce tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti sono posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (11).

Anche per il 1993 è quindi mancata la necessaria pianificazione della spesa sanitaria richiesta dalla legge: come si è riferito nel precedente paragrafo è emerso un ulteriore fabbisogno, rispetto alle previsioni di bilancio, di oltre 7.000 miliardi.

A partire dal 1994, la legge di riforma dispone che la definizione dei livelli uniformi ed i relativi finanziamenti, di parte corrente ed in conto capitale, siano stabiliti con il piano sanitario nazionale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e di tutela della salute, individuati a livello internazionale ed in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale. La norma (art. 1 d.lgs. n. 502/1992 nel testo modificato dal d.lgs. n. 517/1993) prevede che il Piano sia predisposto dal Governo, sentite le Commissioni parlamentari permanenti competenti per la materia, e adottato con d.P.R. d'intesa con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome; ove non sia raggiunta tale intesa entro trenta giorni dalla data di presentazione dell'atto, il Governo «provvede direttamente con atto motivato».

11) Il richiamo alla precedente giurisprudenza è alle sentenze n. 747 del 1988, n. 337 del 1989, n. 22 del 1990, n. 21 del 1992, n. 204 del 1993.

La norma citata stabilisce altresì (art. 1, comma 3) che il Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996 sia adottato entro il 31 luglio 1993.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio 1994 è stato pubblicato un «Atto di intesa fra Stato e Regioni per la definizione del piano sanitario nazionale relativo al triennio 1994-96», che riproduce sostanzialmente, quanto ai livelli uniformi di assistenza sanitaria, la individuazione già operata nel d.P.R. 24 dicembre 1992 (assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza sanitaria di base; assistenza specialistica semiresidenziale e territoriale; assistenza ospedaliera; assistenza sanitaria residenziale a non autosufficienti e lungodegenti stabilizzati; attività di supporto all'organizzazione assistenziale). Quanto al finanziamento dei livelli di assistenza la quota capitaria globale viene definita in lire 1.495.000 per il 1994; in lire 1.532.400 (+2,5% rispetto al 1994) per il 1995; in lire 1.563.000 (+2% rispetto al 1985) per il 1996. Nell'atto si fa espressa riserva di considerare valide tali quote solo «in assenza di rinnovi contrattuali e di rapporti convenzionali o di eventuali oneri aggiuntivi derivanti da ulteriori disposizioni legislative» e in base a «possibili effetti positivi conseguenti all'attuazione delle indicazioni di cui alla legge 412/91 e al decreto legislativo 502/92, che potranno produrre vantaggi economici a misura che verranno rimosse le cause di talune diseconomie di sistema». Il documento in questione sembra riprodurre talune delle censure sostanziali proposte dalle Regioni nel ricorso per conflitto di attribuzioni sfociato nella pronuncia surriferita e non considerate espressamente in tale sede, probabilmente perché assorbite dal principale rilievo sulla mancata motivazione nell'adozione unilaterale del provvedimento.

Non sembra infatti di rinvenire in tale «atto d'intesa» una puntuale individuazione delle prestazioni da garantire, all'utenza, con la quantificazione dei costi relativi: lo stesso parametro di finanziamento capitario globale sembra derivare piuttosto da una semplice operazione di divisione fra l'ammontare del fondo sanitario nazionale e il numero dei cittadini beneficiari, mentre in base alle ricordate norme contenute nel d.lgs. 502/1992, dovrebbero essere definite, anche in rapporto al volume delle risorse a disposizione, le prestazioni da garantire sulla cui base stabilire i finanziamenti relativi a ciascun anno di validità del Piano.

L'atto di intesa è stato poi trasfuso nel d.P.R. 1° marzo 1994, approvativo del piano sanitario nazionale 1994-1996; il provvedimento, su cui il competente ufficio di controllo aveva manifestato dubbi in ordine alla precisa indicazione dei finanziamenti relativi ai livelli uniformi ed alla rispondenza alle modifiche medio-tempore intervenute con il più volte citato d.lgs. n. 517/1993, portato all'esame della Sezione del controllo, nell'adunanza del 18 maggio 1994, è stato ammesso al visto di legittimità nella considerazione che la fase elaborativa del piano era avvenuta in vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 502/1992.

La non soddisfacente soluzione di tale centrale nodo di programmazione e pianificazione della spesa sanitaria induce la Corte a ritenere fondata, anche per il 1994, la preoccupazione di un dinamica della spesa corrente superiore alle previsioni di bilancio, con l'emergere di un fabbisogno ulteriore, così come segnalato anche da fonti regionali.

Al riguardo è da ricordare che, in base all'art. 13 del più volte citato d.lgs. n. 502 del 1992, le Regioni sono chiamate a far fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti alla erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, stabiliti con il Piano sanitario nazionale, e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento, nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato.

È evidente quindi, al di là della significativa declaratoria di parziale illegittimità della norma in questione, operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 28 luglio 1993, nella misura in cui non viene prevista una gradualità nel processo di attribuzione alle Regioni di ogni disavanzo di gestione, che la mancata definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria e dei modelli organizzativi su cui determinare il parametro capitario di finanziamento, comporta ex se la difficoltà di attribuire alle Regioni stesse la totale responsabilità finanziaria dei deficit emergenti nel settore.

Alle Regioni è peraltro riconosciuto dalla norma, per far fronte a tali oneri, la facoltà, ad integrazione delle misure già previste dall'art. 29 della legge n. 41 del 1986, di attivare talune misure, quali l'aumento della quota fissa sulle singole prescrizioni farmaceutiche e sulle ricette relative a prestazioni sanitarie,

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nonchè variazioni in aumento dei contributi e dei tributi regionali secondo le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. i) della legge n. 421 del 23 ottobre 1992.

Nel rinviare al capitolo dedicato alle «Regioni» per una valutazione più approfondita dell'impatto di queste misure sul complesso degli equilibri finanziari di tali Enti, è qui da rilevare che, a fronte delle enunciate grandezze dei deficit emersi e di quelli prevedibili «a politiche invariate», non sembrano sufficienti, sia pure nella loro significatività, le sole misure fin qui disposte.

È peraltro da rilevare che le stesse potrebbero comunque concorrere ad attenuare gli squilibri emersi nella spesa sanitaria; al riguardo non risultano sinora attivati dalle Regioni significativi interventi in aumento dei livelli dei tributi regionali, dei contributi, delle quote di compartecipazione dell'utenza, nè raggiunti decisivi risultati finanziari in ordine alle misure ad esse attribuite attraverso le precedenti manovre di bilancio (art. 2 legge n. 41/1986; legge n. 412/1991).

Appare pertanto necessario, da un lato dare corretta attuazione alle norme programmatiche e di pianificazione della spesa, nonchè a quelle concernenti le responsabilità organizzative e gestionali ai diversi livelli del sistema; dall'altro procedere, come più volte raccomandato dalla Corte in sede di definizione della manovra di bilancio, a realistiche quantificazioni del Fondo sanitario nazionale, per evitare il ricorso a successivi ripiani, come sinora avvenuto, con gravosi oneri per interessi che irrigidiscono i bilanci futuri.

Alle stesse Regioni, cui è demandato, nel nuovo assetto del SSN, un ruolo centrale di responsabilità legislativa amministrativa, finanziaria e di controllo, vanno riconosciuti adeguati spazi di manovra per il reperimento delle necessarie risorse e per l'attivazione delle misure di contenimento di loro competenza, peraltro, come si è detto, finora non soddisfacentemente realizzate.

Essenziale appare quindi il richiamo, in tale settore di delicata valenza sociale e finanziaria, a quel principio di «leale cooperazione» fortemente sancito nella ricordata giurisprudenza della Corte costituzionale: non a caso, nella recente richiamata sentenza n. 116/1994, la Corte ha riconosciuto alla Conferenza Stato-Regioni il ruolo di «sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre». In tale ottica la Conferenza, «lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre», è «un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra Stato e le regioni (e le province autonome)».

2.2 Illustrati gli aspetti problematici che, ad avviso della Corte, rivestono prioritaria rilevanza per una efficace programmazione della spesa ed una corretta quantificazione delle risorse pubbliche da destinare al sistema, anche ai fini di una distribuzione della responsabilità finanziaria tra Stato e Regioni coerente con i ricordati principi della giurisprudenza costituzionale, vanno richiamati altri significativi punti del processo di attuazione del disegno di riforma delineato con il d.lgs. n. 502/1992.

In primo luogo, anche per le strette connessioni con gli altri aspetti qualificanti della riforma, va ricordato, come da tempo sollecitato dalla Corte nelle precedenti relazioni, il riordinamento del Ministero della sanità, operato con d.lgs. n. 166 del 30 giugno 1993, sulla base dell'art. 1, comma 1, lett. h) della legge n. 421 del 23 ottobre 1992.

Rinviando al capitolo dedicato al Ministero della sanità per una più dettagliata analisi della nuova struttura organizzativa, va comunque qui segnalato il ruolo programmatico, di indirizzo, coordinamento e vigilanza ad esso attribuito (art. 1 d.lgs. n. 266/1993).

In particolare, per quanto attiene all'andamento della spesa nel settore, va segnalata la Relazione sullo stato sanitario del Paese che, «predisposta annualmente dal Ministero della sanità», espone i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano sanitario nazionale, illustra analiticamente e comparativamente costi, rendimenti e risultati delle unità del Servizio e fornisce indicazioni per l'ulteriore programmazione (art. 1 decreto legge n. 502/92 novellato).

Al riguardo va specificamente segnalata la funzione espressamente prevista dall'art. 1, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 266/1993, che attribuisce al Ministero compiti di «verifica comparativa dei costi e dei risultati conseguiti dalle Regioni», contestata dalla Regione Lombardia avanti alla Corte costituzionale

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

insieme alla analoga competenza affidata dall'art. 5 dello stesso d.lgs. n. 266 all'Agenzia statale per i servizi sanitari regionali («supporto della attività regionale, valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini, segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse personali e materiali e nelle forniture, trasferimento delle innovazioni e delle sperimentazioni in materia sanitaria»). Entrambe le previsioni normative sono state invece ritenute conformi ai principi costituzionali nella recente sentenza n. 128 del 7 aprile 1994.

In tale pronuncia il giudice delle leggi, ha infatti sancito che «le funzioni in esame, anche quando presentano un contenuto di valutazione dell'attività regionale, non comportano — a differenza di quanto accade nell'attività di controllo in senso tecnico — un riesame di tale attività in vista dell'adozione di specifiche misure destinate a incidere (anche con effetti paralizzanti) sulla sfera del soggetto controllato, quanto a raccogliere elementi informativi e di comparazione in grado di orientare lo Stato (e in particolare il Ministero della sanità) ai fini della determinazione delle scelte di politica sanitaria nazionale, funzionale al miglioramento della qualità dell'assistenza». La Corte ha altresì sottolineato lo stretto collegamento funzionale di tali compiti con il coordinamento del sistema informativo sanitario, strumentale sia rispetto alla ottimizzazione delle prestazioni sanitarie, sia rispetto ai compiti riservati allo Stato in tema di programmazione sanitaria, di determinazione degli standard delle prestazioni da assicurare uniformemente sul territorio nazionale, nonché di distribuzione della spesa pubblica tra le diverse aree territoriali. La Corte, tra l'altro, affermando che tra le funzioni assegnate al Ministero ed all'Agenzia non sussiste «una sovrapposizione tale da dar adito ad un'incompatibilità», ha dichiarato che le stesse «concorrono ad arricchire e completare il quadro delle conoscenze utili ai fini delle scelte politiche ed amministrative da adottare tanto a livello statale che regionale, nel rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni ripetutamente affermato».

Per quanto attiene specificamente ai compiti di verifica e controllo attribuiti all'Agenzia, il d.m. 22 febbraio 1994, n. 233 (G.U. n. 88 del 16 aprile 1994) prevede all'art. 7 che il direttore dell'Agenzia stessa si avvalga di uno apposito nucleo di valutazione per verificare, mediante valutazioni comparative di costi e di rendimenti, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate, nonché «l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa».

I parametri di riferimento del controllo sono definiti periodicamente dal nucleo stesso ed i risultati sono trasmessi sia al Ministro della sanità che alla conferenza Stato-Regioni, anche per acquisire indirizzi e proposte.

Richiamate, sia pur sinteticamente, le più significative funzioni programmatiche, di controllo e di monitoraggio degli organi centrali nel quadro della riforma, va segnalato che ancora incompiuta appare l'attuazione del disegno delineato dal d.lgs. n. 502/1992, per quanto attiene alla ridefinizione degli ambiti territoriali delle nuove unità sanitarie, alla individuazione delle aziende e dei presidi ospedalieri, alla costituzione dei nuovi organi, ai rapporti tra S.S.N. e Università, ai Dipartimenti di prevenzione.

Al riguardo è da segnalare che in attuazione dell'art. 3, comma 10 del d.lgs. n. 502/1992, con decreto ministeriale del 25 febbraio 1994, integrato con successivi provvedimenti, è stato costituito l'elenco dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni di direttore generale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere. Con l'art. 43, comma IV del d.l. n. 264 del 29 aprile 1994 si è proceduto alla ulteriore proroga degli amministratori straordinari sino al 30 giugno 1994. Da ultimo è intervenuto in materia il d.l. n. 401 del 24 giugno 1994 recante «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali».

Significativi spazi di inattuazione della riforma si riscontrano ancora per gli art. 9 (Forme integrative di assistenza sanitaria), 9 bis (sperimentazioni gestionali), 10 (controllo di qualità) e 14 (diritti dei cittadini) del d.lgs. n. 502/92, nel testo novellato dal d.lgs. n. 517/1993, esplicitamente finalizzati a una riqualificazione dei servizi resi all'utenza.

Quanto a taluni aspetti settoriali della programmazione ed in particolare ai «progetti-obiettivo» di cui all'art. 1, comma 4, lett. c) del d. lgs. n. 502 novellato, da realizzare «anche mediante l'integrazione funzionale e operativa dei servizi sanitari e dei servizi socio-assistenziali degli enti locali», va segnalata

la recente adozione, con separati d. P.R. in data 7 aprile 1994 (G.U. n. 93 del 22 aprile 1994) del «Progetto-obiettivo AIDS 1994-1996»; del «Piano per la razionalizzazione del sistema trasfusionale italiano per il triennio 1994-1996»; del «Progetto-obiettivo Tutela della salute mentale 1994-1996».

Con d.m. 15 aprile 1994, il Ministro della Sanità ha provveduto, ai sensi dell'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 502/1992, alla «Determinazione dei criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni di assistenza specialistica, riabilitativa ed ospedaliera», indicando il relativo ambito di applicazione, la tipologia delle prestazioni, il costo standard di produzione per prestazione, modalità di controlli interni e di vigilanza da parte delle regioni e province autonome.

3. Il controllo demandato alla Corte sul ripianamento dei disavanzi

Come è noto, una delicata e complessa funzione di controllo in materia di disavanzi delle UU.SS.LL. è stata demandata alla Corte dal comma 1 dell'art. 19 del d.l. n. 65 del 2 marzo 1989, convertito nella legge n. 155 del 26 aprile 1989 («Disposizioni in materia di finanza pubblica»). Tale norma prevede che: «l'atto ricognitivo delle spese e delle entrate deliberato dai comitati di gestione delle unità sanitarie locali ai fini delle leggi di ripiano dei disavanzi d'amministrazione e controfirmato dal coordinatore amministrativo e dal presidente del collegio dei revisori, che congiuntamente ne attestano la corrispondenza alle scritture e documentazioni contabili, deve essere portato a conoscenza dell'assemblea del consiglio comunale e deve essere trasmesso, unitamente alla documentazione afferente la gestione cui si riferisce il ripiano, alla delegazione regionale della Corte dei conti per il controllo di regolarità contabile di legittimità. La determinazione e le eventuali osservazioni della Corte debbono essere allegate agli atti da inviarsi alla regione».

La riferita disposizione normativa è stata successivamente ribadita dall'art. 2, comma 2 del d.l. n. 262 del 15 settembre 1990, convertito nella legge n. 334 del 19 novembre 1990 («Misure urgenti per il finanziamento del saldo della maggiore spesa sanitaria relativa agli anni 1987 e 1988 e disposizioni per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1990»), ove si dispone che le istanze di mutuo relative alle quote della spesa sanitaria finanziabile a saldo devono contenere apposita dichiarazione attestante non solo la trasmissione, da parte delle unità sanitarie locali, alla delegazione regionale della Corte dei conti, della documentazione occorrente per il controllo di regolarità contabile di legittimità, ma anche la acquisizione delle determinazioni e delle eventuali osservazioni della Corte.

La procedura di controllo è stata poi richiamata dal d.l. n. 9 del 18 gennaio 1993, recante «Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale», convertito nella legge n. 67 del 18 marzo 1993.

In tale ultima legge le specificazioni che coinvolgono la Corte, in ordine alla effettuazione degli adempimenti in questione sono diverse: per gli anni 1987 e 1988 è previsto l'aumento della quota assumibile in via di anticipazione (80% della differenza tra l'importo dei mutui già contratti e la maggior spesa sanitaria accertata sulla base dei conti consuntivi o del disavanzo presunto sulla base delle documentazioni contabili), in attesa del completamento della procedura di cui all'art. 19 del d.l. n. 65/1989.

Per il 1989, la procedura di cui all'art. 19 del d.l. n. 65 del 1989, convertito nella legge n. 155 del 1989, viene espressamente richiesta (art. 3 comma 2 del provvedimento) per la concessione dei mutui a saldo, a fronte di una possibilità di ottenere in via di anticipazione il 90% (12).

Per il 1990, pur non essendovi alcun esplicito richiamo, nell'art. 3, comma 3 del provvedimento, alla procedura di controllo in esame (la norma si limita infatti a prevedere che l'assunzione dei mutui per i ripiani relativi a tale esercizio venga effettuata entro il 31 dicembre 1993 per la estinzione delle anticipazioni straordinarie di cassa, con la conseguenza di far ricadere sui bilanci regionali e provinciali gli oneri per interessi su tali anticipazioni maturati successivamente a tale data), è da ricordare la delibera n. 56/1993

12) Cfr. per il 1989 le modifiche apportate all'art. 2 bis del d.l. n. 262 del 1990, convertito nella legge n. 334/1990

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della Sezione controllo Stato. Con tale pronuncia è stato precisato che la effettuazione del controllo di cui all'art. 19 d.l. n. 65/1989 convertito nella legge n. 155/1989 è richiesta anche per l'anno 1990, coerentemente con quanto già emerso nel citato parere n. 286/1991 delle SS.RR. (13).

Nella delibera viene sottolineata la necessità di escludere dal ripiano le «partite inesistenti o erroneamente quantificate ovvero ingiustificate alla luce delle regole formali e di sana e buona gestione», necessità che non va ritenuta circoscritta alla sola tutela degli interessi dello Stato quale maggiore finanziatore, ma costituisce «una salvaguardia per tutti i livelli istituzionali interessati alle operazioni di ripiano», atteso il carattere garantistico del controllo svolto dalla Corte e la piena compatibilità con gli altri livelli di controllo (Regioni e Ministero del Tesoro).

Nel quadro di un'armonizzazione delle verifiche e dei controlli che ai vari livelli istituzionali sono previsti, la delibera individua, come tratto comune delle diverse normative intervenute in materia, «due precise finalità: da un lato, quella di accertare l'effettività, la congruità, la giustificabilità e l'utilità delle maggiori spese e dei correlati disavanzi anche mediante analisi delle entrate e delle relative possibilità di realizzazione; dall'altro, quella di consentire che il ripiano rimanga a carico della finanza pubblica solo in caso di esito positivo del predetto accertamento e in caso contrario ne rimangano via via esenti i vari livelli, Stato, Regione (o Provincia Autonoma) ed U.S.L., per essere definitivamente addossato ai comportamenti illeciti che ne siano stati causa, da segnalare al Procuratore Generale di questa Corte per la conseguente azione di responsabilità».

La necessità del controllo della Corte è prescritta per il 1991 dal citato d.l. n.9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, all'art. 2, comma 1, lett. b), limitatamente alla quota residuale (2/3) ivi indicata con oneri a carico del bilancio statale, mentre il successivo comma 2 ne dispone l'esclusione per il 1992.

Richiamato sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale relativo a tale peculiare funzione di controllo della Corte, è da premettere, come riferito anche nelle precedenti Relazioni, che la stessa è risultata rallentata da talune difficoltà interpretative ed operative, insieme alla tardiva pubblicazione dei modelli ministeriali, alla possibilità di accedere per larghissime quote di disavanzo al meccanismo delle anticipazioni ed al sensibile ritardo con cui molte UU.SS.LL., pur in presenza di disavanzi per gli esercizi considerati, hanno attivato la descritta procedura. Non potendosi quindi rappresentare, per le riferite ragioni, una situazione omogenea e definitiva delle risultanze del controllo, si ritiene tuttavia di offrire taluni elementi e valutazioni, da considerare sintomatici di problemi e tendenze generalizzate che si sono riscontrate su base regionale.

Oltre che per la Provincia autonoma di Trento, per cui, come già riferito nella Relazione per il 1991, risultano attivate le istanze di mutuo per il 1987 e 1988, essendosi perfezionata la procedura di controllo, risulta completato l'esame per detto biennio anche nella Regione Marche e nella regione Lombardia (14).

Nel fare riferimento alle osservazioni emerse dall'attività di controllo nelle singole regioni è comunque da considerare anche la valenza tendenzialmente generalizzata ascrivibile a molte delle disfunzioni rilevate e dei fattori che hanno inciso sui disavanzi, tenuto conto di analoghe problematiche che emergono in sede di attività istruttoria, a cui viene quindi dato adeguato rilievo nella presente analisi.

Le più ricorrenti disfunzioni rilevate attengono in primo luogo alla predisposizione dei documenti di bilancio, deliberati sovente con grande ritardo, così come i conti consuntivi e gli atti ricognitivi ai fini delle leggi di ripiano: il bilancio preventivo, a causa delle variazioni che intervengono e delle autorizza-

13) Le Sezioni Riunite nel parere n. 286/D del 7 marzo 1991 hanno ritenuto, in ordine alla questione della validità nel tempo del controllo in materia affidato alle Delegazioni regionali della Corte che, fatta salva la limitazione iniziale di cui al quarto comma del citato art. 19 del D.L. n. 65/89 e relativa legge di conversione n. 155/89, che esplicitamente esclude da detto controllo i disavanzi verificatisi negli esercizi 1985 e 1986, la funzione non sembra incontrare altri limiti temporali d'efficacia, atteso che la norma istitutiva, di cui al primo comma del suddetto art. 19, correla la funzione stessa in termini generali e astratti alle leggi di ripiano dei disavanzi delle unità sanitarie locali. Con la conseguenza che il controllo di competenza delle Delegazioni regionali della Corte deve ritenersi operante per tutti gli esercizi successivi al 1986 per i quali non sia intervenuta o intervenga successivamente un'espressa manifestazione di volontà contraria da parte del legislatore.

14) Cfr. Rel. al rend. gen. per il 1992 - A.S. «La spesa sanitaria», par. 3.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zioni regionali ad una maggior spesa, vengono quindi a perdere i connotati di veridicità e di strumento di corretta programmazione della spesa. Mancanti o carenti risultano spesso le altre scritture contabili, come quelle attinenti al patrimonio. Ne discende una non corretta contabilizzazione, sia con riguardo agli esercizi di riferimento (la fase dell'impegno sembra perdere il rilievo che le è proprio in una corretta procedura di spesa), sia con riferimento alla distinzione tra spese correnti ed in conto capitale, sia in relazione alle spese a destinazione vincolata per obiettivi specifici (l. 887/1984).

In questa generalizzata situazione di disordine giuscontabile si inserisce sovente la imputazione sul F.S.N. di spese a carattere marcatamente socio-assistenziale che dovrebbero trovare altrove una più corretta allocazione.

Insieme a queste ricorrenti disfunzioni nella programmazione ed attuazione delle spese sono poi emerse talune irregolarità gestionali (in materia contrattuale, di affidamento di consulenze, di trattamento di personale, di convenzionamento con strutture esterne, etc.) che hanno dato luogo ad una trasmissione degli atti alle competenti Procure regionali della Corte.

Dall'esame effettuato, come riferito ad esempio per la Toscana, è emersa una area di spesa dichiarata non suscettibile di ripiano; spetta poi alle regioni nella ratio delle norme e del sistema dare corretto seguito ai rilievi mossi dalla Corte attraverso le sue Delegazioni regionali, sia per la esclusione dal ripiano di somme improprie che per la rimozione, per la parte di competenza, delle disfunzioni e degli ostacoli riscontrati.

LIGURIA

Dalle 20 unità sanitarie locali operanti nella regione Liguria sono pervenuti all'esame del competente ufficio di controllo n. 88 atti ricognitivi, di cui 20 per l'esercizio 1987, 20 per l'esercizio 1988, 12 per l'esercizio 1989, 17 per l'esercizio 1990 e 17 per l'esercizio 1991.

L'esame istruttorio degli atti ricognitivi delle UU.SS.LL. si è svolto mediante richiesta di atti e scritture e, ove necessario, mediante accertamenti diretti, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. Nel 1993 sono stati disposti n. 6 accertamenti diretti che hanno riguardato 4 UU.SS.LL., 2 Istituti scientifici di cura e ricovero, l'Ospedale Galliera e l'Ospedale Evangelico Internazionale.

Le operazioni di accertamento condotte sulle scritture e sulla documentazione delle predette strutture sanitarie sono state giornalmente descritte in sommari processi verbali redatti in contraddittorio con i rappresentanti delle amministrazioni interessate.

Oltre alle operazioni compiute sono stati verbalizzati i chiarimenti forniti e la documentazione prodotta. Al termine dell'accertamento i funzionari incaricati hanno redatto una relazione sui risultati del riscontro eseguito, relazione che, unitamente ai verbali giornalieri, è stata formalmente acquisita agli atti dell'istruttoria. Nel corso dell'anno sono state assunte due determinazioni relativamente agli esercizi 1987 e 1988 della U.S.L. n. 10 di Genova.

Le determinazioni assunte e le relazioni istruttorie hanno evidenziato le seguenti «patologie».

1) Ritardo, talora anche notevole, nell'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi, i quali risultano spesso carenti degli allegati richiesti dalla normativa regionale.

2) Omessa compilazione e/o allegazione al conto consuntivo del conto di cassa del tesoriere.

3) Omessa vidimazione delle scritture contabili le quali, talora, vengono tenute esclusivamente su supporto magnetico con conseguente possibilità di ripetute successive modifiche delle stesse.

4) Omissioni nella contabilizzazione degli impegni e discordanze fra gli impegni registrati e le risultanze del conto consuntivo.

5) Omessa o irregolare tenuta degli inventari e della contabilità di magazzino.

6) Fino al 1993 non vi è stata uniformità di programmi utilizzati dalle diverse UU.SS.LL. per la tenuta della contabilità; alcuni di questi non consentono una chiara evidenziazione dei fatti di gestione (difficoltà di correlare i mandati emessi agli impegni con conseguente impossibilità di seguire la gestione dei residui negli esercizi successivi; impossibilità di ottenere prospetti analitici dei residui inestinti, ecc.).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7) Generalizzata disapplicazione dell'istituto della perenzione amministrativa e mancata cancellazione di residui per insussistenza della relativa obbligazione giuridica.

8) Frequente assunzione di impegni (c.d. «di accertamento» o «contabili») in assenza delle relative obbligazioni giuridiche, fatto la cui gravità viene accentuata dalla disapplicazione della perenzione amministrativa.

9) Conseguenti pagamenti in c/residui di spese di competenza ovvero di spese relative ad esercizi diversi da quello di formazione del residuo.

10) Acquisti di beni e servizi disposti in assenza di formale delibera di impegno.

11) Imputazione alla parte corrente di spese aventi natura di spese in c/capitale.

12) Utilizzo delle entrate a destinazione vincolata ovvero delle entrate finalizzate alla ricerca scientifica per scopi non corrispondenti alla causa dell'erogazione e omessa redazione delle relative relazioni al ministero della sanità.

13) Previsioni di spesa eccedenti il limite autorizzato dalla regione; assunzione di impegni oltre lo stanziamento, pagamenti disposti oltre l'importo impegnato.

14) Riaccertamento in aumento di residui passivi per impegni non contabilizzati negli esercizi di competenza.

15) Pagamenti effettuati dal tesoriere in assenza di formale mandato (sulla base di semplici «autorizzazioni»).

Nel corso dell'esame della documentazione contabile sono state incidentalmente riscontrate talune anomalie di gestione; si fa al riguardo breve cenno delle seguenti fattispecie:

1) Acquisto di pellicole e lastre radiografiche. Attraverso la proroga di precedenti contratti di forniture viene eluso il ricorso alle procedure di aggiudicazione previste dalla normativa CEE. Nei casi in cui si procede alla scelta del contraente mediante ricorso alla licitazione privata, le forniture vengono generalmente ripartite in lotti di importo inferiore ai limiti di valore previsti dalle predette disposizioni comunitarie ed assegnate al concorrente — tra i pochi invitati — che ha presentato l'unica offerta valida.

2) Contratti di pulizia. L'esame ha evidenziato anche per tale tipologia di contratti fenomeni simili, anche se meno frequenti.

3) Acquisto di farmaci. Si fa generalmente luogo alla trattativa privata anche per l'acquisto di specialità medicinali di case farmaceutiche diverse aventi i medesimi principi attivi.

4) Consulenze. In taluni casi le UU.SS.LL. hanno fatto ricorso a legali per l'assistenza in sede contabile e penale di propri amministratori e dipendenti. Si è riscontrata l'esistenza di convenzioni fra UU.SS.LL. ed enti pubblici per prestazioni professionali continuative compensate a sanitari dipendenti delle stesse UU.SS.LL.

5) Assistenza farmaceutica e diagnostica strumentale in convenzione. Omesso o insufficiente è risultato il controllo sulle prescrizioni di farmaci, così come le indagini a campione (art. 11 del decreto legge n. 463 del 1983, convertito nella legge n. 638 del 1983) sulle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio da eseguirsi presso gli ambulatori e le strutture private convenzionate.

6) Contributi per ricoveri di alta specializzazione. Si è riscontrato il caso di un intervento urgente di alta specializzazione ammesso a contributo in quanto, a motivo dell'urgenza, è stato effettuato «in ricovero privato» nonostante che la struttura ospedaliera appartenesse ad un istituto scientifico di diritto pubblico.

7) Assistenza protesica e riabilitativa in convenzione. I rapporti debitori e creditori delle UU.SS.LL. verso le I.P.A.B. e gli altri istituti pubblici convenzionati risultano quanto mai incerti: né le UU.SS.LL. né gli enti convenzionati curano la pronta definizione delle reciproche spettanze, così che nelle scritture delle UU.SS.LL. figurano impegni di spesa e accertamenti di entrate determinati mediante sommaria stima. Il decorso del tempo rende impossibile ad entrambe le strutture la definizione delle pregresse partite debitorie e creditorie: conseguentemente residui di rilevante importo vengono conservati nelle scritture nonostante l'assoluta indeterminatezza delle obbligazioni reciproche.

8) Manutenzione ordinaria. Si è constatata in taluni casi un'abnorme lievitazione del costo dell'opera rispetto all'importo preventivato.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9) Interessi passivi. Presso talune UU.SS.LL. si è riscontrato il frequente ricorso ad anticipazioni straordinarie del tesoriere, le quali hanno comportato notevoli esborsi per interessi passivi.

10) L'ospedale Evangelico Internazionale di Genova, ente ecclesiastico appartenente alla Tavola Valdese, non tiene contabilità separate della gestione finanziaria dell'ente ecclesiastico rispetto a quella dell'ospedale pubblico, finanziato «a bilancio» (D.P.C.M. 18 luglio 1985) dalla Regione. La sostanziale unicità di gestione comporta, pertanto, il finanziamento pubblico dell'eventuale disavanzo relativo alle attività assistenziali — anche non sanitarie — proprie dell'ente ecclesiastico.

PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

Intensa è l'attività istruttoria svolta nella Delegazione regionale per il Piemonte ove il numero delle UU.SS.LL. operanti nel territorio è complessivamente di 64. A queste va aggiunta la U.S.L. di Torino 1/23, competente a gestire il servizio sociosanitario nell'intero territorio del Comune di Torino fino a tutto il 1987.

Nel corso del 1993, risultano pervenuti alla Delegazione: 1) n. 18 lettere di osservazioni riguardanti gli atti ricognitivi delle entrate e delle spese relativi agli esercizi 1987 e 1988, in risposta ad una richiesta formulata dalla Delegazione nei confronti di tutte le UU.SS.LL. nel 1992; 2) 28 atti ricognitivi delle entrate e delle spese di competenza dell'esercizio 1989; 3) 2 atti ricognitivi delle entrate e delle spese di competenza dell'esercizio 1991.

Con riferimento alle gestioni di competenza 1987 e 1988, nel 1993 sono state esaminate le risposte presentate da 18 UU.SS.LL. per un totale di 19 deliberazioni di approvazione di 31 atti ricognitivi delle entrate e delle spese, di cui 15 relativi alla gestione di competenza 1987 e 16 relativi alla gestione di competenza 1988.

È stata formulata una determinazione (n. 1 del 16/8/1993) sull'atto ricognitivo relativo agli esercizi 1987 e 1988 presentato dalla U.S.L. n. 58 di Cuneo.

Dalla documentazione pervenuta ed esaminata è emerso che non risulta univoco l'orientamento assunto dalle UU.SS.LL. del Piemonte e della Valle d'Aosta circa la necessità della deliberazione dell'atto ricognitivo delle entrate e delle spese da adottarsi anche per le gestioni che non si sono chiuse in disavanzo.

L'omissione di tale deliberazione appare evidentemente dovuta all'assenza della richiesta di ripiano: peraltro, nel già citato parere n. 287/1991 delle SS.RR. della Corte, tale adempimento è comunque richiesto.

Dalla documentazione ricevuta risulta che tutte le UU.SS.LL. hanno fatto ricorso, sia nel 1987 che nel 1988, all'esercizio provvisorio del bilancio, ex art. 20 della legge regionale n. 2 del 13/1/1981, dovuto alle tardive indicazioni regionali necessarie per la predisposizione del bilancio preventivo. Quest'ultimo ha perciò assunto natura di mero atto tecnico, presentando tutte le voci di spesa notevolmente sottostimate rispetto alle reali necessità, perché predisposto in base allo stanziamento dell'anno precedente da parte della regione della quota del Fondo sanitario nazionale prevista sull'apposito capitolo di entrata (1/11/01). Peraltro il CIPE aveva deliberato lo stanziamento provvisorio del Fondo Sanitario Nazionale, per l'esercizio 1987, soltanto in data 12/2/1987.

Per tali motivi, e sottolineando la totale mancanza della possibilità di una seria programmazione, una parte delle UU.SS.LL. piemontesi ha ritenuto non possibile individuare le singole voci di spesa che hanno contribuito a determinare il disavanzo per entrambi gli esercizi ed ha affermato che le somme iscritte sul cap. 1.20.02, per il 1987, e sul cap. 1.20.03, per il 1988, corrispondono al fabbisogno necessario per portare a termine la gestione e garantire l'erogazione dei servizi sanitari fino al 31 dicembre di ciascuna annualità. Partendo dalle stesse premesse, altre UU.SS.LL. piemontesi hanno invece identificato nelle voci di spesa che hanno necessitato di maggiori impinguamenti, con variazioni e storni di bilancio, quelle che hanno contribuito più incisivamente a determinare il disavanzo: sono voci comprese nei capitoli di spesa di cui è stata aumentata la capienza con le variazioni di bilancio approvate in seguito all'autorizzazione ad iscrivere, sui predetti capp. 1.20.02 e 1.20.03, gli stanziamenti deliberati dalla Giunta regionale rispet-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tivamente il 24/11/1987 ed il 24/11/1988. Si tratta, in particolare, di spese relative al personale dipendente e agli oneri sociali, all'assistenza medico-generica e pediatrica convenzionata, all'assistenza medico specialistica convenzionata, interna ed esterna e all'assistenza farmaceutica tramite le farmacie convenzionate.

Va sottolineato, però, che le maggiori spese relative al personale dipendente ed all'assistenza medica, generica, pediatrica e specialistica interna ed esterna sono state anche determinate dall'applicazione del nuovo contratto di lavoro, ex D.P.R. n. 270 del 20/5/1987, e dall'applicazione delle nuove convenzioni, ex DD.PP.RR. nn. 289, 290 e 291 dell'8/6/1987 e DD.PP.RR. nn. 119 e 120 del 23/3/1988.

Per la U.S.L. della Valle d'Aosta, con la deliberazione di variazione del bilancio 1988 adottata in seguito all'autorizzazione deliberata dalla Giunta regionale, il disavanzo risulta determinato dalle spese relative al personale dipendente, agli organi istituzionali, all'acquisto di beni e servizi, ai trasferimenti correnti e agli interessi passivi.

Sotto il profilo contabile il disavanzo di cui le UU.SS.LL. piemontesi chiedono il ripiano corrisponde alle somme accertate sui citati capp. 1.20.02, per il 1987, e 1.20.03, per il 1988, e quello di cui chiede il ripiano, per il 1988, la U.S.L. della Valle d'Aosta corrisponde alla somma accertata sul cap. 014. Per le unità sociosanitarie locali del Piemonte i predetti capitoli, accesi in entrata nel corso della gestione stessa, permettono di arrivare in pareggio alla chiusura dell'esercizio e corrispondono all'ulteriore finanziamento della spesa corrente 1987 e 1988; le somme accertate su di essi costituiscono il disavanzo della gestione di competenza di cui le UU.SS.LL. hanno richiesto il ripiano. Si tratta di voci di bilancio che presentano la duplice natura di attività e passività, e cioè capitolo di entrata e disavanzo della gestione di competenza. Per la U.S.L. della regione Valle d'Aosta è riscontrabile un'operazione diversa di accertamento del disavanzo. Infatti, successivamente all'iscrizione sul bilancio dell'esercizio finanziario 1988 di impegni di spesa corrente in eccedenza agli stanziamenti precedentemente autorizzati, per un ammontare corrispondente al disavanzo di gestione accertato anche in sede di approvazione del conto consuntivo, la stessa somma è stata iscritta in entrata sul cap. 014 del conto consuntivo 1989.

Risultano essere stati rilevati dalle UU.SS.LL. piemontesi, per la prima volta sul conto consuntivo 1987, in sede di deliberazione, i residui perenti ex art. 49 della legge regionale n. 2/1981. In conformità a quanto indicato dall'Assessorato alla Sanità della regione Piemonte, con nota prot. n. 0228/1/52 del 21/6/1988, la rilevazione dei residui perenti è stata attuata soltanto sulla spesa in conto capitale e su quella a destinazione vincolata, con riguardo alle gestioni pregresse fino all'esercizio 1985.

Per n. 10 UU.SS.LL. piemontesi l'approvazione dei conti consuntivi è stata deliberata intempestivamente rispetto al termine del 30 giugno, considerato il combinato disposto dell'articolo unico della legge 15/1/1986, n. 4 e dell'art. 50 della legge regionale n. 2/1981. Per quanto riguarda la U.S.L. della regione Valle d'Aosta, il comitato di gestione ha deliberato la predisposizione del conto consuntivo 1988 soltanto in data 21/5/1990 (cfr. art. 42, comma 3, della legge regionale 22/12/1980, n. 61, e art. 7, ultimo comma, della legge regionale 8/4/1986, n. 14).

LOMBARDIA

Le UU.SS.LL. della Regione Lombardia sono 99, alle quali si aggiungono n. 8 presidi multizonali, per un totale di n. 107 Enti.

Nel corso del 1993 la Delegazione per la Lombardia ha concluso l'esame relativo agli anni 1987 e 1988, con la adozione delle delibere (n. 204) in merito alla regolarità o non regolarità degli atti ricognitivi ed ha, poi, iniziato l'esame degli atti ricognitivi concernenti gli esercizi 1989 e 1990.

Sono stati esaminati gli atti ricognitivi relativi al disavanzo da ripianare, il prospetto riepilogativo (modello «B») ad essi allegato ed i conti consuntivi, quale termine di raffronto per valutare l'esattezza delle risultanze contabili.

Per l'esercizio 1990, si è operato sulla base dell'atto ricognitivo e di un prospetto riepilogativo analogo a quello previsto per gli anni precedenti (il modello «B»), pur non essendo il prospetto stesso previsto dalla normativa relativa al ripiano del disavanzo di tale esercizio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In particolare, per l'esercizio 1990, i rilievi formulati dalla Delegazione hanno evidenziato la frequente mancanza di documentazione contabile (bilanci, variazioni, assestamenti e documentazione ad essi collegata). È stato tuttavia evidenziato un notevole miglioramento nella stesura degli atti ricognitivi soggetti al controllo.

Anche per questi esercizi è emerso che le cause dei disavanzi trovano origine soprattutto nelle seguenti voci di spesa:

- 1) costo del personale (retribuzioni, oneri sociali, competenze accessorie);
- 2) spese per assistenza extraospedaliera (prestazioni medico-specialistiche con convenzioni esterne);
- 3) spese per assistenza ospedaliera in case di cura e cliniche universitarie;
- 4) contributi e assegni e sussidi agli assistiti.

PROVINCIA DI TRENTO

Nel corso del 1993 sono stati trasmessi al competente ufficio di controllo della Corte dei conti, per il controllo di regolarità contabile di legittimità previsto dall'art. 19, comma 1, del D.L. 65/89 gli atti ricognitivi relativi alla 11 unità sanitarie locali operanti sul territorio della Provincia di Trento.

I prospetti in questione si riferiscono alle risultante della gestione degli esercizi 1989 1990 e 1991 e sono finalizzati al ripiano della maggiore spesa sanitaria relativa ai medesimi esercizi, secondo quanto previsto dalle specifiche disposizioni di legge in merito emanate. Come riferito nella precedente relazione, infatti, per gli esercizi 1987 e 1988 è già da tempo conclusa l'attività di controllo.

I disavanzi dichiarati ammontano ai seguenti importi:

anno 1989: lire 35.556.605.000 – come da deliberazione della Giunta provinciale n. 9616 del 09.07.1993;

anno 1990: lire 76.121.188.000 – di cui lire 67.146.456.000 con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato. La suddetta determinazione è stata approvata dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 2232 del 02.03.1992;

anno 1991: lire 87.401.000.000 – di cui lire 36.880.000.000 già definite con deliberazione n. 9926 del 16.07.1993.

Nel corso del 1993 l'Ufficio di controllo ha proceduto in particolare all'esame della documentazione concernente: spese di rappresentanza; consulenze esterne non di carattere medico; spese mediche/specialistiche convenzionate; contributi e sussidi agli assistiti; spese di assicurazioni; spese per il servizio turistico di assistenza sanitaria.

Nella determinazione adottata dall'Ufficio sono espresse valutazioni negative in ordine al sistema operativo-contabile utilizzato, non conforme ai principi generali della contabilità. È stato infatti rilevato, dal lato della spesa, che, se lo stanziamento per un determinato capitolo risulta insufficiente rispetto alle esigenze, i relativi titoli di spesa in eccedenza sono trasferiti all'esercizio successivo, con la possibilità di formazione di disavanzi occulti. Questo sistema operativo è reso possibile dal fatto che non esiste collegamento diretto in contabilità tra l'ordine di spesa ed il relativo impegno.

Sul piano della spesa programmata e dell'utilizzazione delle risorse, le assegnazioni dei fondi alle UU.SS.LL da parte della provincia costituiscono una notevole limitazione, data dal fatto che gli enti in questione vengono a conoscenza dell'entità del riparto definitivo solo alla fine dell'esercizio, quando la gran parte delle spese è stata ormai effettuata. Ciò comporta l'impossibilità di legare la spesa sanitaria ad un «bilancio» predeterminato, con la conseguenza che l'assegnazione dei fondi risulta dipendente dalla spesa, anziché essere la spesa pianificata rispetto alle disponibilità. Non appare operata una verifica, anteriore alla promulgazione delle norme di ripiano, degli impegni 1989-1990-1991 eventualmente eccedenti i relativi stanziamenti di bilancio. A norma della l.r. n. 1/1971 gli impegni delle UU.SS.LL. devono essere adottati, dagli organi competenti, nei limiti degli stanziamenti previsti dal bilancio in corso. Questo accade

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spesso solo formalmente, vista la possibilità, come sopra descritta, di riportare eccedenze di spese all'anno successivo. La conseguenza è che l'impegno di spesa diventa una mera «scrittura contabile» e non un momento nel quale le amministrazioni organizzano e perseguono l'interesse pubblico, nella cultura della responsabilità, per evitare sprechi e disorganizzazione a tutti i livelli.

Dall'analisi generale condotta, è stato rilevato che l'eccessiva aspirazione a snellire le procedure di spesa determini sovente una situazione di disordine nei conti dei centri di costo. È stata osservata, inoltre, l'adozione di una classificazione nella struttura contabile che poco risponde agli obiettivi conoscitivi che questo controllo tende a raggiungere. L'individuazione della corrispondenza tra i dettagli dei trasferimenti ed i vari settori presi in esame, i rapporti ed i collegamenti contabili tra i diversi sottosettori ed il loro controllo incrociato nelle risultanze, sono necessarie condizioni per una corretta determinazione.

Sull'ammontare della spesa, l'incidenza maggiore è rappresentata dagli oneri per il personale (nella Provincia di Trento il livello di spesa per il personale risulta superiore rispetto alla media nazionale) conseguente in parte al rinnovo contrattuale '88-'90; seguono, poi, l'acquisto di beni e servizi, la farmaceutica convenzionata, la spesa ospedaliera convenzionata.

I trasferimenti correnti, nell'elaborazione grafica presentata da alcuni enti, sono in aumento notevole: tale situazione è dichiarata conseguenza del ripristino del versamento per l'esercizio 1990, nel bilancio della Provincia, del 50% delle entrate proprie delle U.U.S.S.L.L., da utilizzare per investimenti sanitari. Altri trasferimenti correnti s'individuano, in aumento, nei rimborsi per assistenza diretta ospedaliera in Italia e all'estero, nei rimborsi agli assistiti e per l'assistenza integrativa ordinaria e protesica.

Si desume, nella verifica delle spese riguardanti i laboratori privati convenzionati, il ribasso delle stesse nel 1989, dovuto all'adeguamento imposto dall'art. 2 legge n. 37 del 1989 che fissa, aggiunte le relative variazioni tariffarie, il tetto della spesa allo stesso livello di quello sostenuto nel 1986. I laboratori privati, per accedere ad una convenzione, dovrebbero avere garantito un certo numero di prestazioni, affinché la convenzione abbia una valida ragione. Nonostante la diminuzione di questa spesa nel 1989 rispetto al 1988 (-32,33%), non vengono rintracciati accenni a varianti apportate alle convenzioni.

La formulazione del bilancio pluriennale, quale indicazione programmatica, costituirebbe un notevole punto di riferimento propeedeutico rispetto al bilancio annuale. Sovente le varie gestioni s'impostano sulla base dei risultati dell'esercizio precedente in via provvisoria, grazie alla possibilità di riassegnazioni provinciali.

L'attenzione dell'ufficio di controllo si è incentrata negli affidamenti d'incarico ad esterni, sulle consulenze, che dovrebbero avere natura occasionale e che invece si ripetono quasi automaticamente alla scadenza, dando sentore di prestazioni a carattere continuativo.

Con riferimento alla contabilizzazione e verifica della fatturazione delle ricette presentate dalle farmacie, effettuata dall'U.S.L. C. 5 per conto di tutte le U.U.S.S.L.L. della Provincia ai sensi dell'art. 28 l.p. n. 33/1980, è stato rilevato che l'affidamento del servizio è stato disposto senza alcun previo sondaggio di mercato, da ritenersi opportuno, vista la particolarità del servizio appaltato.

Con riferimento all'U.S.L. C. 3, sono state rintracciate fatture liquidate nell'anno successivo a quello di emissione (1990), utilizzando i residui fino ad esaurimento, e per la parte restante, fondi del medesimo capitolo sulla competenza dell'esercizio finanziario 1991. Mancano altresì tutti gli atti e i presupposti giustificativi di proroga delle convenzioni, continuando così a configurarsi l'ipotesi di prestazioni tacitamente rinnovate. Si ricorre all'esterno a prestazioni libero professionali, tecniche e non, pur quando esistono in servizio, e ciò vale per tutte le U.U.S.S.L.L., le figure professionali adatte o perlomeno assunte con caratteristiche idonee allo svolgimento delle mansioni richieste. Dalle delibere per conferimento incarico è raro desumere motivazioni ed indicazioni sufficienti per l'affidamento; sovente poi le deliberazioni «prendono atto» di un servizio di consulenza già prestato, talora anche con un anno di ritardo rispetto all'inizio della prestazione.

È stato infine rilevato, sotto il profilo propriamente giuscontabile che, per capitoli privi di stanziamenti, ogni volta che viene ravvisata dall'amministrazione la necessità di liquidare su detti capitoli una spesa, si provvede ad effettuare un'apposita variazione di bilancio senza, peraltro, emettere l'apposito provvedimento formale; viene, di fatto, equiparato l'impegno di spesa alla variazione di bilancio.

PROVINCIA DI BOLZANO

L'attuazione del servizio sanitario nazionale in provincia di Bolzano compete, ai sensi dell'art. 2 l.p. n. 1 del 1981, alla Provincia stessa, nel rispetto dell'ordinamento delle UU.SS.LL. determinato con legge regionale (l.r. 30.4.80 n. 6) nonché dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. È la Provincia stessa, inoltre, in ottemperanza al principio fissato nell'art. 16 del D.P.R. 31.8.72 n. 670, ad esercitare le relative funzioni amministrative, salva la facoltà di delegare alcune di esse ai Comuni (art. 2 l.p. n.1/1981).

L'organizzazione strutturale in materia vede pertanto l'intervento concomitante dello Stato, della Regione e della Provincia secondo rispettive sfere di competenza, delineate in generale dal T.U. 31.8.72 n. 670 artt. 4 n. 7, 9 e 10 che identifica l'ambito in cui si manifesta la competenza legislativa degli enti territoriali in argomento.

In questo ambito, ai sensi dell'art. 6 bis del d.l. 30.12.79 n. 663 convertito in legge 29.2.80 n. 33, la provincia autonoma di Bolzano, nel riparto delle quote del fondo sanitario nazionale ad essa assegnate ai sensi degli articoli 51 e 80 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, trattiene le somme occorrenti per il finanziamento dei servizi e presidi sanitari gestiti direttamente, in quanto le relative funzioni non siano delegate ai comuni ai sensi dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Le somme trattenute sono amministrate secondo le norme di contabilità emanate dalla regione Trentino-Alto Adige ai sensi del citato D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, mentre l'assegnazione dei fondi alle UU.SS.LL. avviene in base ai criteri stabiliti dal piano sanitario provinciale (art. 36 l.p. n. 81/1981).

L'organizzazione sanitaria della provincia si articola in quattro unità sanitarie locali distinte, in base ad un criterio geografico, rispettivamente in U.S.L. - centro sud (Bolzano), U.S.L. - ovest (Merano), U.S.L. - nord (Bressanone) e U.S.L. - est (Brunico) (art. 3 della l.p. 2.1.81 n. 1 e successive modificazioni).

Il competente ufficio di controllo, nel corso del 1993, ha portato a termine l'analisi della spesa sanitaria afferente agli anni 1987 - 1988 e desumibile dagli atti ricognitivi delle entrate e delle spese di cui all'art. 19 del d.l. 2.3.89 n. 65 convertito in legge 26.4.89 n. 155.

Gli atti ricognitivi pervenuti erano stati approvati con i seguenti provvedimenti relativi ad entrambi gli anni considerati: a) U.S.L. Centro-Sud: delibera n. 3072 del 24.9.91; b) U.S.L. Ovest: delibera n. 1821 del 15.10.91; c) U.S.L. Nord: delibera n. 1113 dell'1.10.91; d) U.S.L. Est: delibera n. 1009 del 2.10.91.

La riconducibilità delle entrate e delle spese agli esercizi 1987 e 1988 è attestata dall'apposita dichiarazione delle UU.SS.LL. (nota «a» a pag. 3 del modello B), supportata dalle firme del presidente e del responsabile amministrativo, da riscontri a campione, ed infine da verifiche effettuate dal collegio dei revisori dei conti, come dimostrano le firme sul modello da parte del presidente del collegio stesso.

Va premesso che tutte e quattro le UU.SS.LL. presentano per l'anno 1987 una situazione di disavanzo e per l'anno 1988 un avanzo. Dall'esame effettuato è emersa una tecnica di predisposizione del bilancio di previsione di dubbia legittimità.

A tale proposito si è rilevato, infatti, che i bilanci di previsione con le relative variazioni, in riferimento al capitolo 10111, appaiono sovrastimati in quanto, a fronte delle previsioni finali risultanti dal conto finanziario, risultano accertati e riscossi importi di gran lunga inferiori, realizzando così una minore entrata.

Tale eccesso di previsione in entrata è stato consentito da deliberazioni provinciali, non soggette a registrazione da parte della competente Sezione della Corte (vedi ad es. deliberazione n. 6207 del 12.10.87), aventi per oggetto l'autorizzazione alle UU.SS.LL. ad incrementare i bilanci al capitolo 10111, delibere per le quali vi era nel dispositivo l'esplicita riserva che non potessero costituire titolo per l'accertamento delle relative entrate. Tale operazione non sembra conforme ai principi di contabilità pubblica ed, in particolare, a quanto previsto dagli artt. 219 e 220 del regolamento di contabilità di Stato (R.D. 2440 del 18.11.23). Infatti appare evidente che, con tale sistema, si autorizzano le UU.SS.LL. ad erogare spese con la consapevolezza che mancheranno poi i mezzi per porvi fronte, accettando pertanto l'inevitabilità del formarsi del disavanzo, e ciò in contrasto con i principi fondamentali di annualità, pareggio sostanziale e di veridicità, in virtù dei quali il bilancio deve rispecchiare, con la maggior limpidezza possibile, le reali condizioni finanziarie in cui verrà a trovarsi l'ente nell'esercizio al quale il bilancio stesso si riferisce.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In sostanza, operante tale sistema, il disavanzo non è il frutto di una eccedenza di impegno verificabile in conto consuntivo, rispetto agli stanziamenti definitivi, bensì il risultato di un meccanismo di elaborazione del bilancio preventivo non coerente con i criteri vigenti in materia di contabilità pubblica.

In tal modo tutta la procedura di erogazione della spesa è condizionata a monte dalla stesura di un bilancio così detto «tecnico», predisposto allo scopo di consentire la erogazione di mezzi finanziari pur con la consapevolezza della mancanza della sufficiente copertura.

Un altro aspetto della gestione delle UU.SS.LL., sul quale si è appuntata l'attenzione del competente ufficio di controllo, riguarda le entrate e le spese a destinazione vincolata.

Come si è detto, l'art. 17 della legge n. 887 del 22.12.84 prevede il finanziamento di attività con vincolo di destinazione nei settori: assistenza ai tossicodipendenti, servizi psichiatrici, servizi di riabilitazione, disabili ed anziani, completamento ed automazione dei servizi informativi U.S.L., applicazione normativa CEE in materia di risanamento degli allevamenti e profilassi delle malattie infettive e diffuse degli animali.

Per tali attività, programmate annualmente sulla base di direttive emanate dal ministero della sanità congiuntamente al ministero del tesoro, del bilancio e programmazione economica, è previsto l'invio al ministero della sanità di una relazione sull'impegno di fondi, sulle attività svolte e sui risultati conseguiti. In via preliminare si fa presente che le somme erogate con il vincolo di destinazione per loro specifica natura devono essere utilizzate esclusivamente per lo scopo per il quale sono stanziare, così come gli impegni assunti dalla U.S.L., relativi ai programmi di attività vincolata, non possono trovare collocazione tra le spese correnti.

Dal controllo effettuato è emerso invece che tale fondo sia stato utilizzato anche per attività non previste dal disposto del sopracitato art. 17 e ciò in contrasto con la specifica destinazione. Infatti, dal conto finanziario esaminato, mentre risultano indicate al titolo I, cap. 10711 «quota di riparto del fondo sanitario per altri interventi specifici» le entrate a destinazione vincolata, non altrettanto chiaramente, con riferimento cioè ad uno specifico capitolo, vengono indicate nel titolo I delle spese correnti le relative uscite.

Sugli aspetti esposti il competente ufficio della Corte formulerà le previste determinazioni da inoltrarsi alla provincia ai sensi dell'art. 19 del D.L. 2.3.1989 n. 65 convertito in legge 26.4.89 n. 155.

VENETO

Dall'esame degli atti ricognitivi relativi agli esercizi 1987 e 1988, trasmessi dalle 36 unità sanitarie locali del Veneto sono emerse le seguenti problematiche di maggiore interesse. È stata riscontrata, in generale, una tendenza, comune a quasi tutte le unità sanitarie locali, a predisporre i bilanci di previsione con una sottostima nella spesa di parte corrente, che porta a variazioni di bilancio sulla base di autorizzazioni regionali, non collegate ad effettive previsioni di entrata e talora insufficienti a coprire l'effettivo fabbisogno.

È stata rilevata, inoltre, una illegittima utilizzazione di assegnazioni di parte corrente per spese i cui oneri ricadono sui capitoli del conto capitale, in casi non rientranti fra quelli eccezionali, individuati dall'art. 17 della legge 22/12/1984, n. 887. Tale comportamento, comune a quasi tutte le unità sanitarie locali, ha prodotto un aumento del disavanzo da ripianare, avendo distolto dalla copertura della spesa di parte corrente risorse proprie dell'entrata corrente, mentre alle spese di investimento avrebbe dovuto provvedersi con fondi propri dell'entrata del conto capitale.

Ricorre, altresì, con frequenza il caso di esuberi di personale in servizio rispetto alle dotazioni organiche previste per le singole qualifiche e in qualche caso sono stati accertati esuberi rispetto al totale complessivo dell'organico.

La Delegazione per il Veneto ha sinora adottato n. 20 determinazioni concernenti altrettanti atti ricognitivi dell'esercizio 1987, mentre sono in fase di avanzata predisposizione le restanti 16 determinazioni, relative a detto esercizio.

FRIULI VENEZIA GIULIA

Nella regione Friuli-Venezia Giulia operano dodici unità sanitarie locali. Per gli esercizi 1987 - 1988 l'ufficio di controllo aveva provveduto, nel corso del 1992, a effettuare richieste istruttorie a tutte le UU.SS.LL. della regione, successivamente integrate, anche a seguito di una circostanziata denuncia di un'organizzazione sindacale relativa alle spese impegnate per il pagamento di prestazioni di lavoro straordinario connesse a progetti di produttività. A tali rilievi non è stata ancora data risposta dalle amministrazioni. Quasi contemporaneamente, con nota istruttoria del 9.12.1993, inviata ai commissari straordinari e ai presidenti dei collegi dei revisori delle UU.SS.LL. della regione, si sono chiesti documenti e notizie relativi agli atti ricognitivi dei disavanzi degli esercizi 1989-1990, a cui tuttora non è stata fornita risposta.

EMILIA ROMAGNA

Nel territorio della regione Emilia Romagna operano complessivamente n. 41 unità sanitarie locali.

A tutto il 31 dicembre 1993 sono pervenuti alla competente Delegazione n. 78 atti ricognitivi delle entrate e delle spese (di cui 39 afferenti l'esercizio finanziario 1987 e n. 39 l'esercizio finanziario 1988), da parte di 39 unità sanitarie locali, che hanno tutte fatto ricorso al ripiano, dato che le rispettive gestioni a fine esercizio hanno presentato situazioni di disavanzo.

Dieci unità sanitarie locali hanno poi trasmesso i conti consuntivi relativi all'esercizio 1989, dodici quelli relativi all'esercizio 1990, e quindici quelli riguardanti l'esercizio 1991; va però precisato che, da un primo esame della documentazione allegata, non risultano adottati né trasmessi i rispettivi atti ricognitivi che - eccezion fatta per l'esercizio 1990 stante il disposto dell'art. 3, 3° comma, legge 334/90 - a termini dell'art. 19 legge 155/89 formano oggetto del controllo da parte della Corte dei conti.

Per quanto riguarda invece le due unità sanitarie locali che alla data suindicata (31 dicembre 1993) non avevano ancora adempiuto all'invio degli atti ricognitivi relativi agli esercizi 1987 e 1988, l'ufficio di controllo ha provveduto a sollecitarle in tal senso, mediante richiesta formale degli atti e assegnazione di un breve termine (30 giorni) entro cui provvedere.

In ordine all'effettiva ed esclusiva riconducibilità delle entrate e delle spese indicate agli esercizi di competenza 1987 - 1988, pur non avendo completato l'attività di controllo, sono stati già evidenziati alcuni aspetti attinenti la gestione della spesa:

- risultano imputati all'esercizio successivo impegni di spesa assunti a fronte di obbligazioni perfezionatesi in quello precedente;
- applicando in modo improprio l'art. 4, 1° comma D.L. 382/89 convertito nella legge n. 8/90, obbligazioni assunte negli esercizi finanziari '88 e '89 sono state rispettivamente ricondotte con operazioni atipiche all'esercizio finanziario precedente;
- sono stati assunti impegni fittizi, privi cioè dei necessari requisiti giuridico-contabili; in particolare risultano deliberate assunzioni di impegni a seguito di approvazioni di perizie per lavori vari di manutenzione per i quali non si riscontra, dalla documentazione finora inviata, la stipulazione di alcun contratto nell'esercizio finanziario di riferimento.

Le suindicate operazioni contabili hanno implicato alterazioni dei risultati delle gestioni di competenza degli esercizi finanziari in questione, e sono state oggetto di richieste istruttorie e di chiarimenti.

Dal riscontro della documentazione contabile pervenuta dalle unità sanitarie locali su richiesta della Delegazione, e pur considerando gli effetti della applicazione dell'art. 4, 1° comma D.L. 382/89 convertito in legge n. 8/90, si è rilevato che la rendicontazione del IV trimestre presenta frequentemente dati non coincidenti con quelli riportati nel conto consuntivo.

Nell'esercizio 1987, a fronte di una quota assegnata dal CIPE pari a 3.516,681 miliardi di lire (comprese alcune entrate disponibili), sono state autorizzate variazioni in aumento delle previsioni di entrata (con delibera della Giunta regionale del 10.11.1987) fino ad un importo di 3.996,032 miliardi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le delibere anzidette sono state rese esecutive dalla Commissione di controllo sugli atti della regione, nell'intesa che gli importi fossero complessivamente contenuti in 3.815 miliardi per l'esercizio 1987, come indicato nel telegramma ministeriale del 17.11.87, e in 4.376 miliardi per l'esercizio 1988, come indicato nel telegramma ministeriale del 17.11.88.

Tali indicazioni non risultano essere state seguite dai competenti organi regionali.

TOSCANA

Le unità sanitarie locali operanti in Toscana, sono 40; nel corso del 1993 sono stati acquisiti tutti gli atti ricognitivi delle spese e delle entrate per gli anni 1987 e 1988, esercizi per i quali tutte le UU.SS.LL. hanno fatto ricorso al ripiano dei disavanzi.

L'unica U.S.L. che ha presentato un risultato positivo (peraltro relativamente al solo esercizio 1987) è l'unità sanitaria locale n. 26 «Arcipelago Toscano». Complessivamente il disavanzo supera a livello regionale i 220 miliardi per il 1987 e sfiora i 700 miliardi nel 1988.

L'incidenza media dei deficit di bilancio si attesta all'8,5% delle risorse assegnate agli enti per il 1987, e supera il 25% nell'esercizio successivo, con punte rispettivamente del 12% e del 38,5%.

L'aumento dei disavanzi, sia in termini assoluti, che rispetto al livello delle risorse disponibili, è conseguente ad un deciso aumento percentuale delle spese nell'esercizio 1988, rispetto al precedente (+21,3%), contro un modesto incremento medio delle entrate (+4,5%).

Come è noto, le risorse a disposizione delle UU.SS.LL. sono costituite quasi esclusivamente da trasferimenti di quote di fondo sanitario regionale (oltre il 97%), mentre per quanto riguarda le spese, primeggiano quelle relative al personale dipendente (55%), quelle per l'acquisto di beni e servizi (22%), e gli oneri per l'acquisizione di servizi in regime di convenzione (22%).

Il controllo contabile degli atti ricognitivi ha interessato, oltre all'aspetto formale degli elaborati, il rispetto dei criteri di aggregazione contabile delle risultanze dei conti consuntivi, nonché la corretta imputazione delle entrate e delle spese alle rispettive competenze.

La verifica relativa alla riconducibilità delle entrate alla competenza degli esercizi in esame ha riguardato principalmente i trasferimenti di fondo sanitario regionale (costituendo gli stessi fondi, come si è detto, la quasi totalità delle risorse a disposizione della gestione sanitaria) ed è stato attuato attraverso una completa ricognizione (che ha interessato anche bilanci successivi) tendente ad individuare assegnazioni pertinenti il 1987 e il 1988, intervenute nei periodi amministrativi seguenti ed a questi imputate, con la conseguente reimputazione, in sede di atto ricognitivo, alle originarie competenze.

L'operazione ha comportato anche la richiesta, alle unità sanitarie locali, di una precisa ricognizione dei residui attivi e passivi esistenti alla chiusura degli esercizi 1987 e 1988, con l'iscrizione di eventuali assegnazioni successive di risorse di competenza, la cancellazione di residui passivi insussistenti e la rilevazione di economie di stanziamento verificatesi fino alla data della presentazione degli atti ricognitivi.

Con le stesse finalità sono stati richiesti gli elementi analitici dei residui attivi e passivi 1987/88, tuttora iscritti nei bilanci degli enti.

La ricerca di cui sopra ha permesso l'individuazione e la conseguente cancellazione di numerosi residui passivi insussistenti, distribuiti sulla maggior parte dei capitoli della spesa corrente, con prevalenza di quelli relativi ad oneri per l'acquisizione di beni e servizi; l'analisi dei residui passivi tuttora esistenti ha permesso, inoltre, di formulare ipotesi su eventuali economie o insussistenze che potrebbero verificarsi anche successivamente al completo ripiano dei disavanzi.

I maggiori sfondamenti delle previsioni di spesa si riscontrano nei capitoli relativi al personale dipendente ed all'acquisizione di servizi in regime di convenzione (dal capitolo 12201 al capitolo 13311), ed in particolare ai capitoli n. 12202 - 12901 - 13304 - 13305 che, con punte di oltre l'80% di eccedenza rispetto alle previsioni, costituiscono, insieme, oltre il 65% del disavanzo complessivo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da una analisi generale dei precedenti dati, e tenendo presente che nei rimanenti capitoli della spesa corrente si sono determinate lievi eccedenze ed in molti casi risparmi rispetto alle previsioni, e visto inoltre che tali risparmi risultano incrementati a seguito della ricognizione che ha portato all'individuazione di numerosi residui passivi insussistenti negli stessi capitoli, è possibile ragionevolmente ipotizzare una disomogenea allocazione delle risorse in fase preventiva.

In particolare, le previsioni nei capitoli di spesa riguardanti il personale dipendente e l'acquisizione di servizi in regime di convenzione sembrano essere state sottostimate, salvo integrarne la consistenza con gli assestamenti di fine esercizio disposti, peraltro, sulla base di autorizzazioni ministeriali al superamento dei limiti previsionali di spesa, prive di adeguata copertura finanziaria.

Tale comportamento è difficilmente spiegabile, ove si tenga conto che le spese di cui trattasi risultano di agevole determinazione preventiva. Inoltre potrebbe legittimare la considerazione che vi sia stata una deliberata sottovalutazione, al fine di rendere disponibili maggiori risorse in altri capitoli, per spese in qualche misura discrezionali (per es. acquisto beni e servizi, manutenzioni, ecc.), con l'effetto, in ultima analisi, di imputare consistenti quote dei disavanzi alla gestione del personale e delle convenzioni.

Per quanto attiene al personale non sono emerse sostanziali eccedenze rispetto alle piante organiche, le quali, tuttavia, risultavano ancora provvisorie, non avendo provveduto la regione Toscana a formulare quelle definitive, previste dalla legge regionale n. 70 del 6 dicembre 1984.

Per quanto attinente al rispetto delle disposizioni relative ai limiti massimi individuali di prestazioni di lavoro straordinario, di cui agli artt. 17 e 81 del d.P.R. n. 270 del 20 maggio 1987, sono stati accertati numerosi sfondamenti dei limiti di legge; i conseguenti impegni di spesa illegittimamente assunti sono stati stralciati dai disavanzi ammessi al ripiano.

Per quanto riguarda gli oneri per l'acquisizione di servizi in regime di convenzione, possono farsi analoghe considerazioni in ordine alla obbligatorietà delle spese; emerge un incremento nel ricorso a strutture private convenzionate nel 1988 rispetto all'esercizio precedente ed una notevole eccedenza di spesa rispetto alle previsioni.

In merito può rilevarsi che nessuna unità sanitaria locale ha predisposto, in materia di attività specialistiche, l'apposito «piano di settore» previsto dall'art. 44, comma 1, della legge regionale n. 70 citata al fine di stabilire: a) il fabbisogno annuale di prestazioni; b) le capacità di risposta dell'unità sanitaria locale; c) l'entità dell'eventuale ricorso a privati convenzionati.

Per ciò che concerne gli oneri per l'acquisto di beni e servizi dal settore privato (dal cap. 13312 al 17303), sono state formulate numerose osservazioni in ordine alla riconducibilità degli stessi ai fini istituzionali, alla riferibilità alla competenza degli esercizi in esame, nonché all'indispensabilità ed improcrastinabilità delle spese, con particolare riferimento alle situazioni di eccedenza a livello di singolo capitolo. Le spese ritenute irregolari, rispetto ai suddetti criteri, sono state stralciate dai disavanzi di competenza.

Altre ricerche specifiche sono state condotte al fine di individuare ulteriori anomalie gestionali; queste in particolare hanno riguardato la dinamica dei pagamenti a fronte delle obbligazioni assunte, il ricorso ad eventuali anticipazioni di tesoreria, nonché la gestione di alcuni capitoli della spesa corrente in cui gli enti sono dotati di maggiore discrezionalità.

Per come si desume dalle relazioni amministrative di accompagnamento ai conti consuntivi, nonché da quelle dei collegi dei revisori delle singole unità sanitarie locali, e dai risultati ottenuti a livello generale, è possibile affermare che le stesse UU.SS.LL. hanno cercato di limitare al minimo la corresponsione di interessi ai fornitori per ritardati pagamenti (anche se non risulta che gli stessi siano stati liquidati entro i 90 giorni come di norma).

Questo ha comportato tuttavia il ricorso della maggior parte degli enti ad anticipazioni di cassa da parte dei tesorieri, con corrispondenti addebiti di interessi passivi.

Tali circostanze risultano confermate dai dati contabili aggregati che mostrano come il livello massimo degli interessi passivi corrisposti, pur non superando lo 0,18% del totale della spesa nel 1987 e lo 0,23% per il successivo esercizio, risulti tuttavia notevolmente incrementato, oltre che in relazione al totale della spesa, anche in termini assoluti (di oltre il 55%): ciò è senza dubbio indice di situazioni finanziarie in deterioramento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il controllo sulla gestione di alcune spese «a maggiore discrezionalità» ha interessato, in particolare modo, i seguenti capitoli: 11104 «spese di rappresentanza – organi istituzionali»; 12204 «compartecipazioni e attività libero-professionali»; 13208 «altri oneri»; 13336 «spese rappresentanza convegni e congressi»; 13337 «consulenze ed affidamento incarichi professionali»; 13338 «altri oneri»; 15401 «altri interessi passivi»; 17301 «varie e non attribuibili».

A livello generale può osservarsi che nessuno dei predetti capitoli supera l'1% del totale delle uscite nei due esercizi 1987-1988; occorre sottolineare, tuttavia, la sostanziale crescita dei relativi oneri nel 1988, rispetto al precedente esercizio (di oltre il 25%).

L'analisi ha comportato la richiesta di tutti gli atti di impegno, a prescindere dalla sussistenza di eccedenze di spesa nei capitoli suddetti.

Sono state formulate le consuete osservazioni, in ordine alla riconducibilità degli impegni ai fini istituzionali, nonché alla indispensabilità ed improcrastinabilità delle spese, con conseguenti stralci di quelle ritenute irregolari.

I controlli effettuati dalla Delegazione hanno portato a sensibili riduzioni dei disavanzi di competenza. In particolare il disavanzo complessivamente dichiarato dalle UU.SS.LL. nei due esercizi è stato ridotto di circa l'8,4% (da oltre 917 a 840 miliardi). Va sottolineato, peraltro, che tale risultato non tiene conto delle ulteriori rettifiche eventualmente da apportare ai disavanzi delle undici unità sanitarie locali che non hanno ancora presentato sufficiente documentazione per il controllo.

In ordine ai motivi ed alle circostanze che hanno condotto le unità sanitarie locali della Toscana alle esposte situazioni di disavanzo, può osservarsi che la crescita media delle uscite correnti, è di oltre il 21% nell'esercizio 1988 rispetto al precedente, ed il conseguente espandersi dei disavanzi non sembrano giustificati soltanto con il tasso di inflazione relativo al periodo considerato, né sembra che rinnovi contrattuali e delle convenzioni verificatisi in quel periodo possano da soli aver causato tali incrementi.

È utile sottolineare, invece, che, per come emerge dalla maggior parte delle relazioni amministrative, redatte in occasione della approvazione dei conti consuntivi 1987-88, si riscontra, generalmente, una iniziale sottostima della spesa sanitaria, anche a livello nazionale.

A questo si aggiunge una estrema incertezza circa l'entità dei mezzi a disposizione delle singole UU.SS.LL. Basti pensare che i provvedimenti relativi alle assegnazioni definitive di fondo sanitario regionale sono intervenuti negli esercizi 1987-88 mediamente intorno ai mesi di giugno e luglio.

Per questa via, i bilanci di previsione, che in realtà divengono dei meri strumenti tecnici atti solo a consentire agli enti di evitare l'esercizio provvisorio, non sembrano svolgere le funzioni di programmazione e di razionalizzazione della spesa, che dovrebbero essere loro proprie.

D'altra parte, il sistema delle autorizzazioni ministeriali allo sfondamento dei limiti di spesa, stabiliti a norma degli artt. 51 e 53 della legge 883/1978, mai accompagnati da stanziamenti aggiuntivi, nonché gli ulteriori sfondamenti riconosciuti «a sanatoria» dalle leggi di ripiano, hanno senza dubbio favorito l'espansione progressiva delle spese.

Non possono non sottolinearsi, infine, come ulteriori cause degli incrementi dei disavanzi, nonché di illegittimità ed irregolarità gestionali:

a) i ritardi nelle adozioni dei bilanci annuali, di cui si è detto, i quali dovrebbero essere compilati entro il 31 ottobre dell'esercizio precedente a quello cui si riferiscono (art. 22 l.r. n. 68/1980);

b) la proroga del termine entro cui effettuare gli assestamenti dei bilanci di previsione (stabilita al 20 dicembre dell'anno al quale i bilanci si riferiscono, dalla l.r. n. 85 del 13/12/1988, limitatamente all'esercizio 1988);

c) la sostanziale deroga all'art. 42 quarto comma, della l.r. n. 68/1980, relativo alla procedura di perenzione amministrativa dei residui passivi (deliberazione del Consiglio regionale n. 321 del 26/7/1988) e conseguente disapplicazione degli artt. 25 e 31, comma 2 della stessa legge, relativi alle ricognizioni annuali circa l'entità e la sussistenza degli stessi residui passivi;

d) gli ingiustificabili ritardi nella compilazione e nella approvazione dei conti consuntivi (mediamente avvenute nel 1990 ed anche nel 1991), nonché la mancanza pressoché generalizzata di importanti allegati, quali il conto economico (di cui all'art. 53 l.r. n. 68/1980) ed il conto del patrimonio (art. 54 della stessa legge);

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) le irregolarità rilevate nell'impegno e nella liquidazione delle spese e conseguenti violazioni della normativa di cui agli artt. 38 e 39 della l.r. n. 68 citata;

f) il mancato invio di atti di impegno al CO.RE.CO e la esecuzione di atti annullati in tutto o in parte dallo stesso organo di controllo.

In ordine a tali irregolarità gestionali, le determinazioni relative a 17 unità sanitarie locali sono state trasmesse alla Procura regionale per l'accertamento di eventuali responsabilità.

MARCHE

Per la regione Marche, come già riferito nella precedente Relazione della Corte, il controllo degli atti ricognitivi per il 1987 e 1988 risulta già completato da parte della competente Delegazione, ora occupata dall'attività istruttoria relativa al 1989. Anche per tale esercizio, del tutto assenti o insufficientemente esplicative sono risultate le relazioni illustrative di cui all'art. 49, comma quarto, della l.r. 24 ottobre 1981, n. 31 (norme di contabilità delle unità sanitarie locali).

Fanno eccezione sul punto le unità sanitarie locali di Amendola, S. Elpidio, S. Benedetto del Tronto e Falconara Marittima. L'unità sanitaria locale di Tolentino ha presentato una relazione illustrativa più curata, nella quale vengono effettuate analisi anche comparative di dati di più esercizi, ma prima della disamina della gestione dei residui avvenuta nel corso dell'esercizio.

Significativo documento richiesto dalla Delegazione - non prodotto dalle unità sanitarie locali di Macerata e Macerata Feltria - è la relazione del competente servizio bilancio sulla redazione della ricognizione 1989, che avrebbe dovuto articolarsi su 8 punti di carattere tecnico-contabile nonché contenere valutazioni in ordine alle cause del disavanzo. Non tutte le UU.SS.LL. hanno fornito positivo riscontro alle richieste. Nel panorama, pur parziale, è già emersa la riconferma, anche nell'esame degli atti ricognitivi 1989, delle più importanti questioni affrontate in sede di determinazioni assunte sulle ricognizioni 1987 e 1988.

È stata quindi rilevata una scorretta relazione degli atti ricognitivi 1989, come del resto non regolari erano risultate le ricognizioni 1987 e 1988, presentate all'ente Regione solo nominalmente in linea con le osservazioni della Corte.

In altri casi, poi, si è registrata l'esplicita opposizione degli enti ai rilievi della Delegazione, in particolare sulla richiesta concernente l'esclusione dagli impegni ripianabili delle spese di mero rilievo assistenziale e di quelle di cui ai programmi finanziati ex art. 17 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

Allo stato, dunque, né corrette né certe appaiono le risultanze degli atti ricognitivi già esaminati e le perplessità sulla imputazione delle poste contabili renderà opportuna l'instaurazione di contraddittori con gli enti medesimi.

UMBRIA

Alla Delegazione regionale per l'Umbria risultano pervenuti quarantuno atti ricognitivi, di cui dodici riferiti al 1987, dodici al 1988, sei al 1989, cinque al 1990, quattro al 1991 e due al 1992. Dodici sono le UU.SS.LL. operanti nella Regione e tutte, per gli esercizi in considerazione, hanno fatto ricorso al ripiano. Intensa è la relativa attività istruttoria attivata nella regione.

LAZIO

Nel corso del 1993 tutte le UU.SS.LL. della regione Lazio (in totale 51) hanno provveduto ad inviare gli atti ricognitivi e, su sollecitazione della Delegazione, sono pervenuti anche alcuni atti relativi al 1989 e 1990. Per quanto riguarda gli esercizi dal 1991 in avanti è stato accertato nelle vie brevi che i relativi atti contabili sono in corso di approvazione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra gli aspetti di maggiore interesse che si sono riscontrati va senza dubbio segnalato l'estremo ritardo con cui vengono approvati i documenti di bilancio.

In tutti i casi esaminati e portati a determinazione si è riscontrato — ma analoga situazione si è potuta verificare per le altre UU.SS.LL. — che sia i bilanci di previsione che gli assestamenti e poi i conti consuntivi vengono deliberati con ritardi anche nell'ordine dell'anno o comunque di diversi mesi.

Ciò comporta inevitabilmente la mancanza di una corretta attività di programmazione della spesa sanitaria e di un reale controllo sui flussi di spesa.

Ulteriore conseguenza di questa situazione di cronico ritardo nella predisposizione ed approvazione del bilancio preventivo è che risulta impossibile qualificare i settori di spesa in base a precise esigenze che sono poi quelle che invece dovrebbero rispecchiare peculiari caratteristiche e necessità di ogni singola U.S.L.; va inoltre detto che a questa situazione si rapporta una costante sottostima iniziale del fabbisogno del S.S.N.

Analoghi problemi si riscontrano per i conti consuntivi, la cui tardiva approvazione consente di fatto l'iscrizione in bilancio di poste attive e passive al di fuori della effettiva riconducibilità delle entrate e delle spese all'esercizio di competenza.

Dalla acquisizione dei relativi mastri dei residui e di altra documentazione (elenco disaggregato delle spese, quadro di raccordo), la Delegazione ha inoltre verificato come la gestione dei residui e più in generale tutta la tenuta delle scritture contabili non risulti soddisfacente.

In questa situazione non è raro riscontrare una non sicura riconducibilità delle spese agli esercizi di competenza, tanto che ancora alcune U.S.L. provvedono al ripiano di debiti afferenti al 1986 con imputazione ai bilanci 1987 e 1988. Ciò è dovuto anche alla mancata qualificazione professionale di parte del personale degli uffici di ragioneria ed al fatto che, solo a partire dal 1989, le UU.SS.LL. hanno potuto cominciare a dotarsi di strumenti informativi per la tenuta delle scritture. Ovviamente questa situazione si riverbera anche nella elaborazione dei documenti di bilancio in cui si sono potuti riscontrare errori nella imputazione ai capitoli oltre che errori materiali sulla effettiva consistenza delle poste attive e passive.

Notevoli problematiche sono anche emerse in ordine alla corretta gestione delle attività a destinazione vincolata che spesso sono state assimilate a quelle con semplice vincolo di destinazione.

Le attività a destinazione vincolata sono normativamente regolate dall'art. 17 della legge 22 dicembre 1984 n. 887 e si riferiscono a particolari «progetti obiettivo» approvati dalla Giunta regionale che recepisce i programmi ministeriali applicativi del citato art. 17 (lotta alle tossicodipendenze, programmi di riabilitazione, programmi di psichiatria).

Detti programmi sono approvati contestualmente al loro finanziamento che avviene con quote vincolate del fondo sanitario nazionale, cosicché tali somme — che non incidono sul disavanzo da ripianare — devono trovare precisa collocazione nel documento di bilancio. Accade invece che in realtà non vi sia precisa e puntuale distinzione di tali somme che finiscono nella generale disponibilità di cassa delle UU.SS.LL.

Diverso discorso deve farsi per quelle attività che finanziariamente gravano sul fondo sanitario regionale e che riguardano obiettivi particolari del piano sanitario regionale (formazione ed aggiornamento professionale, piani di educazione sanitaria et similia).

Dette attività devono tenersi distinte da quelle precedentemente enunciate, mentre sovente finiscono per essere con esse confuse al pari di quelle attività di rilievo socio-assistenziale (assistenza domestica, comunità alloggio, soggiorni estivi) che direttamente gravano sul bilancio regionale e/o comunale e per le quali le UU.SS.LL. dovrebbero avere separata contabilità ai sensi dell'art. 3 della legge 27 dicembre 1983, n. 730.

In talune strutture sanitarie si riscontrano imputazioni per spese telefoniche o per partecipazione a convegni e congressi che appaiono troppo elevate rispetto al bacino di utenza delle unità considerate, sovente di ridotte dimensioni.

Da quanto detto emerge una situazione di gestione delle strutture sanitarie che, dal punto di vista dei documenti contabili, è particolarmente deficitaria e senza che gli organi regionali attivino concrete misure di indirizzo e coordinamento.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche per gli esercizi successivi al 1988, la situazione complessiva non sembra complessivamente migliore, attesa la mancanza di una seria attività di monitoraggio delle esigenze dell'utenza, che non consente nessuna azione di programmazione degli interventi e quindi dei finanziamenti che continuano ad essere distribuiti con il solo riferimento alla situazione di cassa dell'esercizio precedentemente concluso.

Le precedenti valutazioni consentono di far emergere una complessiva situazione di carenze nelle strutture di organizzazione delle singole UU.SS.LL., che denotano una attività di gestione approssimativa e non priva di disfunzioni, diseconomie e sprechi.

ABRUZZI

Le unità Sanitarie operanti in Abruzzo sono 15 e tutte, ad eccezione della U.S.L. di Vasto, hanno fatto ricorso al ripiano per gli esercizi 1987-1988.

Intensa è risultata l'attività istruttoria svolta dalla Delegazione con la formulazione di rilievi attinenti alla documentazione finanziaria necessaria per l'espletamento della funzione di controllo, nonché ad aspetti specifici, quali il rispetto della disciplina dei rapporti convenzionali, l'entità degli straordinari corrisposti, le variazioni degli organici, le spese telefoniche sostenute. Più in generale, sono state chieste notizie sulle difformità di spesa (in termini percentuali) rilevate tra le UU.SS.LL. sul territorio regionale, in particolare per i centrali settori della spesa per il personale, per l'acquisto di beni e servizi, per la farmaceutica.

CAMPANIA

Per le UU.SS.LL. operanti sul territorio della Regione Campania è proseguita, nel corso del 1993, l'attività istruttoria espletata dal competente ufficio.

Allo stato, risultano pervenuti 48 atti ricognitivi per il 1987, 50 per il 1988, 12 per il 1989, 29 per il 1990 e 5 per il 1991. In base alla deliberazione n. 56/93 della Sezione del controllo è stato richiesto l'invio degli atti ricognitivi anche per il '90 e, in relazione a quanto stabilito nel parere 287/D del 7 marzo 1991 delle SS.RR., sono stati inviati rilievi documentali anche alle UU.SS.LL. che dichiarano di aver chiuso l'esercizio in avanzo come le UU.SS.LL. n. 3 e 47 per gli esercizi 1989 e 1990 e l'U.S.L. n. 61 per il '90.

In ordine agli atti afferenti la gestione delle UU.SS.LL. della Regione, richiesti in allegato agli atti ricognitivi, da un primo esame complessivo è emerso che spesso non esiste la compilazione dei conti del patrimonio. Comunque risulta insoddisfacente la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio (art. 50, 7° co. l. r. n. 63/80) anche quando sono allegate scritture patrimoniali.

Mancano, altresì, gli allegati al rendiconto finanziario previsti dall'art. 51 della l. r. 11.11.1980 n. 63, quali i prospetti contenenti la riclassificazione delle spese per funzioni e per programmi, i riepiloghi dell'inventario delle immobilizzazioni e dei beni mobili, i riepiloghi dei contratti finanziari. Nelle risposte ai rilievi documentali per il 1987 e 1988 le UU.SS.LL. hanno giustificato questa mancanza con un'inadempienza della Giunta regionale che non ha mai emanato tali prospetti e riepiloghi, come stabilito dal 2° comma del citato art. 51. Per superare tale inadempienza, nei rilievi documentali per il 1989-'90 è stata richiesta dalla Delegazione una relazione illustrativa avente analoghe finalità.

Per il biennio 1987 - 88 tutte le UU.SS.LL. della Campania, tranne la n. 61, hanno fatto ricorso al ripiano avvenuto, in tutto o in parte, con mutui erogati nel 1991. In undici casi il ripiano è stato completamente attuato (UU.SS.LL. nn. 2, 3, 6, 10, 12, 27, 35, 50, 51, 53, 59). In tutti gli altri casi sono restate differenze da ripianare.

Per il 1989, le somme dei mutui di ripiano sono state erogate nel corrente anno e vi hanno fatto ricorso la maggior parte delle UU.SS.LL. tranne la 10, 17, 27, 37.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il 1990 soltanto 12 UU.SS.LL. non hanno fatto ricorso a mutui di ripiano: di esse due (la n. 50 e la n. 61) perchè in avanzo.

In ordine alla valutazione della riconducibilità delle spese in eccedenza ai fini istituzionali del S.S.N., da un primo esame è emersa una notevole incidenza sul disavanzo dell'assistenza sanitaria convenzionata (da quella medico-generica a quella specialistica, farmaceutica ed ospedaliera): ciò è sembrato eccessivo, in una regione non sottodotata di strutture ospedaliere pubbliche, che anzi soddisfano la domanda anche di regioni limitrofe.

Altro elemento distorsivo della crescita del disavanzo sono risultate le spese per interessi passivi che, in vari casi, raggiungono cifre ragguardevoli.

Ad esempio, per il 1988, l'U.S.L. 40 sul cap. 252 ha un disavanzo vicino al miliardo, mentre la 44 lo supera.

Dai dati inviati dal settore programmazione della giunta regionale l'importo di interessi passivi su anticipazioni attivate nel 1990 ha portato ad un'incremento complessivo del disavanzo delle UU.SS.LL. di L. 195.699.197.904.

MOLISE

Tutte le n. 7 UU.SS.LL. operanti sul territorio della regione Molise hanno fatto ricorso al ripiano relativamente agli esercizi finanziari 1987 e 1988 compilando il prescritto mod. B definito con il D.M. 31 gennaio 1991. Sinora la Delegazione ha adottato determinazioni in merito alle richieste di ripiano avanzate dalle UU.SS.LL. di Larino n. 6, Termoli n. 7 e, limitatamente all'esercizio 1987, Venafro n. 1 (det. n. 1 del 16 novembre 1993, n. 1 del 19 gennaio 1994, n. 2 del 16 febbraio 1994).

Relativamente all'esercizio 1989 solo n. 5 UU.SS.LL. hanno fatto ricorso al ripiano compilando il prescritto mod. B definito con il d. m. 15 febbraio 1993.

Relativamente all'esercizio 1990 solo la U.S.L. di Venafro presenta, in consuntivo, un disavanzo di parte corrente. Peraltro, in ragione dell'applicazione dell'art. 3 del d. l. 15 settembre 1990, n. 262, convertito con l. 19 novembre 1990 n. 334, tutte le UU.SS.LL. hanno avanzato richiesta di ripiano.

Relativamente all'esercizio 1991 le strutture operanti sul territorio non hanno inviato il prescritto mod. B definito con il d. m. 27 aprile 1993.

Con deliberazione n. 3773 del 29 settembre 1993 la Giunta regionale ha provveduto in merito al ripiano dei disavanzi relativi agli esercizi 1987 e 1988, sulla base delle risultanze finali di seguito riportate:

(in migliaia di lire)

UU.SS.LL.	1987	1988
Venafro	-367.780	-4.203.459
Agnone	-1.935.280	-1.778.809
Isernia	-8.370.547	-12.870.116
Boiano	-2.291.612	-2.118.766
Campobasso	-14.043.969	-26.147.763
Larino	-766.832	-6.060.365
Termoli	-3.227.438	-4.823.631
Regione	-1.271.991	+ 2.360.136
Totale	-32.275.449	-55.642.773

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con deliberazione n. 3774 del 29 settembre 1993 la Giunta regionale ha provveduto in merito al ripiano dei disavanzi relativi all'esercizio 1989, nel presupposto che questi dovessero essere: da una parte, «integrati dal residuo deficit relativo al biennio 1987/88 per obbligazioni assunte negli stessi anni, impegnate nel 1989, ricondotte negli esercizi di competenza, ma ripianabili solo con i mutui che si andranno a contrarre per il 1989»; dall'altra, decurtati da «partite di spesa che sebbene relative al 1989 siano state impegnate nel 1990»:

U.U.S.S.L.L.	Disavanzo 1989	Riporto pregresso	Totale
Venafro	262.577	0	262.577
Agnone	0	883.552	883.552
Isernia	483.568	6.328.706	6.812.274
Boiano	1.143.295	0	1.143.295
Campobasso	6.656.648	10.424.125	17.080.773
Larino	1.321.419	2.714.900	4.036.319
Termoli	9.216.412	0	9.216.412
Totale	19.083.919	20.351.283	39.435.202

Con deliberazione n. 3775 del 29 settembre 1993 la Giunta Regionale ha provveduto in merito al ripiano dei disavanzi relativi al 1990 secondo le risultanze finali di seguito riportate:

(in migliaia di lire)

U.S.L. di Venafro	2.348.631
U.S.L. di Agnone	629.312
U.S.L. di Isernia	3.368.604
U.S.L. di Boiano	1.740.654
U.S.L. di Campobasso	18.082.536
U.S.L. di Larino	3.205.372
U.S.L. di Termoli	10.469.541
Totale	39.844.650

Con deliberazione n. 5791 del 15 dicembre 1992 e successiva n. 3016 del 4 agosto 1993 la Giunta regionale ha provveduto in merito al ripiano dei disavanzi relativi al 1991 secondo le risultanze finali di seguito riportate:

U.S.L. di Venafro	Disavanzo	—
U.S.L. di Agnone	Disavanzo	2.300.843.713
U.S.L. di Isernia	Disavanzo	4.775.150.399
U.S.L. di Boiano	Disavanzo	600.903.000
U.S.L. di Campobasso	Disavanzo	20.480.103.952
U.S.L. di Larino	Disavanzo	4.920.073.862
U.S.L. di Termoli	Disavanzo	5.510.190.074
Totale		38.587.265.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nei motivi di cui alle osservazioni rappresentate nelle determinazioni assunte, la Delegazione si è pronunciata per la irregolarità delle gestioni finanziarie e degli atti ricognitivi presentati dalle UU.SS.LL: n. 6 di Larino, n. 7 di Termoli e n. 1 di Venafro (per il momento limitatamente all'esercizio 1987).

Copia delle pronunce è stata trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti di Campobasso per quanto potesse emergere di competenza.

Si è potuto appurare l'illegittima iscrizione, tra le poste del bilancio finanziate dal F.S.N., delle spese sostenute per la gestione di una scuola professionale per infermieri finanziabile, invece, con fondi regionali (art. 22 L. 21 dicembre 1978 n. 845). Perplessità si sono espresse in merito alla riconducibilità ad attività socio-assistenziali di rilievo sanitario di spese sostenute per ricoveri di invalidi civili in case di cura private, per contributi usura indumenti e per assistenza alimentare ad invalidi di guerra, per interventi in materia di tossicodipendenza, per attività del consultorio.

Le spese sostenute per il personale negli esercizi 1987 e 1988 sono cresciute oltre i limiti d'incremento fissati dall'art. 6 della L. 28 febbraio 1986 n. 41 (finanziaria 1986). D'altra parte l'aumento della spesa sostenuta per competenze accessorie, unitamente all'incremento registrabile nella spesa per assistenza specialistica convenzionata esterna, non viene supportata da aumenti significativi delle entrate dirette o da un accertato miglioramento dei servizi resi (non sono state inviate le relazioni sulle singole gestioni che dovrebbero allegarsi al consuntivo).

La spesa farmaceutica, cresciuta secondo il trend nazionale, così come gli oneri sostenuti per le prestazioni medico specialistiche e di diagnostica strumentale, non è supportata dalle risultanze dei controlli sistematici previsti dagli artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1982 n. 526 e dell'art. 11, comma IX, del d.l. 12 settembre 1983 n. 463 convertito con l. 11 novembre 1983 n. 638.

A corredo degli atti ricognitivi non è pervenuta alcuna relazione illustrativa a firma del legale rappresentante della U.S.L. e del coordinatore amministrativo, nè quella del collegio dei revisori, nè sono state avanzate osservazioni da parte dell'assemblea territoriale competente.

Non sempre le entrate e le spese indicate nei consuntivi e nei prospetti definiti con il d. m. 31 gennaio 1991 sono risultati riconducibili agli esercizi di competenza 1987 e 1988. D'altronde, sebbene ai sensi dell'art. 4 del d.l. 25 novembre 1989 n. 382 possano considerarsi, in aggiunta agli impegni legittimamente assunti nell'ambito delle disponibilità dei singoli capitoli di spesa, le obbligazioni effettivamente assunte e le sopravvenienze passive accertate, rispettivamente entro il 31 dicembre 1987 e 31 dicembre 1988, non tutte le UU.SS.LL. hanno inviato, come richiesto, l'atto autorizzativo regionale normativamente previsto, con la indicazione analitica degli impegni assunti di fatto entro i termini sopra ricordati.

Nelle determinazioni adottate dalla Delegazione emergono i seguenti profili di irregolarità di carattere generale:

- mancata osservanza dei termini normativamente previsti per l'adozione e approvazione dei bilanci previsionali e dei consuntivi, con elusione dei limiti posti all'esercizio provvisorio e con evidenti riflessi negativi sulla programmazione delle attività e sulla sana gestione finanziaria dell'ente;
- mancato esercizio dei poteri sostitutivi o cautelari attribuiti al CORECO e alla regione in presenza di ingiustificate inottemperanze ad obblighi normativamente posti;
- variazioni apportate ai dati previsionali in corso d'esercizio, effettuate per tener dietro a contingenti esigenze di reperimento fondi su singoli capitoli e non sulla base di un'analisi oculata dell'andamento gestionale o, per quanto riguarda i prelievi dai «fondi di riserva», non in presenza dei presupposti che legittimano i prelievi, relativamente ai prelievi per storni, in presenza della necessaria disponibilità in rapporto al fabbisogno d'esercizio;
- entità della spesa farmaceutica e per prestazioni medico specialistiche e di diagnostica strumentale non supportate da risultanze documentali dimostranti l'effettuazione dei controlli sistematici previsti dagli artt. 1 e 3 della l. n. 526/1982 e dall'art. 11, comma IX, del d.l. n. 463/1983 convertito con l. n. 638/1983;
- indebita corresponsione di quote IVA alle aziende farmaceutiche (cfr. nota Ragioneria generale dello Stato n. 153750 del 5 agosto 1993);

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— immotivata discrasia tra le risultanze contabili del consuntivo (se del caso integrato, per quanto riguarda gli esercizi 1987 e 1988, delle spese autorizzate ex art. 4 d.l. 25 novembre 1989 n. 382 convertito con l. 25 gennaio 1990 n. 8) e i dati iscritti nei prospetti riepilogativi di cui al citato mod. B.

In particolare per la U.S.L. n. 6 di Larino, la Delegazione ha rilevato:

- variazioni ai bilanci di previsione disposte tardivamente a fine esercizio, con utilizzo di fondi già stanziati su capitoli suscettibili di ripiano a favore di capitoli non ripianabili (e.f. 1987 e 1988);
 - prelevamenti dal fondo di riserva per spese che non presentano i caratteri distinti delle «spese impreviste»;
 - iscrizione in bilancio di esposizioni debitorie relative ad ente ospedaliero cessato e dichiarate «estinte» (e.f. 1987);
 - mancata iscrizione in bilancio di spese farmaceutiche sostenute in corso d'esercizio;
 - corresponsione di competenze accessorie al personale in eccedenza agli stanziamenti;
 - iscrizione in bilancio di spese erogate nel successivo esercizio (e.f. 1988);
 - iscrizione in bilancio di spese relative ai periodi oggetto di precedenti ripiani (e.f. 1987 e 1988).
- (e.f. 1988);
- ingiustificate discrepanze tra risultanze dei conti consuntivi e dati trasposti nel mod. B (e.f. 1987 e 1988);

Per la U.S.L. n. 7 di Termoli, la Delegazione ha rilevato in particolare che le seguenti risultanze presentano «oggettivi profili di irregolarità» ed hanno certamente inciso sul risultato contabile finale posto a fondamento della richiesta di ripiano:

- variazioni ai bilanci di previsione disposte tardivamente a fine esercizio, con utilizzo di fondi già stanziati su capitoli suscettibili di ripiano a favore di capitoli non ripianabili;
- prelevamenti dal fondo di riserva per spese che non presentano i caratteri distinti delle «spese obbligatorie» o delle «spese impreviste»;
- storni effettuati in violazione del disposto dell'art. 26 della legge regionale n. 33/1980, che ne ammette la praticabilità solo in relazione a capitoli che presentino disponibilità in rapporto al fabbisogno di esercizio;
- irregolare iscrizione in parte corrente di somme destinate a spese in conto capitale;
- storni tra capitoli di parte corrente e capitoli di parte capitale, in violazione del divieto di cui all'art. 26 l.r. n. 33/1980;
- iscrizione in bilancio di spese relative a periodi antecedenti al 1987, oggetto di precedenti ripiani;
- finanziamento a carico del Fondo sanitario nazionale di spese non ascrivibili ad interventi di diretto rilievo sanitario;
- ingiustificate discrepanze tra risultanze dei conti consuntivi e dati trasposti nel mod. B;
- richiesta di ripiano avanzata nonostante che la chiusura dei bilanci 1987 e 1988 risulti a sostanziale pareggio e senza che sia stata formalmente assunta ulteriore determinazione di aumento della spesa di parte corrente in applicazione dell'art. 4 del d.l. 25 novembre 1989 n. 382, convertito dalla legge 25 gennaio 1990 n. 82.

Infine, per la U.S.L. n. 1 di Venafro relativamente all'es. 1987, la Delegazione ha rilevato, in particolare:

- inosservanza dei limiti normativamente previsti per l'applicabilità dell'istituto dell'esercizio provvisorio (non protraibile oltre il mese di aprile, ex art. 16 l.r. 12.9.1980 n. 33 ed art. 19, comma 3, d.l. 12.9.1983 n. 463 convertito dalla legge 11.11.1983 n. 638), con evidenti riflessi negativi sulla programmazione delle attività e sulla sana gestione finanziaria dell'ente;
- discrasie tra voci del bilancio di previsione e voci del conto consuntivo, in nessun modo giustificate o altrimenti documentate, con conseguente inosservanza dei principi di specificità, veridicità e chiarezza;
- significativa entità di minori accertamenti di entrata rispetto alle previsioni, non motivata né in alcun modo documentata;
- incompletezza delle scritture; inesistenza della dichiarazione di regolarità delle forniture e omessa inventariazione delle stesse; inesistenza di formali delibere autorizzative al pagamento delle prestazioni dei medici convenzionati e delle strutture convenzionate esterne, della spesa farmaceutica (irregolarità tutte rilevate dal collegio dei revisori);

- finanziamento a carico del Fondo sanitario nazionale di spese non ascrivibili ad interventi di diretto rilievo sanitario;
- errata applicazione dell'art. 4 del d.l. 25 novembre 1989 n. 382, convertito da legge 25 gennaio 1990, n. 8.

PUGLIA

Nella regione Puglia tutte le 55 UU.SS.LL. operanti sul territorio hanno fatto ricorso al ripiano del disavanzo emerso nel 1987 e nel 1988, come già riferito nella precedente relazione. Nel 1993 tutte hanno fatto pervenire i relativi atti ricognitivi (in particolare 15 per l'87 e 28 per l'88 che si aggiungono ai 40 e 27 rispettivamente già pervenuti entro il 1992). Oltre ai 36 atti ricognitivi già esaminati (rispettivamente 18 per l'87 e per l'88), durante il 1993 è stata emessa la relativa determinazione per altri 10 atti (rispettivamente 5 per ciascuno degli esercizi finanziari considerati), mentre durante i primi mesi del 1994 risultano esitati altri 48 atti ricognitivi (24 per l'87 e 24 per l'88), a conclusione comunque dell'esame protrattosi nel 1993.

Pertanto, sempre per i due esercizi considerati, restano da esaminare ancora 6 atti ricognitivi (rispettivamente 3 e 3), mentre altri 10 atti ricognitivi (5 e 5) risultano oggetto di osservazioni, cui a tutt'oggi le UU.SS.LL. in questione non hanno ancora risposto.

L'entità del disavanzo di tutte le UU.SS.LL. pugliesi relativa all'anno 1987 è di L. 215.440.785.855. Risultano anche pervenuti n. 39 atti ricognitivi relativi al 1989, dai quali si desume un disavanzo complessivo di L. 319.591.287.000 e n. 25 atti relativi al 1990, per un disavanzo complessivo di L. 445.260.000.000.

Le osservazioni che seguono sono riferite alle sole gestioni '87 e '88.

L'entità dei disavanzi delle singole UU.SS.LL. varia ovviamente in rapporto a diversi elementi, quali le dimensioni strutturali ovvero il bacino di utenza.

Per il 1987 dieci UU.SS.LL. registrano un disavanzo inferiore al miliardo, quasi tutte un disavanzo compreso tra uno e sei miliardi, poche un disavanzo compreso tra i sette e i dodici miliardi, con una punta però di oltre trenta miliardi per la U.S.L. FG/8.

Per il 1988, ventotto UU.SS.LL. hanno accumulato un disavanzo inferiore ai dieci miliardi, ventuno un disavanzo tra i dieci e venti miliardi, sei un disavanzo tra i trenta e i sessanta miliardi.

La voce di spesa di maggiore incidenza per la formazione del disavanzo '87 è data dall'assistenza specialistica esterna e dall'acquisto di beni e servizi, ed ancora in misura minore dalla spesa farmaceutica interna e dall'assistenza generica convenzionata.

Per il 1988 è l'assistenza farmaceutica in regime di convenzione ad avere il maggiore rilievo, seguita dall'acquisto di beni e servizi, dell'assistenza specialistica e diagnostica in convenzione esterna, nonché dalle spese per il personale. Naturalmente queste voci hanno incidenza diversa nei disavanzi delle diverse UU.SS.LL., in quanto per alcune il disavanzo si concentra su pochi capitoli (quasi sempre assistenza specialistica e diagnostica convenzionata esterne), mentre altre presentano impegni eccedenti le previsioni su molti capitoli.

In ordine agli atti ricognitivi veri e propri, ovvero alle rispettive delibere di adozione degli stessi, si deve evidenziare che le stesse risultano sprovviste di relazioni illustrative da parte dei rappresentanti legali, dei coordinatori amministrativi e dei colleghi dei revisori.

Le ragioni della formazione dei disavanzi sono state sostanzialmente indicate nella precedente relazione della Corte e possono così riassumersi:

1) incertezza e insufficienza delle assegnazioni delle quote del F.S.N. in relazione alla normale gestione e ai servizi da fornire all'utenza; ritardi delle relative assegnazioni che determinano a loro volta ritardi nell'esecuzione dei pagamenti con conseguenti oneri derivanti dalla corresponsione di interessi, rivalutazione e spese legali;

2) applicazione dei nuovi accordi contrattuali stipulati in corso d'anno per il personale dipendente (D.P.R. 20.9.87 n. 270); rinnovi delle convenzioni (DD. PP.RR. n. 119 e 120/88) per i medici generici e specialistici; per alcune UU.SS.LL. effettuazioni di assunzioni non sempre considerate in sede previsionale;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3) eliminazione dei tickets sulle prestazioni specialistiche per tutto il 1987 che ha incrementato il ricorso a questa forma di assistenza;

4) aumento dei prezzi dei beni e servizi;

5) riattribuzione dall'1.4.1988 alle UU.SS.LL. del pagamento delle farmacie esterne, a fronte di uno stanziamento regionale spesso appena equivalente alla quota dell'anno precedente, senza tener conto dell'aumento dei prezzi dei medicinali e della già riferita eliminazione dei tickets.

Dall'esame dell'andamento gestionale complessivo delle UU.SS.LL. pugliesi emerge sostanzialmente che il problema del disavanzo rinviene, in una certa qual misura, dal forzato contenimento in sede previsionale di taluni stanziamenti al fine di rendere compatibili i dati del bilancio con i mezzi finanziari a disposizione, in quanto da ciò non può non derivare un impedimento ad una seria e responsabile programmazione.

Tuttavia, anche nel ristretto ambito di manovra che alle UU.SS.LL. residuerebbe, non è dato riscontrare, in generale, salvo poche eccezioni, una reale volontà e capacità di dotarsi di strutture e strumenti in grado di controllare i principali centri di spesa ovvero di influenzare in maniera positiva i risultati gestionali.

Infatti, si è constatato che la totalità delle UU.SS.LL., almeno per gli esercizi '87 e '88 non ha istituito apposite contabilità per «centri di costo», così come previsto dalla normativa regionale (l.r. 16.1.81 n. 8), anche a causa dei mancati adempimenti in materia da parte della Regione; ciò ha comportato difficoltà, se non impossibilità, di procedere ad una mirata attività di monitoraggio delle spese e ad un conseguente contenimento di esse.

Nè, d'altronde, risultano istituite le contabilità di magazzino, che avrebbero permesso una più oculata programmazione degli acquisti.

Ancora nessuna U.S.L. risulta aver posto in essere i controlli previsti dall'art. 1 comma 2 e dall'art. 3 l. 7.8.82 n. 526 nonchè quelli previsti dall'art. 11 comma 8 e 9 d.l. 12.9.83 n. 463 convertito nella l. 11.11.83 n. 638 in materia di prescrizioni farmaceutiche, di prestazioni specialistiche compresa la diagnostica, nonchè di autocertificazioni finalizzate all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, nè la Regione risulta a sua volta essersi attivata in sostituzione di esse, così come previsto dal comma 10 del citato art. 11 d.l. 463/1983.

Infine, in materia di assistenza ospedaliera in convenzione la causa di una parte del disavanzo (ammontante a qualche decina di miliardi) è da individuare anche in una clausola convenzionale che consente ad un ente religioso (Casa della Divina Provvidenza con sede in Bisceglie - BA), che presta assistenza psichiatrica, di richiedere in qualunque momento l'adeguamento delle rette di degenza, e di ottenerlo retroattivamente con decorrenza dalla data in cui si sono verificati i maggiori oneri (adeguamento quasi sempre concesso dal primo giorno dell'anno in cui si sono verificati gli aumenti).

BASILICATA

Nella regione Basilicata, da un primo esame degli atti ricognitivi dei ripiani 87/88 e dell'unita documentazione, è emerso, in via generale, il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 42 della l.r. 17/80 e la mancanza del conto economico, della situazione patrimoniale e, per alcune UU.SS.LL., di altri documenti, quali le delibere assembleari di approvazione dei consuntivi, le relazioni del collegio dei revisori e del comitato dei garanti, la relazione sui dati consuntivi prevista dal succitato art. 42 (relazione trasmessa dalla sola U.S.L. n.2 di Potenza) e i bilanci di previsione.

Per quanto riguarda l'U.S.L. n. 3 di Villa d'Agri, l'U.S.L. n. 4 di Lagonegro e l'U.S.L. n. 5 di Senise si è riscontrata, inoltre, la discordanza tra alcuni dei valori riportati nei prospetti riepilogativi e quelli risultanti dai conti consuntivi, per i corrispondenti capitoli. A tutte le UU.SS.LL. è stato richiesto di integrare la carente documentazione nonchè di trasmettere gli atti relativi ad alcuni dei più importanti capitoli di spesa.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alcune amministrazioni hanno ottemperato, anche se solo parzialmente, alle osservazioni mosse dalla Delegazione, giustificando il mancato rispetto dei termini di legge per l'approvazione dei consuntivi con il ritardo avutosi nella definizione del conto finanziario dell'esercizio 1986 e la mancata presentazione del conto economico e della situazione patrimoniale con l'inattivazione delle procedure di inventario.

Per ciò che attiene all'entità dei disavanzi delle 7 UU.SS.LL. operanti sul territorio regionale (1 - Venosa, 2 - Potenza, 3 - Villa d'Agri, 4 - Lagonegro, 5 - Senise, 6 - Matera, 7 - Montalbano Jonico) si fa rilevare che, per l'esercizio 87, non hanno fatto ricorso al ripiano la U.S.L. n. 2, per la quale i modelli ministeriali risultano in pareggio; la U.S.L. n. 1, la n.3 e n. 7, per le quali si registrano avanzi di amministrazione, rispettivamente di L. 465.307.000, L. 3.373.000 e L. 177.879.000.

La U.S.L. n. 6 di Matera, pur presentando i modelli ministeriali in pareggio, sia per l'87 che per l'88, ha comunicato successivamente che i disavanzi da ripianare per i suddetti esercizi sono rispettivamente pari a L. 155.017.438 e a L. 528.572.847, per un totale di L. 683.590.285. Detti disavanzi, afferma la U.S.L., non deriverebbero da singole spese sostenute in eccedenza rispetto agli stanziamenti di previsione, bensì da minori entrate rispetto a quelle considerate in fase di assestamento dei rispettivi bilanci. Tali giustificazioni sono oggetto di verifica e di ulteriore approfondimento da parte del competente ufficio di controllo.

Alla luce di tali dati, il disavanzo totale per l'87 è di L. 3.260.981.274, registrato dalle UU.SS.LL. n. 4 di Lagonegro (L. 3.077.521.000) e n. 5 di Senise (L. 183.460.274).

Per l'esercizio 1988 tutte le UU.SS.LL. hanno fatto ricorso al ripiano, tranne la U.S.L. n. 7 (Montalbano Jonico) che registra un avanzo di amministrazione di L. 534.728.000.

CALABRIA

La legge regionale n. 3 del 13 aprile 1994 ha provveduto a ridefinire gli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali della Calabria che sono state ridotte da 31 a 11. Ora le unità sanitarie locali operanti nella regione sono: Paola, Castrovillari, Rossano, Cosenza, Crotone, Lamezia Terme, Catanzaro, Vibo Valentia, Locri, Palmi e Reggio Calabria.

Tutte le unità sanitarie locali presenti nella regione, prima del c.d. accorpamento, hanno fatto ricorso al ripiano dei disavanzi. Fino al 31 dicembre 1993 sono pervenuti al competente ufficio di controllo 61 atti ricognitivi e precisamente: 18 per il 1987, 19 per il 1988, 21 per il 1989, 7 per il 1991 e 6 per il 1992.

Tutte le UU.SS.LL. per il 1990, sono state autorizzate dalla regione Calabria, ai sensi della disposizione di cui all'art. 3 della legge 334/90, ad assumere anticipazioni straordinarie di cassa presso il tesoriere (delibera giunta regionale n. 6385 del 17.12.1990), per provvedere a spese improcrastinabili e di assoluta urgenza. Soltanto 16 su 31 UU.SS.LL. hanno trasmesso all'Ufficio di controllo della Corte i conti consuntivi per verificare la maggiore spesa sanitaria per il 1990.

La regione Calabria, con delibera della Giunta del 22.11.1993 n. 4521, nel prendere atto che la quota di disavanzo complessivo della spesa sanitaria di parte corrente relativo all'esercizio 1990, corrispondente all'anticipazione straordinaria di cassa autorizzata ed utilizzata in forma accentrata presso la regione ex art. 27, c. 5, legge 27.12.83, n. 730, ammonta a L. 257.520.792.741, ha autorizzato la regolarizzazione del mutuo ai sensi dell'art. 3 bis della legge 334/90.

L'assessorato alla sanità della regione Calabria con nota n. 39887 del 22 dicembre 1993 ha rappresentato l'impossibilità di procedere alla definizione della richiesta di mutuo per il ripiano di debiti in quanto non tutte le UU.SS.LL. avevano ancora inviato a quella data i conti consuntivi relativi all'esercizio 1990.

Poiché l'art. 3 comma 2 del d.l. 18.1.1993, n. 9, convertito con modificazioni nella legge 18.3.1993, n. 67, prevede che gli eventuali interessi sulle predette anticipazioni straordinarie, maturati dopo il 31.12.1993, saranno posti a carico dei bilanci regionali e provinciali qualora i premi di mutuo non saranno assunti entro quella data, la Delegazione ha trasmesso la nota alla locale Procura della Corte dei conti per l'eventuale seguito di competenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella relazione al bilancio di previsione dell'esercizio 1993 della regione Calabria si afferma che per il periodo 1987-1992 la maggiore spesa sanitaria da finanziare con mutui attraverso il ricorso al mercato finanziario, non è stata realizzata, in quanto la maggior parte delle UU.SS.LL. non ha ottemperato all'obbligo di predisporre la documentazione necessaria (ivi compresi i conti consuntivi) richiesta dalla vigente normativa.

Per gli anni 87/88 la regione Calabria ha assunto i mutui, in via di anticipazione, sul presunto disavanzo complessivo. Le somme relative sono state utilizzate per il pagamento delle spese accentrate gestite direttamente dalla stessa regione e per le quali aveva proceduto ad anticiparne la cassa.

Per ciò che concerne la spesa accentrata, l'assessorato alla sanità riferisce di non poter quantificare la consistenza dei disavanzi «a causa di molteplici atti legali instaurati in particolare dai farmacisti della Calabria. La situazione ha determinato sui vari bilanci della regione imputazioni di spese afferenti esercizi precedenti sulla competenza dei singoli esercizi». In proposito l'assessorato precisa che «si sta procedendo a riportare le varie spese alle annualità cui le stesse si riferiscono». A tal riguardo, si rammenta che la regione Calabria, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 27, e 5, della legge n. 730 del 1983, gestisce direttamente la spesa farmaceutica nell'interesse e per conto delle UU.SS.LL.

Le irregolarità segnalate alle UU.SS.LL. nelle determinazioni predisposte dall'ufficio concernono principalmente:

1) l'errata compilazione del mod. B; in particolare si sono riscontrate irregolarità nel definire le somme a destinazione vincolata ex art. 17 legge 22.12.1984 n. 887 da inserire nella parte entrate e in quella corrispondente delle uscite del modello, nonché il mancato rispetto delle note allegate al mod. B medesimo;

2) l'osservanza dei termini previsti dalla legge regionale n. 21 del 1981, recante norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità delle UU.SS.LL., con riferimento alla deliberazione ed approvazione del bilancio di previsione, delle variazioni e assestamento al bilancio stesso, nonché del conto consuntivo;

3) la mancata relazione del conto del patrimonio e della nota dimostrativa e preliminare al rendiconto generale;

4) la violazione dell'art. 150 della legge regionale 21 e della legge 5.8.1978 n. 468, modificata con legge 23.8.1988 n. 362, nella parte in cui si prevede che gli impegni non possono, in nessun caso, superare i limiti degli stanziamenti di spesa di competenza del bilancio di previsione;

5) relativamente agli accertamenti di entrata, si è rilevata una generale discordanza tra le cifre fornite dalle UU.SS.LL. e le cifre che sono state acquisite dal competente assessorato. In particolare per gli anni 1987/88 si è rilevato che, pure avendo l'assessorato erogato somme alle UU.SS.LL. per un esercizio finanziario determinato, tali somme sono state accertate dalle UU.SS.LL. medesime negli esercizi finanziari successivi;

6) i residui passivi per gli anni in questione e per la quasi totalità delle U.S.L., sono stati accertati essere pari al 25,30% del totale complessivo della spesa: ciò è segno di lentezza e farraginosità degli uffici amministrativi delle UU.SS.LL. nella gestione delle spese se non, in taluni casi, di ritardi non giustificati né giustificabili;

7) sono stati corrisposti premi di incentivazioni della produttività oltre il limite del finanziamento disponibile;

8) ingenti somme incluse a ripiano riguardano il pagamento di interessi moratori e spese legali.

Delle irregolarità citate è stata fatta segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti.

SICILIA

Nell'esercizio dell'attività istruttoria svolta dal competente ufficio di controllo nella regione Sicilia è emersa una carenza di programmazione della spesa sanitaria: sia a livello regionale, per la assenza del piano sanitario regionale (quale strumento di consapevole scelta degli obiettivi da perseguire e di ottimizzazione delle risorse disponibili), sia con riguardo alle singole unità sanitarie locali, in quanto la redazione

del bilancio di previsione si è basata non sul reale fabbisogno finanziario, in relazione agli obiettivi da perseguire nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì sull'ammontare delle risorse a quella data disponibili.

Le successive erogazioni ad integrazione del finanziamento iniziale che inevitabilmente si sono rese necessarie — anche se normalmente non sufficienti a evitare il formarsi del disavanzo — hanno comportato il ricorso reiterato alle variazioni di bilancio, che globalmente sono risultate di tale entità da stravolgere i dati della previsione, in palese violazione del principio di veridicità del bilancio.

Si è riscontrato, inoltre, la sistematica disapplicazione dell'art. 14 del d.p.r. 421/1979, che fissa al 20 novembre il termine entro il quale si possono effettuare variazioni di bilancio (15).

Si è rilevata, altresì, una tendenziale inefficienza degli organi statutari di quelle unità sanitarie locali i cui documenti contabili sono stati già esaminati. Per l'approvazione del bilancio e del suo assestamento si è fatto sovente ricorso al «commissario ad acta», la cui nomina si rende necessaria nell'ipotesi in cui «gli organi dell'unità sanitaria locale omettano di compiere, entro i termini fissati dalla legge, un atto obbligatorio» (art. 29 l. reg. 87/80).

Tale circostanza evidenzia una disfunzione dell'organo deliberativo dell'unità sanitaria locale e comporta inevitabilmente il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge per l'approvazione dello stesso documento contabile.

Su n. 62 unità sanitarie locali operanti sul territorio regionale n. 44 hanno inviato l'atto ricognitivo delle entrate e delle spese, relativo agli esercizi finanziari 1987/88, finalizzato alla richiesta del ripiano del disavanzo.

Tra le cause che hanno determinato il disavanzo si segnala — oltre alla sottostima delle spese dovute all'insufficienza delle risorse disponibili già evidenziata — la tendenza ad impegnare, in mancanza di una corrispondente obbligazione giuridica, a fine esercizio, tutte le somme disponibili sui singoli capitoli, favorendo, in tal modo un ammontare dei residui passivi di gran lunga superiore a quello effettivo.

SARDEGNA

Sul territorio della Regione autonoma della Sardegna operano n. 22 UU.SS.LL. Durante il 1993 sono pervenuti al competente ufficio di controllo n. 45 atti ricognitivi relativi agli esercizi 1987, 1988, 1990 e 1991: il relativo esame è dunque tuttora in corso.

15) Al riguardo la Regione Sicilia, ha autorizzato gli organi delle UU.SS.LL. ad effettuare storni di fondi entro il 31 dicembre, uniformandosi alla decisione n. 836 dell'11.12.1984 del T.A.R. Lombardia — sezione di Brescia, la quale ha ritenuto che «il divieto di effettuare variazioni di bilancio oltre il termine del 30 novembre previsto dal citato d.p.r. non si estende agli storni».

PREVIDENZA

Sommario: — 1. **Premessa.**

2. **I grandi comparti del sistema previdenziale italiano.** 2.1 *Gli organismi assicurativi dei lavoratori dipendenti del settore privato.* 2.2 *Le gestioni dei lavoratori autonomi.* 2.3 *Le gestioni dei lavoratori del settore pubblico.* 2.4 *Le altre componenti del sistema previdenziale.*
3. **Il finanziamento del sistema previdenziale.** 3.1 *I vari regimi di finanziamento.* 3.1.1 *Il Fondo pensioni lavoratori dipendenti.* 3.1.2 *La Gestione del personale degli enti creditizi.* 3.1.3 *Le altre gestioni pensionistiche dell'INPS.* 3.1.4 *Le gestioni INPS di natura diversa.* 3.1.4.1 *La particolare configurazione della G.I.A.S.* 3.1.4.2 *La Gestione prestazioni temporanee.* 3.1.5 *La gestione previdenziale dell'INPDAL.* 3.1.6 *La gestione dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani.* 3.1.7 *La gestione ENPALS.*
4. **Le gestioni dei lavoratori autonomi.** 4.1 *La gestione dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri.* 4.2 *La gestione artigiani.* 4.3 *La gestione esercenti attività commerciali.* 4.4 *Le gestioni degli enti previdenziali riguardanti la categoria dei liberi professionisti.*
5. **Il comparto previdenziale dei pubblici dipendenti.** 5.1 *I dipendenti civili e militari dello Stato.* 5.2 *La gestione degli ex Istituti di previdenza.* 5.3 *La previdenza dei ferrovieri.* 5.4 *La previdenza del personale postelegrafonico.*
6. **Considerazioni generali.**
7. **Il rapporto assicurati/pensionati.**
8. **Le rendite INAIL.** 8.1 *Gli altri trattamenti pensionistici di natura non corrispettiva.*
9. **Le prestazioni previdenziali.**
10. **I trattamenti di pensione.** 10.1 *Le pensioni di vecchiaia.*
11. **La pensione d'anzianità.**
12. **Le pensioni d'invalidità.**
13. **Le pensioni ai superstiti.**
14. **Il cumulo di più pensioni.**
15. **Il pensionamento anticipato.**
16. **Le recenti modifiche strutturali.**
17. **Le misure ritenute necessarie.**
18. **La previdenza integrativa.**

1. Premessa

Il concorso dello Stato agli oneri della previdenza sociale viene calcolato dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1) per il 1993 in 44.091 miliardi in termini di competenza e in 44.790 miliardi in termini di cassa cui va aggiunto il prelievo dalla tesoreria pari per il 1993 a 27.079 miliardi (2).

Per un quadro complessivo degli oneri gravanti sul bilancio statale per trattamenti previdenziali in genere occorrerà, altresì, tener conto della spesa per pensioni delle varie categorie di statali, ammontanti nel 1992 (3) a 26.376 miliardi, nonchè della spesa per pensioni di guerra e a favore di invalidi civili, ammontanti, rispettivamente, sempre nel 1992, a 2.707 ed a 13.000 miliardi complessivamente (4).

1) Appendice P.S. 38 pagg. 158 ss.

2) Relazioni di cassa al 31.12.1993. tab. 36.

3) V. par. 5.1.

4) V. par. 8.1.

La crescente entità dell'impegno del bilancio e della tesoreria statale ed i negativi riflessi che essa comporta sul disavanzo e fabbisogno pubblico hanno indotto la Corte a presentare, come peraltro preannunciato in sede di referto delle Sezioni riunite sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 1993 (5), una specifica analisi, in sede di relazione generale sul rendiconto 1993, in cui sono presentate in estrema sintesi i risultati gestionali economico-finanziari, le tendenze dei vari fenomeni interessanti il complesso sistema previdenziale e le possibili misure correttive.

Tanto premesso, devesi rilevare che l'attuale assetto del sistema previdenziale in Italia è il risultato della sovrapposizione d'una serie di interventi legislativi succedutisi in questi ultimi decenni, al di fuori di un disegno organico e coerente, ed incuranti degli effetti ch'essi avrebbero avuto nel medio-lungo periodo sulle singole gestioni che compongono il sistema. Trattasi di un assetto notevolmente articolato e disomogeneo; caratteri questi che in gran parte sono da addebitare alla tendenza della legislazione del dopoguerra a modellare i singoli regimi previdenziali secondo le istanze delle singole categorie del mondo del lavoro, organizzate secondo logiche lobbistiche ed elettorali, nonchè alla sovrapposizione di vari livelli di contrattazione collettiva, che hanno portato ad una continua rincorsa da parte di sindacati, forze partitiche e parlamentari ad invocare la condizione del pensionato più favorito, generando così, dalla fine degli anni '60 in avanti, un'abnorme crescita della spesa previdenziale, il cui tasso di accrescimento non ha alcun riscontro negli altri paesi della CEE.

Vale la pena di sottolineare che nel 1992 la spesa complessiva per pensioni erogate dalle varie componenti del sistema previdenziale è ammontata in Italia a circa 220.000 miliardi, con un incremento, rispetto al 1991 - in cui fu di poco inferiore a 200.000 miliardi - pari al 10 per cento in termini nominali e di circa il 4 per cento in termini reali.

In tale contesto lo squilibrio economico-finanziario si è venuto progressivamente aggravando richiedendo un intervento dello Stato sempre più massiccio.

L'odierna concreta prospettiva è di un ulteriore peggioramento dei risultati delle varie gestioni pensionistiche che fa temere un collasso del predetto sistema previdenziale e con esso dei conti pubblici, a meno che non intervengano radicali modifiche del quadro normativo di riferimento, atte a riorientarlo verso connotazioni tipiche del regime assicurativo e ad estrapolare oneri sociali di diversa natura alla cui copertura va provveduto in maniera trasparente in base a rigorosi criteri di selettività e di compatibilità.

Occorre, peraltro, far cenno in proposito agli effetti derivanti dalla recente sentenza della Corte costituzionale (n. 240 dell'8 giugno 1994) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 recante interventi correttivi di finanza pubblica, il quale stabiliva, in via di interpretazione autentica, che, nel caso di concorso di due o più pensioni integrate al trattamento minimo, liquidate con decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, il trattamento minimo dovesse spettare su una sola delle pensioni, individuata secondo i criteri previsti dal comma 3 dell'art. 6 dello stesso decreto-legge, mentre l'altra o le altre pensioni andavano corrisposte nell'importo a calcolo senza alcuna integrazione.

Sulla determinazione degli oneri, comunque rilevanti, conseguenti a detta pronuncia e sulla copertura che verrà apprestata, la Corte fa riserva di referto nella competente sede.

Una più puntuale diagnosi della situazione e l'individuazione delle tendenze del sistema previdenziale richiede, peraltro, un'attenta ed approfondita analisi di tutti gli aspetti di natura demografica, economica, attuariale, ecc. che ponga in luce le carenze, le contraddizioni ed i rischi insiti nel sistema ed al tempo stesso consenta di indicare gli obiettivi d'interesse generale da perseguire, tra cui non possono non assumere prioritario rilievo: a) l'equilibrio immediato e prospettico delle gestioni pensionistiche; b) il temperamento delle esigenze dei pensionati e delle aspettative degli attivi; c) la garanzia della competitività della produzione; d) il contenimento dell'impegno finanziario dello Stato, anche attraverso la selezione dei suoi interventi sociali, per una graduale riduzione del debito pubblico.

5) V. par. 21.

2. I grandi comparti del sistema previdenziale italiano

Possono individuarsi tre grandi comparti previdenziali, aventi caratteristiche peculiari, con l'avvertenza che ciascun comparto è a sua volta suddiviso in distinti regimi e ordinamenti retti da specifiche legislazioni in materia di contributi, di acquisizione del diritto alle prestazioni pensionistiche, di determinazione della misura di quest'ultima.

2.1 *Gli organismi assicurativi dei lavoratori dipendenti del settore privato*

Un primo comparto, di gran lunga il più rilevante, per numero di posizioni e per entità dei flussi finanziari coinvolti, è rappresentato dagli organismi assicurativi dei lavoratori dipendenti del settore privato.

Merita d'essere posto in evidenza il fatto che il nostro ordinamento previdenziale del settore di cui trattasi assicura non soltanto trattamenti pensionistici, ma anche una serie di prestazioni diverse, quali, ad esempio, gli assegni familiari, l'indennità di disoccupazione, il trattamento di cassa integrazione guadagni, l'indennità di malattia e di maternità ed altre ancora, cui si provvede, o nell'ambito delle stesse gestioni pensionistiche, ovvero attraverso separate gestioni.

Ad esso fanno capo le gestioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAI), dell'Istituto nazionale di previdenza per i giornalisti italiani (INPGI) e dell'ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS).

L'INPS in realtà gestisce una pluralità di fondi pensionistici, tra cui assume preminente importanza per numero di iscritti e di pensioni amministrate il Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

All'interno di detto fondo si situano apposite evidenze contabili riguardanti speciali categorie di lavoratori dipendenti, quali i domestici, gli apprendisti, gli operai agricoli, i lavoratori assunti con contratti di formazione di solidarietà, ecc.

Di recente è stato, poi, costituito nell'ambito del fondo di cui trattasi (decreto legislativo n. 357/1990) una speciale gestione per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi, cui dapprima provvedevano appositi fondi-pensioni costituiti presso i singoli enti in questione.

Per talune categorie di lavoratori dipendenti, segnatamente per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto, per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, per il personale già addetto alle abolite imposte di consumo, per il personale dipendente dall'ENEL e dalle aziende elettriche private e per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea vigono regimi differenziati, i quali danno luogo a gestioni pensionistiche sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria e pertanto nettamente distinte dal fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Esistono, altresì, le seguenti altre gestioni speciali minori: fondo di previdenza delle iscrizioni collettive; gestione della mutualità pensioni a favore delle casalinghe; fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica; assicurazione facoltativa per l'invalidità e la vecchiaia; fondo per l'erogazione di trattamenti previdenziali vari.

Hanno, invece, carattere integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria: la gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere; il fondo integrativo a favore del personale delle aziende private del gas; il fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli Enti pubblici; la gestione speciale per i trattamenti pensionistici già erogati dai fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti disciolti; il fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste.

Hanno, infine, collocazione a sè e natura tutt'affatto diversa: la gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti; quella per l'erogazione del trattamento speciale di disoccupazione ai lavoratori frontalieri; la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, nonchè quelle per la riscossione dei contributi del servizio sanitario nazionale, dei contributi per conto terzi (ex ENAOLI, ex GESCAL, asili nido, fondo di rotazione e per il finanziamento integrativo dei progetti speciali) e dei contributi di malattia per il periodo ante 31.12.1979.

2.2 *Le gestioni dei lavoratori autonomi*

Il secondo comparto è costituito dai lavoratori autonomi facenti capo alle tre principali gestioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, tutte amministrata dall'INPS con separati bilanci, nonché dai liberi professionisti facenti capo alle diverse casse di previdenza (ciascuna riguardante una specifica categoria professionale: avvocati e procuratori legali; dottori commercialisti; consulenti del lavoro; notai; geometri; farmacisti; ingegneri ed architetti; ragionieri; veterinari; medici; spedizionieri doganali; ecc.), tutte dotate di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia finanziaria, gestionale e patrimoniale ed aventi ordinamenti propri, riconducibili in linea di massima a limitate tipologie.

2.3 *Le gestioni dei lavoratori del settore pubblico*

Il terzo comparto è, infine, costituito dai lavoratori del settore pubblico, nel quale possono farsi confluire i dipendenti statali, i dipendenti delle ex Amministrazioni autonome delle Ferrovie dello Stato e delle Poste e telecomunicazioni, recentemente trasformate, rispettivamente, in società per azioni - dopo aver rivestito la figura di ente pubblico economico - ed in ente pubblico economico, nonché i dipendenti degli enti locali, il personale sanitario, gli insegnanti di asilo e gli ufficiali giudiziari, per i quali provvedeva la apposita Direzione generale del Ministero del tesoro (Direzione generale degli istituti di previdenza) assorbita, in virtù del decreto-legge 16 febbraio 1993, n. 34, più volte reiterato, da ultimo con decreto-legge 14 aprile '94 n. 236 nell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

2.4 *Le altre componenti del sistema previdenziale*

Pur se il ruolo svolto dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, curata dall'INAIL, è ben diverso da quello assolto dalle gestioni che assicurano trattamenti di pensione, si reputa opportuno non trascurare questo particolare tipo di spesa previdenziale, che in massima parte si concreta nell'erogazione di rendite vitalizie o temporanee ai lavoratori che hanno riportato una diminuzione della capacità lavorativa a causa d'infortunio, o ai loro superstiti in caso di morte dovuta o conseguente ad infortunio sul lavoro, per una valutazione globale del complessivo prelievo contributivo e delle prestazioni a vario titolo garantite al mondo del lavoro.

Per lo stesso motivo si giudica opportuno considerare, ovviamente per quanto attiene alle erogazioni, le pensioni sociali, quelle a favore degli invalidi civili, nonché le pensioni di guerra, per le quali manca qualsiasi connotazione tipica dei regimi assicurativi fondati su un paradigma contribuzione-prestazione, posto che le prime due provvidenze hanno natura socio-assistenziale e l'ultima è ritenuta una forma di solidarietà verso coloro che, a causa degli eventi bellici, hanno subito menomazioni all'integrità fisica o la perdita di un congiunto.

3. **Il finanziamento del sistema previdenziale**

I regimi di finanziamento delle singole gestioni previdenziali non sono fra loro omogenei. Ciò, in parte, è il riflesso della disomogeneità che è dato riscontrare nei regimi di erogazione delle prestazioni, spesso notevolmente differenziati da gestione a gestione, per natura, presupposti di maturazione del diritto e criteri di determinazione.

L'acquisizione dei mezzi finanziari risponde alla esigenza di assicurare una copertura alle spese istituzionali di ciascuna gestione. In linea generale, entrate e spese dovrebbero tendere ad una condizione di equilibrio economico-finanziario, ossia al loro sostanziale pareggio.

Tale equilibrio deve sussistere non soltanto nel breve periodo, ma è necessario che permanga nel più ampio arco temporale possibile, per garantire a tutti gli interessati condizioni di uguaglianza di trattamento.

Per la verifica della congruità del sistema previdenziale occorrerà, pertanto, tener conto di una serie di elementi che, in modo diretto od indiretto, possono influenzare le componenti in questione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sotto tale profilo, sono, ad esempio, determinanti gli andamenti macroeconomici e demografici, l'evoluzione del sistema produttivo e del mercato del lavoro, le politiche sociali e di bilancio che si intendono adottare nel periodo di riferimento.

Esistono perciò dei vincoli stringenti per gli enti, di qualsiasi natura, pubblica o privata, che gestiscono forme di previdenza, nel senso che ogni miglioramento delle prestazioni, incrementativo della spesa previdenziale, se non seguito da una corrispondente riduzione di altre prestazioni e da una variazione in aumento sul versante dell'entrata, compromette l'anzidetto equilibrio e con esso l'intero sistema.

Analoghi vincoli, a ben considerare, si pongono per le prestazioni, di natura non corrispettiva, erogate direttamente dallo Stato o, per suo conto, da altri enti, ove si tenga presente che qualsiasi aumento delle spese di cui trattasi, al pari di ogni altro aumento della spesa pubblica non coperta da corrispondenti aumenti delle entrate, aggrava il disavanzo di bilancio, accentuando il ricorso all'indebitamento pubblico, che ha già raggiunto livelli allarmanti.

Vincoli non dissimili si pongono sul piano dei trasferimenti a carico del bilancio statale per il sostegno di talune gestioni previdenziali.

Nella disamina della situazione occorrerà tener conto distintamente degli elementi che possono stimarsi irreversibili e di quelli sui quali è invece, possibile incidere, seppure in modo non indolore, per correggere tendenze assolutamente incompatibili con il risanamento economico dei conti pubblici, obiettivo questo che in misura determinante passa attraverso una politica di contenimento e di riqualificazione della spesa previdenziale, nella sua accezione più ampia.

3.1 I vari regimi di finanziamento.

La varietà dei regimi di finanziamento del sistema pensionistico italiano è tale che non è possibile fornire dati standard valevoli per la generalità degli organismi gestori.

Non vi è — infatti — omogeneità, né nelle aliquote contributive, né nella ripartizione di esse tra datori di lavoro e lavoratori, ovviamente nell'ipotesi di gestioni riguardanti lavoratori dipendenti, né nella partecipazione dello Stato o altri enti pubblici agli oneri delle gestioni nelle forme che essa può assumere di concorso, di fiscalizzazione, di sgravio, o di trasferimento.

Si rende, perciò, necessario passare in rapida rassegna le situazioni delle singole gestioni interessate, facendo presente che i dati di seguito esposti si riferiscono al 1992 e sono stati desunti dai rendiconti relativi a detto esercizio.

3.1.1 Il Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Per ciò che attiene al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, che è la gestione INPS di gran lunga più importante (nel 1992 essa ha erogato poco meno di 10 milioni di pensioni su un totale di circa 13.800.000 pensioni complessivamente erogate dall'INPS), gli introiti complessivamente realizzati nell'esercizio in questione sono ammontati a 77.822 miliardi, di cui 65.087 sono costituiti da contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, 113 concernono quote di partecipazione degli iscritti, 10.345 provengono da trasferimenti (da parte di altre gestioni INPS: 9.747; di Regioni 116 di altri enti pubblici: 482).

Il gettito contributivo di cui sopra deriva dall'applicazione sul monte retributivo dell'aliquota complessiva del 26,7% (di cui 18,63% a carico dei datori di lavoro e 8,14% a carico dei lavoratori).

Quest'ultima aliquota tiene conto dell'elevazione dello 0,60% a carico del lavoratore a decorrere dal 1° luglio 1992 per effetto del decreto-legge n. 333/1992, convertito dalla legge 8/8/1992, n. 359.

La contribuzione riguardante gli operai agricoli, i lavoratori domestici, gli apprendisti, i lavoratori assunti con contratti di formazione, di solidarietà, ecc. i cassintegrati, i lavoratori in mobilità, — tutti amministrati dal Fondo pensioni in parola — è sensibilmente inferiore all'aliquota complessiva sopra indicata. La minore contribuzione per effetto delle agevolazioni concesse ascende complessivamente per il 1992 a 3.987 miliardi. Essa risulta coperta dalla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, il cui disavanzo al 31.12.1992, fronteggiato con le anticipazioni di tesoreria, superava i 27.000 miliardi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le quote di partecipazione degli iscritti derivano dai contributi versati per prosecuzione volontaria e per riscatti a titolo oneroso, nonché dai recuperi di somme operate per effetto del divieto di cumulo tra pensioni e retribuzioni.

Quanto ai trasferimenti, quelli provenienti da altre gestioni INPS, pari a 9.747,3 mld., riguardano, oltre ai 3.987 mld. sopra detti per la copertura del minore gettito contributivo dovuto ad esoneri e riduzioni di aliquote in favore delle cennate speciali categorie di lavoratori e settori produttivi, la copertura, sempre a carico della G.I.A.S., delle maggiori anzianità riconosciute per i pensionamenti anticipati (1.342 mld), per la copertura figurativa dei periodi indennizzati da trattamento di disoccupazione e di integrazione salariale straordinaria (1.070,7 mld.) e per altre coperture assicurative finalizzate (338,5 mld), mentre 2.933,8 mld provengono dalla gestione prestazioni temporanee per contributi figurativi relativi a periodi di trattamento ordinario di disoccupazione e di integrazione salariale, nonché a periodi di prestazioni antitubercolari. Inoltre, 43,4 mld. si riferiscono a contributi di solidarietà versati da gestioni sostitutive dell'A.G.O. e 32 mld. attongono alla copertura di periodi assicurativi e di disoccupazione dei lavoratori frontalieri.

Infine, le entrate diverse concernono per mld. 129,3 interessi attivi, ammende, sanzioni, ecc. e per mld. 1.086,5 recuperi di prestazioni.

3.1.2 La Gestione del personale degli enti creditizi. Quanto alla Gestione relativa al personale degli enti creditizi, l'entità delle entrate contributive di competenza dell'esercizio 1992 ha raggiunto la cifra di 1.332,5 mld. per effetto delle aliquote a carico dei datori di lavoro e degli iscritti, che sono identiche a quelle già esaminate per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Le altre entrate di competenza della gestione di cui si tratta ammontano a 32,5 mld. e sono relative ad interessi attivi maturati sul conto corrente intrattenuto con l'Istituto.

3.1.3 Le altre gestioni pensionistiche dell'INPS. Delle altre gestioni, opportunamente raggruppate, si riportano, di seguito, natura ed entità delle fonti di finanziamento.

Fondi di previdenza sostitutivi dell'A.G.O.

Denominazione	Contrib.	Quote part iscritti	Entr. div.	Redd. patr e prelievi ris	Trasferim.	Totale
addetti servizi trasporto	2.094,1	58,2	43,3	108,4	205,4	2.509,4
addetti servizi telefonia	738,4	7,9	5,6	113,9	5,6	872,2
addetti abol. imp cons.	54,8	0,8	1,2	0,2	180,8	237,3
addetti ENEL ed impr. el.	1.485,2	8,5	0,1	6,6	15,7	1.525,1
personale di volo.	256,5	2,0	1,1	25,9	0,4	285,9

Gestioni pensionistiche minori

Denominazione	Contrib.	Quote part. iscritti	Entr. div.	Redd. patr e prelievi ris.	Trasferim.	Totale
Iscrizioni collettive	—	—	—	0,3	—	0,3
Casalinghe	—	—	—	1,1	—	1,1
Clero, ecc.	31,9	0,1	21,9	0,1	—	54,0
Assicurazioni facoltative.	—	0,1	0,1	0,7	—	0,9
Trattamenti prev. vari	—	—	—	—	—	—

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gestioni speciali a carattere integrativo dell'AGO

Denominazione	Contrib.	Quote part. iscritti	Entr. div.	Redd. patr. e prelievi ris	Trasferim.	Totale
Miniere, cave, torbiere	4,4	0,3	0,8	—	25,9	31,4
Pers. aziende gas	16,6	—	0,1	3,1	—	19,8
Pers. concessionari trib.	146,4	1,0	0,3	46,3	—	194,0
F.I.P. enti disciolti	6,8	—	8,3	9,4	194,9	219,4
Pers. porti Genova e Trieste	4,8	—	2,2	—	77,7	84,7

3.1.4 Le gestioni INPS di natura diversa. Quanto alle rimanenti gestioni dell'INPS, la cui natura ed i cui contenuti si pongono in termini di complementarietà, sussidiarietà e strumentalità rispetto all'area previdenziale in senso stretto, la situazione, dal punto di vista del loro finanziamento, è la seguente:

Denominazione	Contrib.	Quote part. iscritti	Entr. div.	Redd. patr. e prelievi ris.	Trasferim.	Totale
Interv. ass. e sostegno gest. prev.	3.585	83	17,2	217,0	50.451,0	54.508,0
Prestaz. temporanee lav. dipendenti.	31.292,0	—	423,0	2.081,0	3.525	37.321,0
Trattamen. disocc. lav. frontalieri	—	—	—	3	0,3	12,3
Riscoss. contrib. S.S.N.	34.743,0	1.841,0	113,0	396,0	119,0	37.212,0
Riscoss. contrib. c/terzi	0,2	—	—	—	—	0,2
Finanz. integr. progetti speciali.	0,2	—	—	—	—	0,2
Riscoss. contrib. malattia	17,4	—	0,5	4,5	—	22,4

3.1.4.1 La particolare configurazione della G.I.A.S. La Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali è stata costituita in attuazione dell'art. 37 della legge n. 88/1989 di riordinamento dell'INPS.

Essa ha di fatto una funzione di raccolta, da un lato, delle risorse destinate dallo Stato al conseguimento di scopi più propriamente di natura assistenziale e di sostegno in favore di particolari categorie di assicurati e di imprese e di redistribuzione, dall'altro, delle risorse stesse in favore delle gestioni che gestiscono siffatte forme di intervento.

Trattasi, quindi, di una gestione che opera al di fuori di qualsiasi contesto assicurativo.

È, infatti, lo Stato che si assume in definitiva l'onere delle prestazioni erogate o delle agevolazioni accordate dagli enti, fondi o gestioni previdenziali attraverso la somministrazione delle somme contemplate dal bilancio ed i cui stanziamenti traggono origine fundamentalmente dalla legge finanziaria. Quelle destinate all'INPS transitano, come detto, per la gestione in parola, per defluire, poi, verso le gestioni ultime destinatarie dei trasferimenti statali.

Non è senza significato il fatto che dei mezzi finanziari acquisiti in entrata dalla G.I.A.S. appena il 6,57% corrisponde a contribuzioni a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, laddove i trasferimenti dal bilancio dello Stato sono pari al 90,3%. È, peraltro, da notare che la parte prevalente delle contribuzioni si riferisce ai trattamenti speciali di disoccupazione ed alle indennità di mobilità (2.205,1 mld.) nonchè ai versamenti relativi ai periodi di anticipato pensionamento (1.379,5 mld.).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto ai trasferimenti dal bilancio statale, essi trovano la loro fonte normativa in una serie di disposizioni che sarebbe troppo lungo elencare. Avuto riguardo alle finalità che con essi si vogliono conseguire, detti trasferimenti possono così raggrupparsi:

– per la copertura di oneri relativi ad erogazioni pensionistiche – ivi comprese le pensioni sociali agli ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito – e per l'integrazione al minimo delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni degli autonomi e dalla gestione minatori: complessivamente 34.500 mld.;

– per la copertura degli oneri per trattamento di integrazione salariale: 1.424,3 mld.;

– per la copertura dell'onere per l'assegno al nucleo familiare: 3.270 mld.;

– per sgravi di oneri contributivi e per altre agevolazioni: 9.171,7 mld.;

– per interventi diversi: 753,2 mld.

Oltre a detti importi a carico del bilancio statale, altri trasferimenti sono pervenuti nel 1992 alla G.I.A.S. dal fondo per la mobilità della mano d'opera (53 mld.), dal fondo per la protezione civile per rimborso di sgravi contributivi in favore delle imprese situate nell'area del comune di Pozzuoli (10,4 mld.) e dalla gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali (15,1 mld.).

Altri trasferimenti sono, infine, pervenuti da varie gestioni dell'INPS per complessivi 467,3 mld.

3.1.4.2 La Gestione prestazioni temporanee. Per quel che riguarda la gestione delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, va posto in rilievo che le aliquote contributive sono molto variegate in relazione agli specifici trattamenti previdenziali cui sono preordinate e che di seguito si elencano con a fianco l'importo delle contribuzioni versate nel 1992:

	Importo in miliardi di lire
Trattamenti di famiglia	15.866,6
Trattamenti di integraz. salariale ai dipendenti di aziende edili e lapidee	966,4
Trattamenti ordin. di integraz. sal. ai dipendenti di aziende industriali	2.600,7
Trattamento sostitutivo della retribuzione ai dip. da imprese agricole	64,3
Trattamento di rimpatrio ai lavoratori extracomunitari	14,9
Trattamenti ordinari di disoccupazione	3.551,1
Trattamento di fine rapporto	457,0
Trattamenti economici di malattia e maternità	6.568,4
Trattamenti antitubercolari	1.202,1
Totale	31.291,5

Altra voce significativa fra le fonti di finanziamento della gestione in argomento riguarda le somministrazioni della gestione degli interventi assistenziali (solo 4,7 mld. corrispondono a contributi regionali per la copertura assicurativa degli apprendisti) con le seguenti motivazioni: per la copertura del mancato gettito contributivo a seguito di esoneri o riduzioni di aliquote in favore di settori o categorie produttive: 3.415,5 mld.; per la copertura assicurativa conseguente a variazioni dell'imponibile contributivo (art. 3 legge n. 876/1986 e art. 1 legge n. 389/1989): 96,7 mld.; per la copertura del minore gettito contributivo per le integrazioni salariali ordinarie agli operai dell'industria (art. 4 legge n. 270/1988): 8 mld.

I redditi e proventi patrimoniali si riferiscono interamente ad interessi attivi convenzionali maturati sulle disponibilità della gestione ed utilizzate dall'Istituto per anticipazioni alle gestioni deficitarie.

Le entrate diverse, infine, riguardano recuperi di prestazioni indebitamente corrisposte, nonché sanzioni civili ed amministrative accertate nei confronti dei datori di lavoro.

3.1.5 La gestione previdenziale dell'INPDAl. Il bilancio 1992 del predetto istituto pone in evidenza: entrate contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti per 2.948 mld.; entrate diverse per 244,8 mld.; redditi e proventi patrimoniali per 574,1 mld. e variazioni patrimoniali straordinarie per 231,2 mld.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'aliquota contributiva applicata sull'ammontare delle retribuzioni lorde percepite dai dirigenti, entro massimali periodicamente aggiornati in relazione al fabbisogno della gestione, è stata per il 1992 pari al 19% della retribuzione imponibile, ripartita tra datori di lavoro e dirigenti in ragione di 11/15 e di 4/15, rispettivamente.

3.1.6 La gestione dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI). Tale gestione ha registrato nell'esercizio 1992 le seguenti entrate:

- contributi complessivi per trattamento d'invalidità, vecchiaia e superstiti, disoccupazione, t.b.c., assegni familiari, infortuni, Cassa integrazione guadagni, garanzia trattamento fine rapporto, contributo di solidarietà e mobilità per 314 miliardi;
- quote di partecipazione degli iscritti per 3 miliardi;
- entrate diverse per 7,2 miliardi;
- trasferimenti per 1,8 miliardi.

L'aliquota contributiva per trattamento di pensione è stata dell'8,14 a carico del giornalista e del 18,83% a carico del datore di lavoro (in totale 26,97%) e tiene conto dell'aumento dello 0,60% interamente a carico degli iscritti con decorrenza 1.7.1992, nonché dell'aliquota dello 0,50% anticipata dal datore di lavoro e da questi recuperata sul trattamento di fine rapporto del lavoratore.

Del gettito contributivo I.V.S., pari a 286,7 miliardi, 5,4 miliardi (0,50% della massa imponibile) sono stati versati all'INPS, a titolo di contributo di solidarietà, mentre l'importo di 4,7 miliardi relativo all'assistenza antitubercolare risulta versato al fondo sanitario nazionale.

La quota di partecipazione degli iscritti concerne i versamenti per prosecuzione volontaria e riscatto del periodo di laurea.

Infine, i trasferimenti provengono dallo Stato per 0,5 miliardi (leggi n. 604/1961 e n. 140/1985) e da altri enti per ricongiungimento di periodi assicurativi (legge n. 29/1979).

3.1.7 La gestione E.N.P.A.L.S. Le entrate complessivamente accertate dall'Ente nazionale per la previdenza e l'assistenza dei lavoratori dello spettacolo nel 1992 ammontano a 834,4 miliardi.

La parte preponderante (686,8 miliardi) di dette entrate, relative sia alla gestione lavoratori dello spettacolo, sia a quella dei calciatori, allenatori e sportivi professionali, è costituita dai contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti (2,5 miliardi riguardano, invece, contributi vari per la copertura degli oneri di cui alla legge n. 336/1970, prosecuzione volontaria, riscatti, ecc...).

Seguono, per importanza: a) i trasferimenti attivi, ascisi nel 1992 a 109,2 miliardi, di cui 105,3 miliardi provenienti dal bilancio statale, a titolo di contributo straordinario (72 miliardi), di rimborso oneri per la maggiorazione del trattamento pensionistico agli ex combattenti (Legge 15.5.1985, n. 198: 3,2 miliardi) e per la copertura degli oneri relativi alla perequazione delle cosiddette pensioni d'annata (D.L. n. 409/1990, convertito in legge n. 159/1991: 30,1 miliardi) mentre 3,9 miliardi sono stati versati dall'INPS per l'unificazione di posizioni contributive nella gestione del fondo pensioni lavoratori dello spettacolo; b) le entrate diverse, pari a 56,7 miliardi, sono costituite essenzialmente da trattenute a pensionati occupati, da recuperi e rimborsi e da interessi di mora e introiti vari; c) i redditi e proventi patrimoniali, pari nel 1992 a 12,1 miliardi, sono così composti: 8,7 miliardi per affitti di immobili e 3,4 miliardi per interessi attivi su depositi e mutui.

4. Le gestioni dei lavoratori autonomi

Tra le gestioni riguardanti il comparto dei lavoratori autonomi deve farsi opportuna distinzione tra quelle amministrare dall'INPS e quelle riguardanti le singole categorie professionali cui provvedono gli omologhi enti previdenziali. Le prime sono tre e si riferiscono, come già detto, rispettivamente, ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri, agli artigiani ed agli esercenti attività commerciali. Le altre sono abbastanza numerose, come è dato rilevare dall'elencazione successiva.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.1 *La gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri*

Essa ha fatto registrare nell'anno 1992 entrate complessive per 2.657 miliardi, così suddivise:

	(in miliardi)
Contributi a carico degli iscritti	1.766,0
Quote di partecipazione	407,0
Entrate diverse	256,0
Variazioni patrimoniali e prelevamenti da riserve	3
Trasferimenti	<u>225,0</u>
Totale	2.657,0

L'aliquota contributiva, a decorrere dal 1° luglio dell'anno predetto, è stata pari al 15% per effetto dell'elevazione recata dal ripetuto D.L. n. 333/1992 convertito in legge n. 359/92.

L'entità del gettito contributivo di cui sopra, comprensiva del contributo addizionale dell'1% di cui alla legge 415/1991 (232 miliardi), del contributo integrativo di cui alla legge n. 405/1990 (112 miliardi), del contributo per l'indennità di malattia e di contributi diversi (25 miliardi), risente delle agevolazioni concesse alle aziende agricole situate in territori montani e zone svantaggiate ammontate nel 1992 a 134 miliardi; ma, a prescindere da tali mancati introiti, il gettito si rivela, come meglio si vedrà in seguito, del tutto insufficiente a coprire gli oneri relativi alle varie prestazioni, il cui importo, pari a circa 13.000 miliardi, è quasi ottuplo rispetto ai contributi degli iscritti.

Le quote di partecipazione degli iscritti corrispondono ai valori di riscatto di periodi non coperti da assicurazione obbligatoria (390 miliardi) ed ai versamenti per prosecuzione volontaria (17 miliardi).

Le entrate diverse concernono recuperi di prestazioni pensionistiche (407 miliardi) ed ammende, multe e sanzioni (24,4 miliardi).

I trasferimenti attivi (225 miliardi) provengono dalla G.I.A.S. ed attengono essenzialmente alla copertura del minor gettito contributivo derivante dalle agevolazioni in favore delle aziende agricole situate in zone montane o svantaggiate. Ad essi vanno aggiunti gli importi, parimenti attribuiti dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, quale quota parte delle rate di pensione poste a carico dello Stato (5.528 miliardi) i quali figurano nel bilancio della gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri quali detrazioni dell'onere per pensioni, laddove più correttamente, in ossequio al principio della integralità, detto importo dovrebbe rilevarsi in entrata tra i trasferimenti, mentre in uscita gli oneri per pensioni dovrebbero riportare l'intero ammontare delle prestazioni erogate.

4.2 *La gestione artigiani*

Detta gestione evidenzia tra le entrate del 1992 le seguenti voci:

	(in miliardi)
Contributi a carico del personale	5.932,0
Quote di partecipazione	34,0
Entrate diverse	170,0
Redditi e proventi patrimoniali e prelevamenti da riserve	<u>204,0</u>
Totale	6.340,0

L'aliquota contributiva, pari al 14% con decorrenza 1° luglio 1992 si applica sul reddito derivante dall'attività d'impresa dichiarato ai fini IRPEF per l'anno precedente, con un minimale retributivo giornaliero pari a quello stabilito per gli operai del settore artigianato (per il 1992: lire 53.495) moltiplicato per 312 giornate, con l'aggiunta di un importo fisso pari a lire 1.300.000. La base imponibile non può, comunque, superare il limite massimo di reddito equivalente alla retribuzione pensionabile - raggiunta al massimo degli anni di iscrizione - per i lavoratori dipendenti, maggiorata di due terzi (per il 1992 tale limite è risultato di lire 86.866.667).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'importo dei contributi sopra indicati comprende anche il contributo relativo all'indennità di maternità.

Le quote di partecipazione degli iscritti riguardano essenzialmente la prosecuzione volontaria assicurativa.

Le entrate diverse sono costituite da recuperi di prestazioni (88 miliardi) e proventi accessori connessi alla riscossione di contributi arretrati (82 miliardi).

Infine, i redditi e proventi patrimoniali corrispondono agli interessi maturati sul conto corrente con l'INPS (154 miliardi), mentre i prelievi da riserve tecniche (50 miliardi) si riferiscono all'utilizzazione dei fondi svalutazione crediti contributivi, precedentemente costituiti.

4.3 La gestione esercenti attività commerciali

Essa espone per il 1992 entrate per complessivi 5.931 miliardi, così ripartiti:

(in miliardi)

Contributi a carico degli iscritti	5.413
Quote di partecipazione degli iscritti	30
Entrate diverse	319
Redditi e proventi patrimoniali	117
Prelievi da riserve	52
Totale	5.931

Le aliquote ed i meccanismi di calcolo delle contribuzioni a carico degli iscritti sono identici a quelli appena esaminati per gli artigiani.

Anche il contenuto delle voci di entrata, diverse da quella relativa ai contributi, è praticamente analogo a quello indicato per le corrispondenti poste della gestione degli artigiani.

4.4 Le gestioni degli enti previdenziali riguardanti la categoria dei liberi professionisti

Le fonti di finanziamento delle gestioni in parola sono risultate nell'esercizio 1992 le seguenti:

(in miliardi di lire)

Denominazione dell'Ente	Contrib	Quote per iscritti	Entrate diverse	Redditi patrimoniali	Trasferim.	Totale
Avvocati e proc. legali	340,2	—	3,6	204,8	—	548,6
Dottori comm.	123,0	—	2,9	58,5	—	184,4
Cons. lavoro	36,4	—	0,7	9,3	—	46,4
Notai	154,1	—	0,6	55,6	—	210,3
Geometri	184,1	—	36,6	95,3	—	316,0
Farmacisti	271,7	1,7	4,3	14,5	11,2	303,4
Ingegneri e Architetti	227,6	—	4,3	151,0	0,4	383,3
Ragionieri e periti comm.	123,9	—	2,0	26,3	—	152,2
Veterinari	39,0	—	—	1,2	0,1	40,3
Medici	1.199,0	—	39,3	289,1	—	1.527,4
Impiegati dell'agricoltura	120,2	36,8	15	52,4	—	224,4
Agenti e rappresentanti commercio	1.000,8	0,8	41,9	526,7	0,1	1.569,7

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È da segnalare che la voce «contributi», — la quale ha in tutti gli enti rilievo preponderante — non assume un significato univoco, attesa la peculiare struttura della contribuzione che, come si dirà nel prossimo paragrafo, può attingere a forme di partecipazione a carico degli utenti o committenti.

5. Il comparto previdenziale dei pubblici dipendenti

È opportuno far cenno separatamente dei sistemi di finanziamento in vigore per i singoli settori in cui il comparto in questione si articola.

5.1 I dipendenti civili e militari dello Stato

Per i dipendenti civili e militari dello Stato non è prevista alcuna gestione incaricata dell'erogazione dei trattamenti pensionistici in favore del personale collocato a riposo.

Sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti in attività di servizio, le Amministrazioni di appartenenza operano una ritenuta previdenziale pari all'8,20% sul 100% dello stipendio, 13° mensilità e indennità integrativa speciale. Dette ritenute vengono versate al bilancio dell'entrata cap. X cap. 3467.

Lo Stato, dal canto suo, nella qualità di datore di lavoro, non effettua né versamenti, né accantonamenti nel suo stato patrimoniale, in corrispondenza dell'onere calcolabile al termine di ciascun esercizio, in relazione all'anzianità maturata ed alla retribuzione percepita dai dipendenti in servizio.

In atto, lo Stato si assume direttamente l'onere della corresponsione della pensione al personale cessato dal servizio, imputando la relativa spesa ad appositi capitoli di parte corrente dello stato di previsione del Ministero del tesoro e delle aziende autonome.

Nel 1992 le partite in pagamento assommavano a 1.134.985, di cui 828.858 riguardanti pensioni dirette e 306.127 pensioni indirette, per una spesa che ha gravato sullo stato di previsione del tesoro per oltre 21.446 miliardi e sui bilanci alle Aziende autonome, compreso l'Ente Ferrovie dello Stato, per 4.930 miliardi così ripartiti: ANAS: 174 miliardi; Poste e telegrafi: 1.075 miliardi; Azienda di Stato per i servizi telefonici: 132 miliardi; Ente FF.SS.: 3.545,0 miliardi.

5.2 La gestione degli Istituti di previdenza

Ingloba, in realtà, quattro gestioni autonome: la Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali; la Cassa pensioni ai sanitari; la Cassa pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari paritarie; la Cassa pensioni agli Ufficiali giudiziari.

Sul piano delle contribuzioni previdenziali, dovute dagli enti datori di lavoro e dagli iscritti, è da notare che le aliquote complessive in vigore dal 1° luglio 1992 risultano le seguenti:

Cassa pensioni dipendenti enti locali	26,95%
Cassa pensioni sanitari	28,45%
Cassa pensioni insegnanti asilo, ecc.	22,45%
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	30,75%

La base imponibile cui le aliquote anzidette vanno applicate è costituita per le quattro Casse dalle retribuzioni medie, che sono risultate nel 1992 le seguenti:

Cassa pensioni dipendenti enti locali	L. 25.813.000
Cassa pensioni sanitari	L. 53.513.000
Cassa pensioni insegnanti asilo, ecc.	L. 25.072.000
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	L. 27.467.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il finanziamento delle singole Casse è da sempre assicurato da entrate contributive, da redditi patrimoniali, da entrate diverse e da trasferimenti attivi, così ripartiti:

	Contributi	Redditi patrimoniali	Entrate diverse	Trasferimenti	Totale
C.P.D.E.L.	11.112,1	960,1	60,5	394,9	12.527,6
C.P. Sanit.	2.069,7	530,8	11,9	28,1	2.640,5
C.P. Insegnanti	165,7	39,6	0,9	1,9	208,1
C.P. Uff. giud.	36,2	0,1	—	0,9	37,2
Totali . . .	13.383,7	1.530,6	73,3	425,8	15.413,4

I trasferimenti provengono essenzialmente dal bilancio statale, mentre le entrate diverse comprendono principalmente interessi per ritardato pagamento.

5.3 La previdenza dei ferrovieri

Il trattamento di quiescenza del personale della ex Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato è disciplinato dagli artt. 209 a 251 del Testo Unico 29 dicembre 1973, n. 1092. Fino alla trasformazione dell'ente in società per azioni detto trattamento era erogato dal Fondo pensioni, alimentato dalle ritenute a carico degli iscritti (nel 1992: 8,00%) e da un contributo dell'ente in ragione di cinque volte e mezzo l'ammontare delle ritenute ordinarie e straordinarie a carico degli iscritti.

Il diritto al trattamento di quiescenza nei casi di collocamento a riposo per limiti di età matura dopo 15 anni di servizio. Nei casi di decadenza e di dimissioni dall'impiego il diritto alla pensione si consegue, invece, dopo venti anni di effettivo servizio.

La base pensionabile è costituita dall'ultimo stipendio percepito, aumentato degli assegni personali pensionabili e delle competenze accessorie sottoposte a ritenuta.

La pensione spettante con venti anni di servizio è pari al 46% della base ed è aumentabile di 2 punti percentuali per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'80%.

Gli iscritti al 31.12.1992 ammontavano a 161.656.

5.4 La previdenza del personale postelegrafonico

Alla previdenza del personale postelegrafonico già dipendente dalla Amministrazione autonoma delle poste e telegrafi hanno provveduto nell'anno 1992 il Tesoro per quanto concerne i dipendenti di ruolo centrali e periferici e l'Istituto postelegrafonico per quel che riguarda il personale appartenente al ruolo degli uffici locali e di agenzia (direttori di uffici locali, titolari di agenzia, supplenti, ricevitori, portalettere) (6).

6) Per effetto dell'art. 6, comma 7 della legge 29 gennaio 1994, n. 71 di conversione del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487 riguardante l'istituzione dell'ente pubblico economico «Poste italiane» a decorrere dal 1° agosto 1994 al trattamento di quiescenza di tutto il personale in servizio presso l'Ente predetto provvederà l'Istituto postelegrafonico secondo le norme previste per il personale statale. Dalla suddetta data il contributo a carico dell'Ente Poste italiane è maggiorato del 2,50%.

Il numero degli iscritti al fondo quiescenza di cui trattasi si eleverà, pertanto, a circa 220.000 unità. Le entrate aumenteranno di circa 900 miliardi annui, determinando un temporaneo sollievo per la gestione, fino a quando il numero dei collocamenti in pensione dei nuovi iscritti non avrà raggiunto il suo punto critico.

Mentre per ciò che attiene alla prima categoria di personale si fa rinvio alle considerazioni di carattere generale che saranno svolte per i dipendenti statali, per la seconda categoria è opportuno segnalare quanto segue.

Alla data del 31.12.1992 gli iscritti al fondo di quiescenza del predetto Istituto risultavano n. 100.790. Alla stessa data risultavano erogate n. 53.888 pensioni, di cui 43.098 dirette e n. 10.790 di reversibilità.

Le aliquote contributive erano, rispettivamente, dell'8,20% a carico del personale e del 16,40% a carico dell'Amministrazione P.T.

Le entrate contributive registrate nell'esercizio in questione sono state pari a 633,8 miliardi (di cui 211,7 a carico dei dipendenti e 422,1 a carico dell'Amministrazione). A titolo di contributi di riscatto di periodi non coperti da contribuzione, per ricongiunzione di servizi, ecc. sono stati realizzati 9,8 miliardi.

Le spese per trattamento di quiescenza erogati nell'esercizio sono ammontate a 951,7 miliardi, cui si aggiungono 2,6 miliardi per ricostituzione posizioni INPS e indennità una tantum.

Il disavanzo di esercizio è stato nel 1992 pari a circa 323 miliardi. Trattasi di un disavanzo di natura strutturale, dovuto allo squilibrio fra entrate contributive e spese per erogazioni pensionistiche. Al 31.12.1992 esso aveva determinato un debito verso l'Amministrazione postale pari a 1.896,1 miliardi.

6. Considerazioni generali

Il rapido excursus delle fonti d'entrata delle gestioni pensionistiche in Italia consente già di porre in rilievo alcune conclusioni.

In primo luogo, il sistema di finanziamento appare estremamente variegato, pur nella tipizzazione delle fonti, a causa di una esasperata parcellizzazione del settore previdenziale e di una eccessiva differenziazione non solo dei regimi di prestazioni, ma anche delle forme di contribuzione, che in taluni casi, specie per i liberi professionisti, possono coinvolgere gli utenti dei servizi, attraverso l'applicazione di marche o di aliquote aggiuntive sugli importi delle notule o fatture emesse ed in altri (lavoratori autonomi agricoli assicurati presso l'INPS), coinvolgono l'erario attraverso la fiscalizzazione di parte della contribuzione necessaria.

L'aliquota contributiva varia, poi, da ente ad ente, sia in valore assoluto, sia nella suddivisione della stessa tra datori di lavoro e lavoratori, per le gestioni assicurative dei lavoratori dipendenti.

Va in ogni caso sottolineata, in via generale, la mancanza di sistematici congegni di automatica rideterminazione delle aliquote contributive al crescere del numero e dell'entità delle prestazioni, al fine di assicurare il necessario equilibrio tra entrate e spese di natura previdenziale.

Quanto al diverso onere contributivo addossato ai datori di lavoro, rispetto all'aliquota di pertinenza delle categorie di lavoratori, ciò può esser dipeso da ragioni d'ordine sociale, politico ed economico facilmente intuibili.

Una notazione particolare merita, poi, il regime contributivo riguardante i lavoratori autonomi facenti capo alle suddette tre gestioni dell'INPS.

Infatti, per essi la contribuzione giornaliera è commisurata ai redditi aziendali (redditi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito) per artigiani e commercianti, salvo taluni aggiustamenti posti già in evidenza, laddove per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri essa è commisurata al reddito medio convenzionale giornaliero determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

7. Il rapporto assicurati/pensionati

Nel tratteggiare i sistemi di finanziamento delle singole gestioni previdenziali si è omessa l'indicazione del numero degli assicurati coperti dai vari regimi previdenziali, per offrire in questo paragrafo un quadro sinottico generale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella seguente, accanto al numero degli iscritti, viene riportato il numero dei pensionati, distinti in titolari di pensioni dirette e titolari di pensioni indirette, nel caso di superstiti, con indicazione del rapporto iscritti/pensionati al 31.12.1992:

Gestione	Numero iscritti	Pens. dir.	Pens. ind.	Totale	Rapporto iscritti pens.
Fondo pens. lav. dipendenti	11.370.000	7.362.909	2.642.562	10.005.471	1.544
Fondo spec. dip. enti pub. cred.	72.288	18.715	8.500	2.725	2.656
Fondo spec. dip. pub. serv. trasp.	138.000	68.567	37.642	106.109	3.666
Fondo spec. dip. telefonici	95.886	20.431	6.475	26.906	3.563
Fondo spec. dip. abolite imposte cong.	4.030	6.239	4.792	11.031	0.563
Fondo spec. dip. ENEL e az. el.	108.500	45.200	23.486	68.686	1.579
Fondo spec. personale di volo	8.624	1.659	315	1.974	4.364
Iscrizioni collettive	—	500	1.426	1.926	—
Casalinghe	—	2.056	—	2.056	—
Clero secolare e min. culto	23.800	14.869	155	15.024	1.584
Assicur. facoltative	—	37.748	12	37.760	—
Fondo erogaz. tratt. vari.	—	190	64	254	—
INP Giornalisti	11.596	2.696	1.378	4.074	2.846
INP Dirigenti azienda	109.974	39.580	12.692	52.272	2.103
ENP Lavoratori spettacolo	151.420	38.899	13.665	52.564	2.103
Coltivatori diretti, coloni mezzadri	951.821	1.618.970	374.843	1.993.813	2.880
Artigiani	1.847.596	585.618	201.814	787.432	2.346
Commercianti	1.677.265	585.569	169.628	755.197	2.221
Avvocati e procuratori legali	46.913	6.973	7.491	14.464	3.243
Dottori commercialisti	12.826	1.615	1.301	2.916	4.398
Consulenti lavoro.	16.067	1.967	1.351	3.318	4.842
Notai e Geometri	79.971	670	1.589	2.219	36.039
Farmacisti	54.254	25.742	5.480	31.222	1.737
Ingegneri e architetti	47.577	6.364	5.602	11.966	3.976
Ragionieri e periti comuni	21.543	1.090	992	2.082	10.347
Veterinari	14.465	3.537	2.187	5.724	2.527
Medici	275.720	30.990	22.025	53.015	5.200
Impiegati agricoltura (7)	33.573	—	—	—	—
Agenti e rappresentanti comm.	245.209	421.544	19.633	61.787	3.968
Spedizionieri doganali	2.854	987	751	1.738	1.642
Dipendenti statali (8)	2.081.851	828.858	306.127	1.134.985	1.870
Ferrovieri	161.656	199.612	77.797	277.409	0.582
Postelegrafonici uff. loc.	100.790	43.098	10.790	53.888	1.870
Dipendenti enti locali	1.414.793	509.164	143.078	652.242	2.169
Sanitari	106.896	21.919	11.790	33.709	3.171
Insegnanti d'asilo ecc.	23.848	9.507	359	9.866	2.417
Uffici giudiziari	4.700	982	957	1.939	2.423
Totale	21.316.312	12.565.034	6.818.749	17.232.184	

7) L'ENPAIA non gestisce fondi pensioni, ma soltanto fondi per il trattamento di fine rapporto o la liquidazione in conto capitale di un fondo di previdenza, o per la corresponsione di indennità in casi di morte, invalidità, infortunio.

Il numero dei trattamenti di fine rapporto liquidati durante il 1992, è stato pari a 5.374 posizioni, compresi n. 108 anticipazioni per complessivi 49,6 mld. Le liquidazioni di quote in capitale sono state 4.061 per una spesa complessiva di 29,2 mld.

8) Di cui: dip. minist. 277.995; Amm. postale 225.999; Monopoli 12.684; Anas: 10.250; AIMA 448; Cassa DD.PP. 583; Vigili del fuoco 27.575; personale scuola 1.003.174; Università: 99.165; Corpi di polizia 310.112; Forze armate 123.712; Magistratura ed Avvocatura 9.280.

È agevole rilevare come il rapporto tra iscritti e pensionati sia molto diverso nelle varie gestioni. Ciò dipende da una serie di fattori di natura normativa, demografica, economica, strutturale, attinenti principalmente il versante delle prestazioni previdenziali ed assimilate.

Detto rapporto è, infatti, tanto più negativo, quanto più la disciplina che presiede all'erogazione delle predette prestazioni risulta improntata a criteri socio-assistenziali, anziché ai canoni assicurativi classici.

È emblematica al riguardo la situazione della gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri, nella quale si registra un numero di pensionati quasi doppio rispetto agli attivi.

Ciò trova spiegazione in larga misura nell'ammissione al trattamento pensionistico, in prima applicazione, di lavoratori con anzianità contributiva assai ridotta, nell'adozione di criteri particolarmente larghi nella concessione delle pensioni d'invalidità e nell'involuzione della nostra economia agricola, la quale provoca l'abbandono, specie da parte dei giovani, dell'attività di coltivazione dei campi.

8. Le rendite INAIL

Un cenno a parte, peraltro molto sommario, meritano la gestione dell'INAIL, in relazione alla erogazione di prestazioni assimilabili ai trattamenti pensionistici, spesso aggiuntivi rispetto a quelli assicurati dall'INPS.

Il numero delle rendite di inabilità permanente in vigore al 31.12.1992 presso l'INAIL ammontavano a 1.289.289. La spesa sostenuta nell'esercizio 1992 è stata di 6.062,1 miliardi, sia in termini di competenza che di cassa.

Il numero delle rendite ai superstiti, per casi di morte, in vigore alla predetta data, era di 143.008, con una spesa per il 1992 pari a 1.419,3 miliardi.

Complessivamente quindi nel 1992 risultavano erogati al titolo di cui trattasi 7.481,4 miliardi a favore di 1.432.297 soggetti.

8.1 Gli altri trattamenti pensionistici di natura non corrispettiva.

Trattasi delle pensioni sociali, di guerra e d'invalidità civile.

Le pensioni sociali erogate nel 1992 dall'INPS sono state 736.948, con un incremento di 5.475 unità rispetto all'anno precedente. L'importo medio annuo di dette pensioni è stato pari a lire 4.730.320 e la spesa complessiva per il 1992 è ammontata a 3.442 miliardi.

Le pensioni di guerra corrisposte attraverso le Direzioni provinciali del Tesoro sono state nel 1992 n. 622.295, di cui 220.660 in favore di titolari di pensioni dirette e n. 395.635 in favore dei superstiti (pensioni indirette) per una spesa che ha superato i 2.707 miliardi.

Al 31 dicembre 1992 infine risultavano in pagamento le seguenti pensioni in favore delle sotto indicate categorie di invalidi:

Ciechi civili	n. 99.622
invalidi civili	n. 613.763
sordomuti	n. 14.851
Totale	n. 728.236

Il compito di erogare queste ultime pensioni spetta al Ministero dell'interno, subentrato in questa funzione ad enti pubblici soppressi o trasformati in enti di diritto privato (Opera nazionale ciechi civili, Ente nazionale sordomuti, Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili).

Per quanto concerne gli invalidi civili, è da rilevare che in origine la pensione era concessa ai mutilati ed invalidi permanentemente ed assolutamente inabili al lavoro.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Successivamente, sia pure in misura ridotta, la provvidenza è stata estesa a coloro che avessero perso la capacità lavorativa in misura superiore ai due terzi, sempre in presenza di determinate situazioni di bisogno.

Agli invalidi totalmente inabili, impossibilitati a deambulare e a provvedere ai bisogni di vita senza un aiuto permanente, è altresì attribuita un'indennità di accompagnamento, mentre alle categorie dei ciechi civili e dei sordomuti è riconosciuta una speciale indennità prevista dalla legge n. 508/ 1988. Il numero delle indennità in essere al 31.12.1992 era il seguente:

<i>Indennità di accompagnamento</i>	
ciechi	n. 58.669
invalidi	n. 717.426
<i>Indennità speciali</i>	
	n. 94.363

La spesa complessiva sostenuta per le anzidette pensioni ed indennità ha superato nel 1992 i 13.000 miliardi.

È appena da rilevare che il limite di reddito previsto per fruire dei trattamenti di cui trattasi appare elevato, se riferito al reddito di sussistenza, onde lo stesso andrebbe congruamente ridotto, nel quadro di un'organica revisione della materia dei redditi minimi, ai fini del contenimento dell'onere oggi gravante sul bilancio dello Stato.

9. Le prestazioni previdenziali

Passando all'analisi dei regimi che presiedono all'erogazione delle prestazioni, deve ripetersi l'osservazione fatta a proposito del sistema contributivo, circa la notevole difformità e disomogeneità esistente anche sotto questa angolazione, non soltanto da un comparto all'altro, ma pure nell'ambito di uno stesso comparto, riguardo all'età in cui matura il diritto alle prestazioni, ai criteri di determinazione delle stesse, alle ipotesi di rivalutazione delle singole provvidenze, ecc..

Prima, comunque, di procedere alla predetta analisi, sembrano necessarie talune notazioni di carattere preliminare.

In primo luogo, occorre rilevare che nel complesso sistema previdenziale italiano sono presenti e talora tra di esse intimamente commiste, prestazioni che possono definirsi più propriamente di natura socio-assistenziale.

La linea di demarcazione tra queste due componenti è tutt'altro che netta e non sempre agevolmente individuabile, anche per la difficoltà che si riscontra in taluni casi di risalire alle origini storiche dei singoli istituti ed alla loro evoluzione nel tempo, per l'incidenza di norme non in sintonia con gli originari scopi degli istituti stessi.

Può così accadere che su istituti prettamente previdenziali si siano innestate misure di contenuto e finalità diverse, con la conseguenza di un sostanziale snaturamento degli originari obiettivi ed assetti strutturali.

Un siffatto processo si riscontra, ad esempio, ogni qualvolta sono state apportate deroghe sostanziali ai criteri fondamentali su cui si regge un sistema pensionistico, per ragioni politiche, sociali, o per interessi particolari di gruppi di pressione che nulla hanno a che vedere con le tipiche ed universali regole dei sistemi assicurativi.

9.1 Gli interventi di natura assistenziale

Gli interventi di natura assistenziale possono attuarsi o in forme erogative dirette, analoghe a quelle in atto nei sistemi previdenziali puri, o mediante integrazione delle prestazioni assicurate da singole gestioni previdenziali oppure attraverso forme di partecipazione agli oneri contributivi.

Si torna a ripetere che rientrano nella prima fattispecie le pensioni di invalidità erogate dal Ministero dell'Interno, le pensioni di guerra erogate dal Ministero del tesoro, le pensioni sociali corrisposte dall'INPS ma il cui onere è sopportato dal bilancio dello Stato, che rimborsa all'INPS la spesa relativa.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rientra, invece, nel secondo tipo d'intervento l'integrazione dei trattamenti pensionistici minimi al livello di sussistenza, al fine di tutelare le classi meno abbienti, con posizioni assicurative di breve periodo o di scarsa entità contributiva, che danno titolo a trattamenti insufficienti ai bisogni di vita, per assicurare loro il godimento di un reddito corrispondente a detto livello di sussistenza riferito al nucleo familiare del soggetto.

Tale istituto venne introdotto dalla legge n. 218 del 4 aprile 1952 (art. 10) e segna una svolta decisiva nella politica previdenziale del nostro paese.

A differenza delle pensioni sociali, le quali sono erogate al di fuori di un rapporto assicurativo in favore di cittadini sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, nel caso di specie si tratta di integrare dei trattamenti pensionistici cui i lavoratori hanno diritto in attuazione di un rapporto assicurativo previdenziale, ma che si rivelano insufficienti a coprire le esigenze minime di vita dei lavoratori pensionati stessi. L'entità dell'integrazione è, pertanto, inversamente proporzionale al trattamento di pensione determinato in base agli anni di contribuzione ed all'ammontare della retribuzione pensionabile (cosiddetta pensione a calcolo).

L'istituto è destinato a rivolgersi, a regime, a lavoratori con anzianità lavorativa ridotta a causa di eventi quali l'invalidità o la disoccupazione non assistita, che non consentono il raggiungimento di un livello di pensione accettabile.

In via tendenziale, il fenomeno dell'integrazione al minimo, in gran parte legato — come detto — a massicci ingressi di categorie di lavoratori, specie autonomi, con anzianità contributiva quasi simbolica, dovrebbe ridursi, seppure in modo lento, sempreché resti invariato il quadro normativo in vigore.

L'intervento dello Stato, chiamato ad assumersi l'onere dell'integrazione, è teso a coprire la differenza tra detto livello minimo di reddito considerato vitale ed il trattamento pensionistico maturato secondo le norme in vigore per le singole gestioni.

Occorre sottolineare che il minimo vitale non ha valenza generale. Esso, infatti, risulta più alto ai fini della determinazione dell'integrazione delle pensioni contributive rispetto a quello richiesto per la concessione delle pensioni sociali, così come diverso è il limite di reddito previsto per fruire delle provvidenze per invalidità civile e per talune pensioni di guerra indirette. Si soggiunge che, ai fini dell'integrazione al minimo delle pensioni di vecchiaia e di quelle in favore dei superstiti, non vengono computati i redditi figurativi della casa di abitazione e quelli esenti da IRPEF, quali le pensioni di guerra e le rendite INAIL, il che conferma il valore non assoluto del limite vitale sul quale si è voluto porre l'accento.

Anche nei confronti delle pensioni minime si è posto, peraltro, il problema del loro adeguamento al costo della vita, al fine di neutralizzare gli effetti dell'inflazione, che, altrimenti avrebbero ridotto, in termini reali, il limite di reddito ritenuto indispensabile per il soddisfacimento delle esigenze di vita più elementari.

Di fatto, a partire dalla loro istituzione (1952), i livelli minimi hanno segnato una crescita progressiva in ragione del loro periodico aggiornamento. Nel 1992 essi risultavano ragguagliati a 577.775 lire mensili, sia nel caso dei lavoratori dipendenti, sia nel caso dei lavoratori autonomi.

Le pensioni integrate al minimo risultavano a fine '92 complessivamente 5.920.000 per una spesa complessiva pari a 25.341 miliardi.

Rispetto alla massa dei trattamenti pensionistici in essere al 31 dicembre 1992, esse corrispondono a circa il 51%.

Giova notare che per le pensioni d'invalidità, l'integrazione al minimo di fatto può riguardare solo coloro che non sono totalmente inabili al lavoro, posto che, per quelli totalmente inabili, essendo la liquidazione della pensione rapportata all'intero periodo lavorativo, più quello compreso fra la cessazione del rapporto ed il compimento dell'età pensionabile, è assai difficile che possano verificarsi casi di integrazione.

L'onere a carico del bilancio dello Stato per l'integrazione al minimo delle pensioni INPS è stato nel 1992 pari a 20.657 miliardi.

L'integrazione al minimo delle pensioni opera indubbiamente una redistribuzione dei redditi attraverso il ricorso alla fiscalità generale, rimanendo sostanzialmente neutro il ruolo dei sistemi assicurativi, che, per l'effetto non risultano incisi.

Natura socio-assistenziale e di politica di settore (agricola, industriale, ecc..) può, infine, riconoscersi a quegli interventi agevolativi in termini di riduzione totale o parziale del carico contributivo ed in genere degli oneri sociali appartenenti alla terza fattispecie suddetta.

Anche in questo caso, ogni forma di fiscalizzazione degli oneri della specie, attuata mediante interventi a carico del bilancio statale, opera una redistribuzione di redditi per finalità che non può escludersi a priori possano risultare d'interesse settoriale.

10. I trattamenti di pensione

Passando ora a considerare le prestazioni tipiche del nostro sistema previdenziale, non può sfuggire l'importanza che in esso riveste il trattamento di pensione.

Il diritto a tale trattamento, in base ad una normativa che è comune a tutti i regimi assicurativi in vigore, si consegue o al compimento di una determinata età anagrafica o al verificarsi di eventi gravemente riduttivi della capacità lavorativa, in presenza di determinati periodi contributivi minimi, diversi nei due casi, o al maturare di una certa anzianità contributiva, quale che sia l'età anagrafica raggiunta dall'interessato.

Nel primo caso si fa luogo alla pensione di vecchiaia; nel secondo alla pensione d'invalidità e nel terzo alla pensione di anzianità, alternativa alla prima.

In caso di morte dell'assicurato o del pensionato, si fa luogo alla pensione di reversibilità in favore dei superstiti

Di ciascuna di esse è opportuno trattare partitamente.

10.1 *Le pensioni di vecchiaia*

Specie per quanto concerne le pensioni di vecchiaia, l'esposizione non può non tener conto delle diverse caratterizzazioni dei comparti in cui il sistema si suddivide.

Nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria e delle speciali gestioni INPS sostitutive di quest'ultima la liquidazione delle pensioni di cui trattasi, fino alla riforma del 1968 (D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488), avveniva sulla base dei contributi versati dagli assicurati e dai loro datori di lavoro durante il periodo lavorativo, rivalutati secondo coefficienti rapportati in qualche modo ai tassi di inflazione registrati nel periodo in questione.

Il sistema precedente all'anzidetta riforma si ispirava, cioè, al principio della capitalizzazione, tipico delle assicurazioni private.

I contributi riscossi - infatti - così come i premi assicurativi puri delle anzidette assicurazioni, venivano accantonati per costituire delle riserve matematiche, investite in impieghi differenziati e variamente remunerativi ed il cui reddito serviva ad incrementare le disponibilità per assicurare il pagamento delle pensioni. Queste ultime erano rapportate, come si è già accennato, all'entità delle contribuzioni versate, a loro volta calcolate sulla base del cosiddetto sistema del premio medio generale, ossia su un contributo costante nel tempo e tale da garantire, tenuto conto del previsto numero degli iscritti, l'equilibrio fra entrate (contributi, più redditi patrimoniali derivanti dagli investimenti) ed uscite (pensioni, più spese di gestione).

Il sistema a capitalizzazione presuppone, per il suo corretto funzionamento e per una effettiva rispondenza alle esigenze cui è preordinato ogni regime assicurativo di rendite a vita, la stabilità dei valori monetari nel tempo. Questa condizione era venuta a mancare fin dagli anni antecedenti al secondo conflitto mondiale a causa del notevole processo inflattivo che aveva praticamente dissolto il valore degli accantonamenti, prevalentemente investiti in attività finanziarie (titoli pubblici in particolare) ed aveva fatto enormemente lievitare il costo della vita e ridotto conseguentemente il potere d'acquisto delle pensioni, al punto che le stesse non consentivano di far fronte, neppure alle minime esigenze di vita dei pensionati, prospettandosi analoga sorte, in presenza di non minori tassi di inflazione, per gli attivi in procinto di andare in pensione. Del resto, un aumento dei contributi in misura tale da ricostituire condizioni di maggiore equilibrio era impensabile, per l'impossibilità, sia per le imprese, sia per i lavoratori, di sopportarne l'onere oltremodo gravoso.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Furono, perciò, varati negli anni dell'immediato dopoguerra successivi provvedimenti di rivalutazione delle pensioni, in minima parte coperti da aumenti delle aliquote contributive e per la restante parte con contributi straordinari a carico dello Stato.

Nel contempo veniva abbandonato, in virtù del citato decreto, a decorrere dal 1° maggio 1968, il sistema della capitalizzazione, al quale subentrava il sistema a ripartizione, in base al quale alla copertura della spesa pensionistica si provvede non già con gli accantonamenti accumulati durante la vita lavorativa dell'assicurato ed in funzione diretta dei contributi versati, bensì con le entrate contributive realizzate nell'anno di riferimento della gestione.

L'introduzione del nuovo sistema a ripartizione ha coinciso con la decisione di commisurare la pensione — raggugliata al numero degli anni di contribuzione — alla retribuzione mediamente percepita dall'assicurato nell'ultimo periodo di attività lavorativa.

Il coefficiente applicabile agli anni di anzianità contributiva ha subito un progressivo aumento, così che, nell'ipotesi di un'anzianità pari a 40 anni, si è passati dal 65% della media delle retribuzioni degli ultimi 5 anni nel 1968 al 74% nel 1970, all'80% del 1976.

L'anzidetto sistema trova oramai applicazione nella generalità delle gestioni pensionistiche dei lavoratori dipendenti. Sussistono, tuttavia, talune differenze per quanto attiene all'età, all'anzianità contributiva, alla base retributiva cui detta percentuale si applica, nell'ambito di alcune gestioni speciali dell'INPS (ad esempio: personale navigante, ferrotranvieri, dipendenti ENEL e aziende elettriche, ecc..) nonché nell'ambito delle altre gestioni che compongono il comparto privato (INPDAI, I.N.P.G.I., ENPALS).

Anche le gestioni che si occupano dell'assicurazione dei lavoratori autonomi, sia che si faccia riferimento alle tre principali gestioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, sia che ci si riferisca al nutrito numero di enti, casse, gestioni che assicurano i trattamenti pensionistici delle varie categorie professionali, adottano lo stesso sistema a ripartizione, ma non già su base retributiva, come per i lavoratori dipendenti, bensì su base reddituale, che può essere effettiva, come nel caso di taluni liberi professionisti, salva l'eventuale contribuzione di terzi sotto forma di marche o addizionali applicate sulle parcelle o sui documenti, ovvero convenzionale, se rapportata dalla legge a determinati limiti minimi e massimi.

Per i lavoratori autonomi amministrati dall'INPS vale il criterio di calcolo della base pensionabile previsto dalla legge 2 agosto 1990, n. 233 (media dell'ultimo decennio).

Va tenuto presente, però, che per effetto della norma di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 503/1992, il criterio in questione sarà gradualmente esteso a tutte le categorie di assicurati mentre per i nuovi iscritti il periodo valutabile comprenderà l'intera vita lavorativa.

La percentuale applicabile alla base pensionabile, come sopra calcolata, è dell'11,80% aumentato del 18% per ogni anno di iscrizione e fino ad un massimo dell'80% della base stessa.

Per le pensioni di vecchiaia del comparto pubblico, le regole in vigore sono state sensibilmente differenti da quelle per il settore privato. Intanto, per i dipendenti civili dello Stato il limite di età per il collocamento in pensione è infatti generalmente fissato al 65° anno di età prorogabile, a domanda, fino al 70° anno per coloro che non raggiungono il periodo di minimo per il pensionamento, laddove per i privati tale limite è stato fissato finora in 60 anni per gli uomini e in 55 per le donne.

Analogo è il limite previsto per i dipendenti degli enti pubblici, compresi Regioni, Province, Comuni, Consorzi fra enti locali, Unità sanitarie locali, ecc.

Per i militari, i ferrovieri, gli appartenenti alle Forze di polizia ed al Corpo dei vigili del fuoco i limiti per il collocamento a riposo sono tuttavia, più brevi.

La base pensionabile per i dipendenti statali è costituita dal 94,40% dell'ultima retribuzione, con 40 anni di servizio utili a pensione, più l'indennità integrativa speciale rapportata a tanti quarantesimi quanti sono gli anni di servizio.

Per i dipendenti pubblici assicurati dalle Casse pensioni amministrato dalla ex Direzione generale degli Istituti di previdenza detta base è pari al 100% dell'ultima retribuzione, più l'indennità integrativa speciale, corrisposta come ai dipendenti statali.

Per il comparto pubblico il sistema vigente, pur con talune caratteristiche proprie, è assai vicino al sistema a ripartizione, non esistendo una stretta correlazione tra contribuzioni versate e trattamenti corrisposti.

In linea generale può osservarsi che il sistema a ripartizione ha consentito in questi ultimi decenni di trasferire maggiori risorse ai pensionati.

Non basta però guardare al breve o medio periodo per giudicare di un sistema finanziario.

In astratto, entrambi i sistemi possono assicurare un'equilibrata gestione delle risorse, a condizione che sia garantita nel tempo parità di trattamento intragenerazionale e che i mezzi finanziari man mano acquisiti siano nella dovuta proporzione risparmiati per essere destinati a fronteggiare le esigenze future, tenuto conto delle diverse variabili del sistema pensioni, quali il numero degli occupati, la sua dinamica nell'arco di tempo considerato, l'andamento delle retribuzioni, il numero dei pensionati, la durata della vita media, l'entità della pensione media ritenuta irrinunciabile a valori costanti, ecc.

Se il sistema a ripartizione viene oggi additato come il responsabile del dissesto del settore previdenziale, è perchè nell'uso che di esso è stato fatto deliberatamente si è guardato al contingente, privilegiando istanze di carattere clientelare e trascurando le giuste aspettative delle giovani generazioni, chiamate a pagare i benefici concessi agli attuali pensionati, e per le quali non si sono operati i necessari accantonamenti.

11. La pensione di anzianità

Le pensioni di anzianità risultano istituite con la legge 21 luglio 1965, n. 903. Sono, perciò, abbastanza recenti rispetto alle pensioni di vecchiaia, che rappresentano l'istituto più antico e tipico del sistema previdenziale.

Esse trovano riscontro solo in pochi altri paesi europei dove, peraltro, le modalità per l'erogazione del beneficio risultano notevolmente più rigide e restrittive, specie per quanto attiene all'età minima richiesta per accedere al beneficio stesso (60 anni per gli uomini e 55 per le donne).

Attualmente, tutti i lavoratori del settore privato, siano essi dipendenti oppure autonomi, possono accedere a tale trattamento previdenziale, purchè possano vantare almeno 35 anni di iscrizione e di effettiva contribuzione, compresa quella figurativa, ai rispettivi fondi di appartenenza.

Per i lavoratori dipendenti si richiede, altresì, che abbiano cessato l'attività lavorativa alla data di presentazione della domanda di pensione.

Detto requisito non è richiesto per i lavoratori all'estero, per quelli domestici e per i salariati fissi in agricoltura.

Qualora il titolare della pensione di anzianità dovesse riprendere l'attività lavorativa subordinata, la predetta pensione gli verrebbe trattenuta per intero.

Al raggiungimento dell'età prevista per il pensionamento per vecchiaia, la pensione di anzianità è equiparata a tutti gli effetti alla prima, per cui diviene, ad esempio, ammissibile il cumulo tra pensione e retribuzione nei limiti consentiti.

L'istituto di cui trattasi trova ormai scarsa giustificazione, specie nell'attuale situazione del nostro sistema previdenziale, e realizza notevoli sperequazioni nei confronti dei pensionati per vecchiaia.

Premesso, infatti, che il meccanismo per la determinazione dell'importo della pensione di anzianità è identico a quello adottato per la pensione di vecchiaia, sia per ciò che concerne la base pensionabile, sia per quanto riguarda l'aliquota di applicazione al periodo di contribuzione, si ha che, a parità di periodo contributivo, il pensionato per anzianità realizza, nei confronti del pensionato per vecchiaia, il vantaggio del godimento del trattamento pensionistico per il periodo di anticipazione rispetto all'età stabilita per il pensionamento.

Così, nel caso di un lavoratore appena cinquantenne, che possa far valere 35 anni di contribuzione effettiva o figurativa, il vantaggio si misura nel montante di 130 mensilità di pensione (nella ipotesi di un'età pensionabile ancora pari a 60 anni).

Tale vantaggio ha di fatto la sua unica ragione d'essere nel fatto che la persona abbia potuto lavorare fin dall'età minima e che il suo rapporto di lavoro non abbia subito interruzioni, salvo quelle che danno titolo a contribuzione figurativa (servizio militare, maternità, ecc.)

Esso si pone in contrasto con i principi assicurativi, secondo cui, a parità di versamenti, le prestazioni debbono essere equivalenti.

L'anticipazione del collocamento in pensione può, inoltre, incoraggiare forme di lavoro nero, il che rende sotto altri profili criticabile la particolare provvidenza.

Del resto il grave squilibrio denunciato da tutto il sistema previdenziale e la criticità da tempo assunta dalla spesa pubblica, impongono una sollecita riconsiderazione del problema.

Le sperequazioni e le incongruenze sopra evidenziate assumono, poi, maggiore significatività in riferimento al comparto dei pubblici dipendenti; per la maggior parte dei quali il limite di contribuzione per l'anticipato pensionamento è stato finora stabilito in venti anni (le donne coniugate e con prole minore degli anni 14, possono collocarsi in pensione con 15 anni di anzianità, anche se possono fruire del trattamento pensionistico solo allo scadere del quinquennio successivo). Fermo restando il diritto per coloro che al 31 dicembre 1992 potevano far valere 15 anni di contribuzione ad andare in pensione con le anzidette anzianità minime (art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503), l'art. 6 - comma 16 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 ha previsto una riduzione dell'importo del trattamento pensionistico, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, in proporzione degli anni mancanti al raggiungimento dei 35 anni di anzianità contributiva pari a circa il 2% per ogni anno di anticipazione.

Per i dipendenti degli enti locali e per gli altri iscritti alle Casse pensioni amministrare dall'INPDAP (ex Direzione generale degli Istituti di previdenza) il limite minimo di anzianità per il collocamento in pensione era previsto dalla normativa antecedente alla legge di riforma delle pensioni in 25 anni per gli uomini e in 20 anni per le donne.

Allorchè la riforma delle pensioni andrà a regime, la disciplina del settore pubblico risulterà uniformata a quello del settore privato.

I tempi per la realizzazione di tale evenienza appaiono, tuttavia, eccessivamente lunghi, laddove l'esigenza di contenimento della spesa pensionistica richiede, invece, interventi immediati su tutta l'area delle prestazioni previdenziali ed in particolare sulle pensioni di anzianità, sia nel settore pubblico, che in quello privato.

La misura che da molti esperti viene proposta è l'abolizione di tale forma previdenziale o quanto meno la fissazione di un'età vicina a quella del pensionamento per vecchiaia, per il conseguimento del beneficio in questione, congiuntamente all'elevazione (40 anni) dell'anzianità contributiva minima da far valere per tutte le gestioni di dipendenti pubblici o privati, nonchè per tutte le categorie di autonomi.

12. Le pensioni d'invalidità

In base alla legge n. 160/1975 la pensione d'invalidità veniva corrisposta qualora la capacità di guadagno fosse ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo. A decorrere dal 1° luglio 1984, per effetto della legge 12 giugno 1984, n. 222 - poi integrata dalla legge 9 marzo 1989, n. 88 - la disciplina dell'invalidità pensionabile è stata radicalmente rivista ponendo rimedio ad un'anomala espansione del numero delle pensioni di invalidità che, specie in talune regioni meridionali, superava di gran lunga quelle di vecchiaia.

La riforma del 1984 ha innovato lungo due direttrici: a) sostituzione del riferimento alla capacità di lavoro senza che più possa tenersi conto delle condizioni ambientali socio-economiche; b) introduzione del concetto di inabilità nei casi di assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Mentre in quest'ultimo caso è prevista l'attribuzione di una pensione di inabilità, a condizione della cessazione di ogni attività lavorativa e di qualsiasi trattamento previdenziale o di disoccupazione, nell'ipotesi di invalidità non assoluta è prevista, invece, l'erogazione di un assegno d'invalidità non reversibile ai superstiti di durata triennale prorogabile per altri due periodi della stessa durata, dopo di che diviene erogazione permanente del tipo pensionistico.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'importo dell'assegno di invalidità è calcolato secondo i criteri in vigore nel regime generale per i lavoratori dipendenti ed è integrato all'importo della pensione sociale qualora risulti inferiore al trattamento minimo.

La pensione di invalidità è costituita da una somma pari all'importo dell'assegno di invalidità integrato di un importo corrispondente alla maggiore anzianità contributiva figurativa corrispondente al periodo necessario al raggiungimento dell'età pensionabile.

Al 31.12.1992 risultavano in essere tra assegni d'invalidità e pensioni di inabilità n. 4.106.000 partite, con una spesa che rimane ancora rilevante, nonostante la riforma apportata dalle leggi citate.

13. Le pensioni ai superstiti

Le pensioni indirette e di reversibilità completano il quadro delle prestazioni previdenziali fin qui esaminate ed in certo senso ne sono un'appendice. Infatti, le prime ricorrono nel caso di morte dell'assicurato, in costanza di rapporto di lavoro. Esse competono ai superstiti del lavoratore deceduto, ossia al coniuge, ai figli minorenni, ai figli maggiorenni studenti o permanentemente inabili a proficuo lavoro ed, in mancanza del coniuge e/o dei figli, ai collaterali celibi o nubili inabili ed a carico dell'assicurato deceduto.

La concessione della pensione ai superstiti presuppone il possesso da parte del «de cuius» dei requisiti per il conseguimento della pensione d'inabilità o di vecchiaia.

La pensione di reversibilità si ha, invece, nell'ipotesi di morte del pensionato, titolare di pensione di vecchiaia o di inabilità. Essa spetta al coniuge non separato per colpa ed ai figli minori ed, in mancanza, ai genitori di età superiore ai 65 anni ed ai fratelli a carico, purchè non titolari di pensione diretta.

In entrambi i casi (pensioni indirette e pensioni di reversibilità) la pensione è rapportata ad una percentuale del trattamento del dante causa, pari al 60% nell'ipotesi del solo coniuge superstite, all'80% ove con il coniuge concorra un figlio a carico (minore, studente o inabile) ed al 100% se i figli a carico sono almeno due.

L'importo delle pensioni di cui trattasi non può in nessun caso superare l'ammontare della pensione diretta spettante all'assicurato o in godimento del pensionato, nè risultare inferiore al trattamento minimo vigente, purchè sussistano i requisiti di reddito per la concessione di tale integrazione.

La pensione in favore dei genitori e dei collaterali è pari al 15% per ciascun beneficiario, entro il limite massimo e minimo suddetti.

Il numero delle pensioni ai superstiti al 31 dicembre 1992, come dimostrato dalla tabella di pag. 26-27 ascendeva a 6.818.749. Il loro rapporto rispetto alle pensioni dirette è pari al 54,26%

Limitandosi a considerare i dati delle principali gestioni pensionistiche dell'INPS, vale a dire il Fondo pensioni lavoratori dipendenti e le gestioni speciali per i lavoratori autonomi si osserva che nel ventennio 1971-1991 per quanto attiene al Fondo citato, le pensioni ai superstiti sono passate da 1.443.000 nel 1971, con un importo medio annuo di L. 299.000, a 2.134.000 nel 1981, con un importo medio annuo pari a L. 2.238.000, ed a 2.584.000 nel 1991, con un importo medio annuo pari a L. 7.252.000.

I corrispondenti dati relativi alle menzionate gestioni speciali risultano i seguenti (9):

	Cultivatori Diretti		Artigiani		Commercianti	
	Numero	Importi	Numero	Importi	Numero	Importi
1971.	35.000	240.000	51.000	208.000	17.000	181.000
1981.	98.000	1.416.000	124.000	1.586.000	93.000	1.314.000
1991.	372.000	2.351.000	195.000	4.806.000	160.000	3.763.000

9) Fonte INPS. Le pensioni domani pagg. 71-72.

Come è facile constatare, il fenomeno delle pensioni ai superstiti ha raggiunto, per numero di concessioni e per importo, dimensioni ragguardevoli.

Istituite originariamente per assicurare un mezzo di sussistenza ai superstiti rimasti privi di qualsiasi sostentamento a seguito del decesso del capo famiglia, costituente all'epoca l'unico produttore di reddito, le pensioni in questione hanno col tempo perduto tale connotato, per assumere via via un ruolo di natura quasi successoria, posto che in molti casi esse vengono erogate in favore di soggetti che già possiedono altri redditi, di lavoro oppure d'altro genere, onde può verificarsi non soltanto l'assenza della condizione economica di grave disagio, ma addirittura che con la morte del congiunto la situazione del superstite migliori rispetto a quando l'assicurato od il pensionato erano in vita.

Nell'attuale situazione di squilibrio e di tendenziale grave dissesto del nostro sistema pensionistico, si pone, anche in questo campo, l'urgenza di interventi correttivi per ricondurre l'istituto alla sua originaria funzione, limitando la concessione delle pensioni in argomento ai soli casi di effettivo bisogno, valutato con criterio di generalità, omogeneità e coerenza (in tutte le forme di protezione sociale in cui lo stato di bisogno è il presupposto per determinate concessioni è peraltro necessario avere un metro unitario per la misurazione del reddito, al di sotto del quale sussiste detta condizione), in funzione di integrazione complementare dei redditi già posseduti dal nucleo familiare, fino al raggiungimento della soglia minima di sussistenza, anch'essa individuata con criterio di generalità.

Secondo il C.E.R. (10) l'adozione di tali misure avrebbe comportato nel 1987 per le concessioni dell'anno, un risparmio di 7.000 miliardi solo per l'INPS e di 10.000 miliardi per l'intero comparto pensionistico. È lecito ritenere che l'entità del risparmio sarebbe stata maggiore negli anni successivi.

14. Il cumulo di più pensioni

Una delle anomalie del nostro ordinamento previdenziale rispetto a quello degli altri paesi è rappresentata dalla cumulabilità di più trattamenti pensionistici da parte di un singolo soggetto. Nell'ipotesi, cioè, che un soggetto sia stato iscritto successivamente a più fondi, in virtù di uno specifico rapporto di lavoro, ed abbia maturato presso ciascun fondo il diritto ad una pensione, egli può sommare i diversi benefici.

Il cumulo può riguardare, altresì, pensioni dirette con pensioni indirette o di reversibilità, come nel caso di morte del coniuge avente diritto a pensione o già pensionato, anche nell'ipotesi di pensioni integrate al minimo.

Infine, il cumulo è ammesso tra pensioni erogate dal regime generale obbligatorio, o dalle gestioni sostitutive o esclusive dell'A.G.O., e pensioni di guerra, d'invalità civile, o per infortunio, erogate rispettivamente dallo Stato e dall'INAIL.

Si calcola che, alla fine del 1992, risultassero erogate dall'intero sistema pensionistico, nell'accezione più ampia accolta, circa 19 milioni di pensioni, a fronte di circa 12 milioni di pensionati. Qualora esistesse una rilevazione integrata delle persone fruienti di pensione di qualsiasi genere, a carico delle più disparate gestioni, sarebbe possibile una approfondita analisi del fenomeno, del quale oggi è dato cogliere soltanto l'anzidetto rapporto, mentre ogni altra puntuale quantificazione è resa impossibile dalla carenza di apposite rilevazioni (per le pensioni erogate a vario titolo, l'INPS dispone tuttavia di un riepilogo a livello individuale, nel quale ovviamente non figurano le pensioni erogate da altri enti).

Oltre che tra più pensioni, il cumulo è consentito, fino al 50 per cento dell'eccedenza sul trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, tra pensione e reddito da lavoro dipendente.

Nel caso di superamento di tale limite, l'eccedenza viene trattenuta dal datore di lavoro e versata alla gestione previdenziale che annovera dette entrate fra i recuperi.

10) La sicurezza sociale ed il suo finanziamento - Rapporto 1988.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La cumulabilità delle pensioni dirette di vecchiaia e d'invalidità con il reddito da lavoro autonomo è limitata al 50% del reddito stesso. Alle eventuali trattenute provvedono gli enti erogatori dei trattamenti previdenziali cui vanno prodotte le dichiarazioni ai fini IRPEF dell'anno precedente.

Gli introiti per trattenute della specie risultano peraltro alquanto contenuti per la ragione che le pensioni minime sono molto numerose e che le altre, nella maggior parte dei casi, superano il livello del minimo, per cifre non rilevanti.

Su un totale di 10.013.356 pensioni erogate all'inizio del 1992 dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS, solo 5.690.904 superavano il limite minimo come di seguito dimostrato:

	Vecchiaia e anzianità	Invalidità e inabilità	Superstiti	Totale
Pensioni inf. al minimo	595.697	318.303	973.022	1.887.022
Pensioni integr. al minimo	816.706	1.158.443	460.281	2.435.430
Pensioni sup. al minimo	3.420.917	1.082.066	1.187.921	5.690.904
Totale	4.833.320	2.558.812	2.621.224	10.013.356

Le pensioni superiori al minimo risultavano così distribuite per classi d'importo:

	Vecchiaia e anzianità	Invalidità e inabilità	Superstiti	Totale
dal minimo a 1 milione	1.523.523	732.831	940.492	3.186.846
da 1 milione a 1.500.000	1.198.976	313.284	236.793	1.749.053
da 1.500.000 a 2.000.000	457.598	30.892	16.340	504.830
oltre 2 milioni	240.820	5.059	4.296	250.175
Totale	3.420.917	1.081.866	1.187.921	5.690.904

Alla stessa data, il numero delle pensioni erogate dalle tre gestioni dei lavoratori autonomi, per la quasi totalità per importi non superiori al minimo, era la seguente:

	Vecchiaia e anzianità	Invalidità e inabilità	Superstiti	Totale
Goldiretti, coloni, mezzadri	484.580	1.112.955	2.621.224	4.218.759
Artigiani	243.386	310.537	200.000	753.950
Commercianti	322.172	241.286	165.035	728.493
Totale lav. autonoma	1.050.138	1.664.778	2.986.286	5.701.202
Totale complessivo compreso F.P.L.D.	5.883.458	4.223.590	5.607.510	15.714.558

Pertanto, su un totale di 15.714.558 pensioni erogate dall'INPS, attraverso le anzidette quattro principali gestioni, circa 10 milioni non superavano il livello minimo.

Nell'attuale situazione occupazionale il divieto di cumulo tra pensione diretta o indiretta e retribuzione andrebbe reso assoluto, stabilendosi l'automatica sospensione del trattamento pensionistico in godimento.

Nel caso di pensione diretta, potrebbe prevedersi la rideterminazione della stessa per ricongiunzione dei periodi lavorativi dopo la definitiva cessazione del rapporto di lavoro.

Quanto al cumulo di più pensioni, andrebbe rivista la legislazione sull'integrazione al minimo, stabilendosi, nelle dovute forme che evitino contrasti con norme costituzionali, la soglia ritenuta di sussistenza, al di sopra della quale il coacervo di redditi da lavoro, da pensioni di qualsiasi genere e di natura patrimoniale, dovrebbe impedire l'intervento assistenziale dell'integrazione al minimo.

Le gravi difficoltà della finanza pubblica e l'improcrastinabile necessità di ridurre il debito pubblico suggeriscono l'immediatezza delle anzidette misure restrittive, che, fra l'altro, allineerebbero in questo campo il nostro ordinamento alla disciplina in vigore nella maggioranza dei paesi della comunità.

15. Il pensionamento anticipato

L'onere che il bilancio pubblico è venuto assumendosi in questi ultimi esercizi per il pensionamento anticipato di lavoratori dipendenti da aziende in crisi mostra un andamento in continuo aumento. Esso è stato di 4.200 mld. nel 1989, di 4.078 mld. nel 1990, di 4.131 mld. nel 1991 e di 5.041 mld. nel 1992 e comprende, sia la spesa per il rimborso agli enti previdenziali dell'onere per le pensioni pagate nel periodo di anticipazione, calcolate su un'anzianità convenzionale che tiene conto del periodo anzidetto, sia la spesa corrispondente alla contribuzione figurativa — che copre l'aliquota datoriale e quella del lavoratore — per detto periodo di anticipazione che, in alcuni casi, può raggiungere i 10 anni.

L'onere per anticipato pensionamento si somma con quello degli altri ammortizzatori sociali, in particolare con quello relativo ai trattamenti di cassa integrazione guadagni, che, per essere strettamente collegati a situazioni di perdita dell'occupazione connesse con crisi di tipo strutturale o a livello settoriale, dovrebbe far carico alla gestione contro la disoccupazione e, solo per la parte non coperta dalle disponibilità di tale gestione, al bilancio dello Stato. In realtà il radicale cambiamento delle condizioni generali che ebbero a dar vita alla gestione appena menzionata, rende ormai anacronistica la sopravvivenza di tale gestione (basti pensare al cospicuo avanzo che essa registra da anni, pur in presenza di una situazione di perdita di posti di lavoro che non ha precedenti), le cui modalità d'intervento andrebbero riconsiderate alla stregua delle trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro e dell'economia e nella legislazione sociale, che ha introdotto nuovi istituti per fronteggiare le difficoltà non temporanee delle imprese dovute ad eccesso di manodopera.

Da un punto di vista di maggiore proficuità della spesa per indennità di disoccupazione, per trattamenti straordinari di integrazione salariale (C.I.G) e per pensioni anticipate, andrebbe poi valutata l'eventualità di graduare gli interventi di cui trattasi in relazione alla situazione reddituale del nucleo familiare e di prevedere l'accesso al trattamento di pensione sulla base dell'anzianità effettivamente maturata, compreso un periodo, che dovrebbe essere assai più limitato di quello in concreto attualmente concesso, per l'anticipazione del pensionamento.

Inoltre, andrebbe attentamente esaminata la possibilità di utilizzare le forze di lavoro in mobilità, in cassa integrazione guadagni e in prepensionamento, in attività di interesse pubblico (ad es.: beni culturali, rimboschimento, protezione civile, ecc.) condizionando all'espletamento di tali attività parte delle provvidenze erogate, che dovrebbero, invece, essere corrisposte in misura ridotta rispetto all'attuale, nei confronti di coloro che non intendono impegnarsi in tali compiti.

16. Le recenti modifiche strutturali

La spesa per pensioni, incluse le rendite INAIL e le prestazioni di natura assistenziale erogate sotto forma di pensione (pensioni sociali, d'invalidità civile, di guerra, ecc.), mostra un andamento in progressivo aumento, non soltanto per l'eccedenza del numero delle nuove concessioni rispetto alle cessazioni, quanto per effetto del meccanismo di adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici ai prezzi e/o alla dinamica delle retribuzioni, posto in essere al precipuo scopo di salvaguardare il potere d'acquisto delle pensioni, che altrimenti verrebbe eroso dalla svalutazione monetaria, specie in periodi di elevata inflazione.

Prima delle riforme del 1992, che avevano avuto dei prodromi nel decreto-legge n. 384 del settembre dello stesso anno, tutti i trattamenti previdenziali — fatta eccezione per i trattamenti di natura assistenziale cui si applicava il solo adeguamento all'incremento dell'indice del costo della vita, erano rideterminate sulla base e di detto indice e della dinamica salariale, ossia in base agli aumenti medi registrati nelle retribuzioni nel periodo precedente.

Il citato decreto-legge n. 384/1992, convertito con modificazioni nella legge n. 438/1992, ha sospeso gli aumenti a titolo di perequazione automatica già previsti a decorrere dal 1° novembre 1992 per tutte le pensioni da qualsiasi ente erogate, comprese quelle integrative e le rendite INAIL, mentre per l'anno 1993 è stata consentita la perequazione delle pensioni e dei trattamenti indennitari limitatamente al costo della vita e nella misura dell'1,8% dal 1° gennaio e dell'1,7% dal 1° dicembre.

A decorrere dal 1° gennaio 1994, l'art. 11, comma 5 della legge 24.12.1993, n. 537 recante interventi correttivi di finanza pubblica ha stabilito che, ferma restando la anzidetta disciplina in materia di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, spetta per le pensioni di importo pari o inferiore a lire un milione lorde mensili un ulteriore aumento corrispondente allo scostamento tra il valore dei 3,5 punti percentuali di cui sopra ed il valore accertato della variazione dell'indice medio annuo dei prezzi al consumo delle famiglie di operai ed impiegati calcolato dall'ISTAT. Corrispondentemente è stato elevato l'importo mensile del trattamento minimo di pensione.

17. Le misure ritenute necessarie

L'evoluzione del bilancio economico-finanziario del sistema previdenziale in Italia suscita fondate preoccupazioni, come è dimostrato dalla larga eco che il problema del deficit dell'INPS e dell'eventualità che tale istituto possa a breve trovarsi nella condizione di non poter assicurare a tutti l'attuale misura delle pensioni ha avuto nell'opinione pubblica.

Anche le polemiche intorno alla sottovalutazione del fabbisogno dell'INPS per il 1994, che ascende a non meno di 73.000 miliardi contro i 66.800 stimati dalla legge finanziaria '94, sono un segno dell'allarme e della maggiore coscienza d'una situazione che da non pochi è definita fuori controllo.

Per certo, è innegabile che l'attuale congiuntura recessiva con il suo calo dell'occupazione e delle retribuzioni e quindi delle contribuzioni, con la sua corsa ai prepensionamenti, con il suo massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali, accentua squilibri invero strutturali e rende improcrastinabili decisioni coraggiose ed insieme dolorose in varie direzioni, rivisitando l'intero assetto delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, disboscando privilegi in tema di versamenti contributivi, mettendo ordine nel settore delle entrate.

Di fatto, la crescente divaricazione fra entrate contributive e prestazioni istituzionali, che ha determinato il progressivo dilatarsi del disavanzo di quasi tutte le gestioni, trova, come è noto, la sua genesi essenzialmente in fattori demografici di difficile, se non di impossibile, governo. Epperò essa si alimenta, altresì, ed in misura assai ragguardevole attraverso una nutrita serie di esenzioni e di agevolazioni, da un lato, e di eccessive concessioni, dall'altro, sovente prive di oggettiva giustificazione, le quali fanno sì che i trattamenti pensionistici, per numero ed entità, si pongano al di fuori di ogni logica assicurativa.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella relazione della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'INPS per gli esercizi dal 1988 al 1992 ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è stato sottolineato come, nell'ambito della crisi attuale del comparto previdenziale e segnatamente delle gestioni dell'Istituto predetto, emerga la considerazione di fondo secondo la quale una delle cause più rilevanti dell'andamento gestorio di segno negativo e determinativo di sempre più consistenti disavanzi economici e finanziari risieda nel fatto che il globale importo dei contributi acquisiti si palesa di gran lunga inferiore all'ammontare dei costi delle specifiche prestazioni erogate agli aventi titolo a fruirne. Ed, invero, è sempre ricorrente l'affermazione che la legale possibilità di utilizzare il sistema previdenziale per scopi assistenziali, sarebbe stata cagionata dall'adozione del meccanismo a «ripartizione» ove l'equilibrio finanziario può esser perseguito unicamente attraverso il costante adeguamento dei contributi alla massa delle pensioni erogate; adeguamento che non è avvenuto prevalentemente per ragioni d'ordine sociale.

È pur vero che modifiche strutturali sono state varate dal governo con decreto legislativo n. 503/1992, emanato in attuazione della legge di delega n. 421/1992 consistenti: a) nell'elevazione dell'età di pensionamento a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini, in ragione di un anno ogni due; b) nell'aumento graduale da 15 a 20 anni del requisito di anzianità contributiva minima; c) nel graduale aumento da 5 a 10 anni del periodo di calcolo della retribuzione pensionabile (per i dipendenti con meno di 15 anni di contribuzione il periodo di calcolo della retribuzione sarà esteso all'intera vita contributiva con il criterio del pro-rata; d) nell'estensione della base imponibile contributiva per i lavoratori autonomi; e) nell'aumento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva per i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, applicabile sui redditi eccedenti determinati limiti; f) nella revisione dei meccanismi di indicizzazione, limitata alla dinamica dei prezzi e nei limiti del tasso programmato d'inflazione; g) nella riduzione tendenziale delle agevolazioni contributive a favore dell'agricoltura; h) nell'aumento a cinque anni del limite minimo per il diritto all'integrazione al minimo per le pensioni in convenzione internazionale; i) nel rinvio al 1994 della sospensione delle pensioni di anzianità e nello scaglionamento della decorrenza a data fissa delle pensioni stesse e che con decreto legislativo n. 124/1993 è stata introdotta la disciplina di forme pensionistiche complementari con l'intento di compensare la riduzione del grado di copertura del sistema previdenziale pubblico.

Ma, come in più occasioni sottolineato dalla Corte, seppure le misure predisposte rappresentano un passo significativo nella direzione del riequilibrio del sistema previdenziale che non ha riscontro nella storia della Repubblica, esse, tuttavia, non sono in grado, da sole, d'incidere in maniera determinante sull'equilibrio di medio-lungo periodo tra prestazioni e contribuzioni.

Purtroppo, accurate valutazioni compiute in sede tecnica (11) indicano un ulteriore aggravamento degli squilibri finanziari in atto, pur dopo l'introduzione delle modifiche apportate, posto che si prevede che dal 1993 al 2000 la spesa per pensioni (comprese quelle assistenziali), cresca da 242.320 a 385.502 miliardi e che le proiezioni al 2025 mostrano un ulteriore progressivo peggioramento in assoluto ed in rapporto con il prodotto interno lordo.

Ciò postula la necessità di ulteriori interventi correttivi per condurre la situazione sotto controllo ed evitare insostenibili contraccolpi alla finanza pubblica.

Tali misure, dovrebbero principalmente mirare al contenimento ed alla selezione della spesa previdenziale e solo parzialmente all'aumento delle contribuzioni — anche attraverso il recupero di sacche di evasione contributiva — al fine di non aggravare ulteriormente il costo del lavoro, che penalizzerebbe la competitività delle imprese.

Si tratta di ridurre drasticamente gli effetti delle pensioni di anzianità nei sensi sopra indicati, di rivedere la disciplina delle pensioni di reversibilità — da limitare ai casi di effettivo bisogno — del cumulo di più pensioni e di pensioni con retribuzione, di ridisegnare in senso restrittivo il meccanismo dell'integrazione al minimo delle pensioni, di introdurre un criterio di determinazione della pensione basato sul principio della contribuzione ovvero sull'abbassamento del tasso di sostituzione e la estensione all'intera vita lavo-

11) Centro Europa Ricerche.

rativa del calcolo della base pensionabile e di ridurre la miriade di esenzioni ed agevolazioni contributive e di potenziare, accanto al sistema previdenziale obbligatorio — che dovrà garantire nel tempo prestazioni di eguale contenuto e peso — forme di previdenza volontaria individuale a carattere integrativo.

18. La previdenza integrativa

È opportuno in merito rilevare come in Italia ad uno sviluppo delle forme previdenziali pubbliche non abbia corrisposto una presenza significativa delle istituzioni di previdenza complementare.

Il limitato sviluppo della previdenza privata è stato da taluni posto in rapporto causale con l'eccessiva crescita della previdenza pubblica con l'elevata copertura da questa garantita attraverso trattamenti pensionistici ragguagliati a quelli del lavoratore in attività di servizio con pari qualifica e pari anzianità.

La mancata regolamentazione fiscale della previdenza integrativa e la scarsa incentivazione ha comportato l'acuirsi dello squilibrio finanziario dei regimi obbligatori, con conseguenti pesanti riflessi sul bilancio pubblico.

L'introduzione di forme di previdenza complementare non poteva ovviamente comportare la sostituzione di queste alle forme di previdenza pubblica, bensì prevedere la possibilità per i lavoratori di assicurarsi, su basi volontaristiche, prestazioni adeguate ai bisogni ed alle possibilità economiche di ciascuno, ad integrazione del trattamento minimo garantito dalla previdenza obbligatoria, fondato sulla corresponsività tra contribuzioni e prestazioni.

La legge di delega n. 421/1992 all'art. 3, comma 1, s'era fatta carico di delegare al governo la facoltà di disciplinare la materia della previdenza complementare nel rispetto di alcuni principi direttivi indicati dalla legge.

Tale disciplina è stata posta — come detto — con decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 40 del 27 aprile 1993.

L'intento non dichiarato del provvedimento è di controbilanciare la inevitabile riduzione delle prestazioni previdenziali erogate dal sistema obbligatorio con l'istituzione di forme pensionistiche integrative di gestione privata le quali dovrebbero, unitamente al sistema obbligatorio, garantire adeguati livelli di copertura previdenziale.

Le forme pensionistiche complementari possono essere a contribuzione definita ovvero a prestazioni definite. I lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici, possono scegliere esclusivamente il primo tipo o forme che assicurino un tasso di rendimento finanziario garantito. I lavoratori autonomi ed i liberi professionisti, invece, possono accedere anche al secondo tipo di fondi pensione i quali assicurano prestazioni determinate con riferimento al livello del reddito, ovvero a quello del trattamento pensionistico obbligatorio.

I fondi pensionistici complementari non possono gestire direttamente le loro risorse finanziarie ed assumere impegni di natura assicurativa, ma hanno l'obbligo di convenzionarsi con intermediari istituzionali, quali le società di intermediazione mobiliare, gli istituti di credito, le compagnie di assicurazione e gli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria.

Per quanto attiene ai fondi in regime di prestazioni definite o che assicurino un tasso di rendimento garantito è ammessa la gestione per il solo tramite di convenzioni con imprese assicurative.

Il finanziamento delle forme pensionistiche complementari grava sui destinatari, e, se trattasi di lavoratori subordinati, anche sul datore di lavoro.

Può essere destinato al finanziamento una quota dell'accantonamento annuale al T.F.R. Per i lavoratori di prima occupazione è prevista l'integrale destinazione ai fondi pensione integrativi degli accantonamenti annuali al T.F.R.

È stabilito che la contribuzione ai fondi pensione non può complessivamente eccedere il 10% della retribuzione annua, sia che si tratti di versamenti del datore di lavoro, del lavoratore o della quota di accantonamento annuale al T.F.R.

Le prestazioni dei fondi integrativi per i lavoratori dipendenti possono consistere nella garanzia di un capitale minimo assicurato o di un tasso di rendimento minimo fissato in termini nominali.

Le prestazioni possono essere percepite al compimento dell'età di pensionamento prevista dal regime obbligatorio di appartenenza o al compimento di un'anzianità contributiva non superiore a 15 anni.

La liquidazione delle prestazioni in capitale non potrà essere superiore al 50% dell'importo maturato.

Premesso che l'entità delle prestazioni è determinata dallo statuto di ciascun fondo, secondo criteri di corrispettività ed in conformità al principio della capitalizzazione, il decreto delegato prevede che l'adeguamento delle prestazioni può avvenire solo nel rispetto dell'equilibrio attuariale e finanziario di ciascuna forma.

È prematuro valutare se ed in che misura i fondi complementari potranno o meno avere successo.

In prima approssimazione può dirsi che non sembra che il trattamento fiscale sia tale da determinare elevate convenienze sul piano individuale e quindi un alto tasso di adesione.

Indubbiamente la preoccupazione di non ridurre il flusso d'entrata del bilancio statale in termini d'imposta sul reddito delle imprese e delle persone fisiche interessate ai fondi di cui trattasi, fino a quando non fosse stata raggiunta la condizione del pieno regime, che avrebbe consentito attraverso la tassazione delle prestazioni e dei redditi aggiuntivi resi possibili da un più ampio processo di accumulo per l'utilizzazione delle risorse in investimenti di lungo periodo, ha di fatto scoraggiato decisioni di maggiore apertura fiscale, quanto meno in questa fase di iniziale applicazione delle nuove disposizioni.

Una riconsiderazione della materia si appalesa, pertanto, oltremodo opportuna.

LE AREE DEPRESSE

Sommario: — 1. **Il quadro ordinamentale.**

2. **Le risorse di bilancio;** 1.1 *I dati del rendiconto 1993*; 2.2 *Le risorse di bilancio per il 1994.*

3. **Profili finanziari dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno;** 3.1 *Il quadro riassuntivo delle risorse*; 3.2 *Le procedure di revoca.*

4. **Gli strumenti;** 4.1 *Le procedure «in convenzione»*; 4.2 *Il raccordo con le risorse comunitarie.*

1. Il quadro ordinamentale

Il 1993 ha rappresentato un anno di transizione dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno, già disciplinato dalla legge n. 64 del 1986, ad un sistema di politiche di sviluppo a favore delle aree depresse dell'intero territorio nazionale, più fortemente raccordate agli obiettivi ed alle risorse assentite in sede comunitaria.

La legge n. 488 del 19 dicembre 1992, di conversione del d.l. n. 415 del 22 ottobre 1992, che reiterava analoghi provvedimenti d'urgenza non convertiti nei termini costituzionali (1), nell'autorizzare nuove risorse per complessivi 24.000 miliardi (2), disponeva la soppressione degli organismi dell'intervento straordinario ed il passaggio delle relative competenze alle amministrazioni ordinarie definendo principi direttivi che hanno poi trovato attuazione nel d.lgs. n. 96 del 3 aprile 1993.

Nel nuovo assetto ordinamentale al ministro del bilancio è attribuito il ruolo centrale di coordinamento, programmazione anche finanziaria e vigilanza sul complesso dell'azione di intervento pubblico; in tale ottica è prevista anche la presentazione di una relazione sulle linee della politica economica per lo sviluppo delle aree territoriali, ai fini della presentazione al Parlamento del documento di programmazione economico-finanziaria di cui all'art. 3 della legge n. 362 del 1988. Il ruolo di centralità del Ministro del bilancio nel nuovo sistema è ulteriormente rafforzato dalla sua posizione all'interno del CIPE e dallo stretto raccordo delle attribuzioni in materia di politiche di sviluppo regionale con quelle più generali di politica economica e di politica degli investimenti.

La struttura di supporto per l'esercizio di tale complessa attività dovrebbe essere in larga parte riferita al «servizio per le politiche di coesione» di cui all'art. 7 del regolamento n. 283 del 24 maggio 1994. Peraltro l'art. 3 dello stesso regolamento accentua il ruolo proprio di direttiva, coordinamento e vigilanza del Ministro sulle diverse articolazioni dell'apparato, in sintonia con le funzioni di indirizzo politico amministrativo, di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993. Un contributo peculiare è atteso per tali delicate funzioni di coordinamento delle politiche di sviluppo, dall'attività dell'Osservatorio delle politiche regionali, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 96/1993 (3).

Il ruolo di centro propulsore, di coordinamento e di monitoraggio delle iniziative a favore delle aree depresse è accentuato dalle specifiche competenze del Ministro nel quadro degli interventi in materia di politiche degli investimenti (d.l. n. 398/1993 conv. nella legge n. 493/1993) e di raccordo con le risorse comunitarie (D.P.R. n. 284 del 24 marzo 1994).

1) DD.LL. n. 14/1992, 237/1992, 293/1992, 363/1992.

2) Di cui 13.800 destinati alle agevolazioni alle attività produttive; 200 miliardi alla imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno, 10.000 miliardi alla realizzazione di rilevanti progetti a carattere nazionale o interregionale nei settori delle risorse idriche, dei sistemi territoriali delle aree urbane, dell'ambiente, del turismo, di beni culturali, dell'agroalimentare, della ricerca scientifica e tecnologica.

3) Il regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Osservatorio è stato adottato con d.P.C.M. n. 276 del 7 marzo 1994, Gazz. uff. n. 106 del 9 maggio 1994. Tra le prime attività compiute dall'Osservatorio va segnalata la predisposizione di analisi sugli aspetti finanziari ed organizzativi nella fase di transizione dall'intervento ordinario nelle aree depresse e sugli attuali strumenti di politica regionale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli interventi di carattere più specificamente operativo appaiono distribuiti, nel nuovo sistema, alle diverse amministrazioni di settore; al ministero del bilancio sono demandati i compiti relativi ai contratti di programma e di impresa, agli accordi ed alle intese di programma; a tale fine il citato d.P.R. n. 283/1994 prevede (art. 6) un apposito servizio centrale «per la contrattazione programmata».

Gli adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione di incentivi alle attività produttive, ivi comprese quelle svolte nell'ambito della gestione speciale per il terremoto, sono affidate al ministero dell'industria, sulla base di direttive del CIPE e del CIPI (art. 3, comma 4 d.lgs. n. 96/1993).

Al riguardo è da segnalare che con delibera del 22 aprile 1993, modificata dalla delibera del 28 dicembre 1993, il CIPI ha emanato direttive per la concessione delle agevolazioni assentite dalla nuova normativa, indicando le aree di applicazione, le iniziative ammissibili, il calcolo delle agevolazioni in equivalente sovvenzione netto (ESN), la graduazione dei livelli di agevolazione, le disposizioni per le agevolazioni alla ricerca, i meccanismi procedurali e di valutazione delle domande, la disciplina per le domande pregresse. Non risulta invece ancora emanata la prevista delibera CIPE.

L'art. 6 del d.lgs. n. 96/1993 demanda al ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica le competenze per gli interventi specificamente finalizzati ad attività di ricerca, mentre in materia di infrastrutture di peculiare rilievo è il ruolo riconosciuto al ministero dei lavori pubblici, sia in ordine alla gestione separata di cui all'art. 5 della legge n. 64 del 1986 ed alla delibera CIPE n. 157 dell'8 aprile 1987, che alla gestione speciale per il terremoto, per quanto attinente al settore residenziale e delle opere pubbliche.

I provvedimenti di trasferimento delle competenze dai cessati organismi alle amministrazioni ordinarie sono stati adottati dal Commissario liquidatore ai sensi dell'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 96/1993. L'art. 18 del recente d.l. n. 355 del 10 giugno 1994 dispone il trasferimento alle amministrazioni competenti delle attività residue, di cui all'art. 19, comma 4 del citato d.lgs. 96/1993.

In campo infrastrutturale è da ricordare il ruolo attribuito alle Regioni (art. 7 d.lgs. n. 96/1993), che provvedono anche attraverso la stipula di appositi accordi di programma (4), nonché alla società per azioni di cui all'art. 10 del più volte citato d.lgs. n. 96/1993 per la gestione delle acque.

Le partecipazioni finanziarie già detenute dall'Agenzia per il Mezzogiorno e le competenze in materia di Enti di promozione di cui all'art. 6 della legge n. 64/1986, per i quali è previsto il riordino, la ristrutturazione, privatizzazione o liquidazione secondo criteri di razionalità ed efficienza gestionale, sono invece attribuite al Ministero del Tesoro.

Delineato, in estrema sintesi, il nuovo assetto ordinamentale, è da rilevare il persistere di rilevanti problematiche operative e funzionali di cui è testimonianza la serie di provvedimenti di urgenza adottati dal Governo e non convertiti nei termini costituzionali sia in materia di procedure di concessione delle agevolazioni industriali e di personale dell'ex Agensud e degli enti di promozione (5) che per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse (6). Le relative disposizioni, risultano, da ultimo, opportunamente accorpate, con talune modifiche, nel d.l. n. 355 del 10 giugno 1994.

Ad un anno e mezzo dalla legge n. 488 del 1992, che disponeva la fine dell'intervento straordinario, la materia delle politiche di sviluppo regionale attende quindi ancora una chiara definizione in sede legislativa, non potendosi certamente rimettere ad una serie ininterrotta di provvedimenti d'urgenza, che hanno creato tra l'altro sovente sovrapposizioni ed interazioni di norme, con evidenti discrasie ed incertezze interpretative, un soddisfacente assetto del nuovo regime.

In tale incerto quadro normativo lo stesso avvio dei provvedimenti attuativi di carattere generale ha denotato, tempi lunghi e difficoltà di vario ordine.

4) Cfr. quanto riferito al par. 4, 1 sulla promozione di accordi di programma.

5) D.L. n. 285 del 9 agosto 1993; n. 403 del 9 ottobre 1993; n. 506 del 7 dicembre 1993; n. 95 del 7 febbraio 1994; n. 228 del 9 aprile 1994.

6) D.L. n. 4 del 7 gennaio 1994; D.L. n. 155 dell'8 marzo 1994; D.L. 270 del 6 maggio 1994.

Il provvedimento di riordino del Ministero, peraltro, come riferito nel cap. VI, non del tutto appagante, alla luce dell'evolventesi quadro istituzionale generale, risulta pubblicato in Gazzetta Ufficiale nel maggio 1994, così come il regolamento n. 284 relativo alle procedure di attuazione in materia di coordinamento della politica economica nazionale con quella comunitaria ed il regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'osservatorio delle politiche regionali. Anche in materia di personale (7), ove sono stati effettuati numerosi e complessi provvedimenti, le incertezze normative non hanno tuttora consentito la definizione di un completo e soddisfacente riassetto.

Permangono quindi esigenze di ridefinizione normativa e di avvio operativo delle nuove strutture delineate: l'urgenza di una rapida e soddisfacente risposta ai due livelli, normativo e amministrativo, appare rimarcato dal raccordo, ancora più stretto nel nuovo sistema, con le politiche di sviluppo e con le risorse assentite in sede comunitaria, che richiedono una rapida soluzione dei nodi interni ancora irrisolti. A tale specifico profilo di centrale rilevanza finanziaria ed operativa è dedicato, in particolare, il successivo paragrafo 4.2.

Sul piano normativo è da rilevare una situazione in rapida evoluzione: oltre al d.l. 355 del 10 giugno 1994 sopra citato che unifica, in parte modificandole, le disposizioni già contenute in diversi provvedimenti d'urgenza, va segnalato il recente d.l. n. 331 del 31 maggio 1994 recante «Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali», che contiene tra le altre, disposizioni in merito alla imprenditorialità giovanile (art. 1).

Al riguardo è previsto, insieme al rifinanziamento della legge n. 44 del 1986, la estensione dell'applicabilità dei relativi benefici alle diverse aree economicamente depresse, costituite dai territori di cui agli obiettivi 1,2 e 5b definiti in base ai regolamenti dell'Unione europea, e la costituzione di una società per azioni «denominata società per la imprenditorialità giovanile, cui è affidato il compito di produrre servizi a favore di organismi ed enti anche territoriali, imprese ed altri soggetti economici, finalizzati alla creazione di nuove imprese, al sostegno delle piccole e medie imprese, nonché allo sviluppo locale».

Nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento sono riferiti taluni risultati già conseguiti dall'applicazione della legge n. 44/1986: si tratta di 875 progetti su 4043 presentati, di cui 600 ancora in fase di attuazione; il tasso di sopravvivenza delle imprese in autonomia di mercato è indicato nell'80%; 41 progetti risultano revocati per scorrettezze nella fase di attuazione o mancato avvio dell'attività; gli investimenti attivati sono pari a 2.622 miliardi e 17.500 addetti, di cui 4.500 soci giovani (8).

Il d.l. n. 331/1994, dispone altresì (art. 3) una accelerazione delle procedure di erogazione dei contributi in conto capitale concesse alle attività produttive e di ricerca a valere sulle risorse della legge n. 64/1986.

La norma consente ai beneficiari di chiedere che l'erogazione venga effettuata attestando lo stato di esecuzione del progetto dietro presentazione di fidejussione bancaria o polizza assicurativa. Nel caso di liquidazione a saldo, gli accertamenti finali di spesa, qualora non risultino già effettuati, sono espletati anche mediante ricorso a consulenti esterni che se ne assumono personale responsabilità, entro sei mesi dalla data dall'avvenuto pagamento.

2. Le risorse di bilancio

2.1 I dati del rendiconto 1993

Le risorse finanziarie del bilancio dello Stato già destinate al Mezzogiorno e ora finalizzate allo sviluppo delle aree depresse dell'intero territorio nazionale sono rinvenibili, sotto il profilo della classificazione finanziaria, nella sezione XV, (interventi straordinari nel Mezzogiorno», ora denominata appunto «Interventi nelle aree depresse»). A tale sezione non afferiscono tuttavia significative quote di risorse, che

7) Cfr. par. 1.2 del Cap. VI.

8) Nel successivo par. 3.2.1 è indicato l'andamento gestionale delle risorse sul cap. 7830 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, le cui risorse di competenza per il 1993 sono passate a residui.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pur avendo specifica destinazione territoriale, trovando altrove la collocazione funzionale, come gli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, ricompresi nella Sezione IX «lavoro e previdenza sociale».

Per il 1993, emergono a consuntivo, per la Sez. XV dell'intero bilancio statale i seguenti dati:

a fronte di 9.269,675 miliardi di stanziamenti definitivi di competenza e di 709,064 miliardi di residui di stanziamento ad inizio esercizio, per una massa impegnabile pari dunque a 9.978,739 miliardi, gli impegni totali sono risultati a 9.171,939 miliardi (8.462,875 sulla competenza e 709,064 di residui di stanziamento). Con 73,2 miliardi di economia, residuano a fine esercizio 733,6 miliardi dalla competenza. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è pari al 91,91%.

Con riferimento alla massa spendibile (10.345,045 miliardi), composta da 9.269,675 miliardi di stanziamenti di competenza e 1.075,369 miliardi di residui, i pagamenti totali risultano pari a 9.446,483 miliardi (8.458,151 sulla competenza e 988,333 sui residui).

I residui totali a fine esercizio sono pari a 813,342 miliardi di cui 738,325 provenienti dalla competenza.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è pari al 91,31%; quello tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (10.118,747 miliardi) al 93,36%.

Gli stanziamenti della legge n. 64/1986 e quelli ultimi autorizzati dal d.l. n. 415/1992 convertito nella legge n. 488/1988 risultano in larga parte allocati anche per il 1993, sul cap. 7759 dello stato di previsione del tesoro, mentre, a partire dal bilancio 1994, ricadono, insieme ad altre risorse, nel capitolo 9012 di nuova istituzione («Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art. 19 del d.lgs. n. 96/1993»). I dati di rendiconto 1993 relativi al cap. 7759 sono i seguenti: lo stanziamento definitivo di competenza (7.822,407 miliardi) risulta quasi integralmente impegnato (7.822,394) ed erogato nell'esercizio (7.822,394 miliardi); con 13 milioni di economia, non risultano dunque residui di competenza. Anche l'intero ammontare dei residui di stanziamento ad inizio esercizio (708,942 miliardi), risulta totalmente impegnato e pagato. A fronte di una massa spendibile pari a 8.537,449 miliardi e ad una autorizzazione di cassa di 8.537,436 miliardi, i pagamenti totali sono risultati pari a 8.532,729 miliardi con 4,707 miliardi di residui a fine esercizio. Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, così come quello tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è pari al 99,94%.

Le autorizzazioni di spesa relativa agli interventi cofinanziati con la CEE afferiscono al cap. 8816 sempre dello stato di previsione del ministero del Tesoro («Somma da versare al conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato denominato «Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie-finanziamenti nazionali»). Su tale capitolo l'intero stanziamento della competenza 1993 (2.104,8 miliardi) risulta impegnato ed erogato nell'esercizio. Non risultavano nello stesso residui di stanziamento ad inizio esercizio; anche i 300 miliardi di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati nell'anno.

Sul cap. 7773 (Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale - art. 25 d.P.R. n. 902/1976) l'intero stanziamento della competenza (200 miliardi) risulta erogato nell'esercizio.

Sul cap. 7830, relativo all'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (legge 44/1986) l'intera previsione di competenza 1993 (200 miliardi) risulta passata a residuo di stanziamento a fine esercizio. Non risultano invece residui sul capitolo ed inizio esercizio.

Sul capitolo 7767 («oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento di prestiti contratti all'estero dalla disciolta Cassa per il Mezzogiorno»), sullo stanziamento definitivo di competenza (500 miliardi) risultano impegnati ed erogati 431,245 miliardi (con 68,755 miliardi di economia). Non risultano residui né ad inizio né a fine esercizio.

Sul cap. 7824 («oneri derivanti dalla gestione di prestiti contratti all'estero dalla disciolta Cassa per il Mezzogiorno»), lo stanziamento di 1 miliardo è interamente passato in economia.

Per il cap. 7883 («Ammortamento prestiti contratti all'estero dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno per infrastrutture»), i 25 miliardi di previsione ad inizio esercizio sono passati a residui di stanziamento.

Anche per il cap. 7888 («Ammortamento mutui per interventi nelle zone terremotate della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria»), le assegnazioni di competenza (260 miliardi) sono passate a residui di stanziamento a fine esercizio.

Per il cap. 7802, ove trovano collocazione le risorse destinate al programma di metanizzazione nel Mezzogiorno, gran parte dello stanziamento di competenza 1993 (248,65 miliardi) è passato a residui di stanziamento, risultando impegnati ed erogati solo 39 milioni. Peraltro risultano totalmente erogati i residui già presenti ad inizio esercizio (200 miliardi).

Sul cap. 7806 («Rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle somme anticipate... ai sensi dell'art. 7 della legge 784/1980»), risultano erogati i 34,35 miliardi della competenza ed i 19,73 miliardi dei residui, per un totale di pagamenti nell'esercizio, pari a 54,09 miliardi. In termini di cassa, la spesa complessiva sostenuta a partire dal 1980 per l'attuazione del programma di metanizzazione ha così raggiunto 3.787 miliardi circa.

Per gli 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 (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).

I contributi sui prestiti obbligazionari emessi da istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nel Mezzogiorno, 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.

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.

Per il cap. 8789 relativo al «Contributo speciale alla regione Calabria per l'attuazione degli interventi straordinari di competenza regionale nei settori della silvicoltura, della tutela del patrimonio forestale, della difesa sul suolo, etc.» su 790 miliardi di massa impegnabile (400 di residui di stanziamento e 390 di assegnazioni in competenza), è stata impegnata la sola quota di residui di stanziamento presenti ad inizio esercizio, per cui la intera quota di competenza (390 miliardi) risulta a fine esercizio come residuo di stanziamento. Sotto il profilo della spesa a fronte di una massa spendibile pari a 967 miliardi e ad una autorizzazione di cassa per 772 miliardi, i pagamenti interamente effettuati sui residui, ammontano a 577 miliardi. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è dunque pari al 50,6%; quello tra pagamenti totali e massa spendibile al 59,7%; quello tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa al 74,7%.

2.2 Le risorse di bilancio per il 1994

Il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, prevede (art. 19, comma 5) l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, di un fondo, da ripartire tra le amministrazioni alle quali sono state trasferite le funzioni relative agli interventi a favore delle aree depresse. A partire dal 1994 è stato dunque inserito il nuovo capitolo 9012, denominato «Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art. 19 del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96».

Detto capitolo, quale «fondo da ripartire» è utilizzato per il trasferimento, con decreti del Ministro del tesoro, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, delle somme da assegnare alle amministrazioni statali alle quali sono stati attribuiti i nuovi compiti di intervento nelle aree depresse del Paese.

Specifiche disposizioni modificative del citato art. 5 del d.lgs. n. 96/1993 sono intervenute con la decretazione d'urgenza succedutasi nel recente periodo ed ora trovano definizione nell'art. 3 del d.l. 355 del 10 giugno 1994.

Al fondo affluiscono le disponibilità sulle autorizzazioni di spesa destinate al perseguimento delle finalità di cui al d.lgs. 96/1993 (con esclusione di quelle relative alle agevolazioni per l'imprenditorialità giovanile superiori a 10 miliardi di lire, alla gestione speciale per il terremoto 1980-81, all'occupazione giovanile ed alla metanizzazione del Mezzogiorno). Al cap. 9012 del bilancio 1994 sono state quindi trasferite le autorizzazioni di spesa relative ai capitoli, già destinati all'Agensud n.7759 - (Interventi previsti dalla legge n. 64/1986) e n. 7773 - (Credito agevolato al settore industriale).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tale capitolo fanno altresì capo le disponibilità esistenti in tesoreria nei conti correnti intestati all'ex Agensud previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nonché il ricavato dei mutui autorizzati dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 415/92, convertito nella legge n. 488/92, per gli anni 1992, 1993, 1994 e 1995, per complessivi 10.000 miliardi di lire (di cui 3.000 miliardi autorizzati per il 1994), già destinati alla realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree depresse del paese, ed ora prioritariamente finalizzati alla concessione di agevolazioni alle attività produttive (art. 3, comma 1 del d.l. n. 355/1994).

Con deliberazione del 19 gennaio 1994 il CIPE ha definito la ripartizione tra le amministrazioni statali di una prima quota, pari a 8.367 miliardi, a titolo di anticipazione per l'anno 1994 delle disponibilità di bilancio destinate agli interventi ordinari nelle aree depresse.

La ripartizione è stata così operata:

	(in miliardi di lire)
Presidenza Consiglio dei ministri	60,440
Ministero del tesoro	1.853,234
Ministero del bilancio e p.e.	1.830,150
Ministero dei lavori pubblici	1.001,530
Ministero dell'industria	2.825,300
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	80,008
Ministero dell'università e ricerca scientifica	500,063
Ministero delle risorse agricole	216,058
Totale	8.366,783

Il riparto è stato predisposto sulla base dei seguenti criteri: prosecuzione, nei limiti delle disponibilità di bilancio, del perseguimento degli obiettivi della politica strutturale comune; definizione delle obbligazioni e degli impegni assunti dai soppressi organismi del cessato intervento straordinario non soddisfatti dal Commissario liquidatore dell'Agensud; definizione degli impegni pluriennali assunti in base a contratti di programma, accordi e intese di programma stipulati in attuazione della legislazione sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Tale prima assegnazione ricomprende 1.500 miliardi di mutui già contratti che sono stati destinati per 1.200 miliardi ad agevolazioni alle attività produttive, 200 miliardi a contratti di programma e 100 miliardi alla ricerca.

Le somme assegnate alle varie amministrazioni sono iscritte in nuovi capitoli di spesa appositamente istituiti nei rispettivi stati di previsione. L'art. 3 comma 1, del citato d.l. n. 355 dispone che le somme iscritte in tali capitoli, non utilizzate alla fine dell'esercizio di competenza siano conservate nel conto dei residui dell'esercizio successivo, per essere trasferite con decreti del ministro del Tesoro al Fondo ed assegnate a nuova ripartizione da parte del CIPE.

Con successiva delibera CIPE del 13 aprile 1994 sono stati assegnati ulteriori 63,669 miliardi di lire. Resta quindi da definire il riparto definitivo dei residui 1.704.548 miliardi di lire per il 1994 (204,548 miliardi dagli stanziamenti per il 1994 e 1.500 miliardi di mutui da contrarre).

Le rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa che confluiscono nel cap. 9012, disposte con la tab. F allegata alla legge finanziaria 1994, prevedono l'assegnazione, allo stesso cap. 9012, dei seguenti importi:

1994	7.385 miliardi
1995	9.750 miliardi
1996	11.710 miliardi
1997 e successivi	27.071 miliardi

3. Profili finanziari dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

3.1. Il quadro riassuntivo delle risorse

Evidenziati gli andamenti dei capitoli del bilancio dello Stato relativi all'attuazione degli interventi nelle aree depresse appare utile riportare, anche ad aggiornamento dell'analisi svolta al riguardo nella passata Relazione, un quadro riassuntivo, in termini programmatici e finanziari, dell'intervento straordinario, così come desumibile sulla base dei dati trasmessi dall'ex Agensud ed acquisiti dall'Osservatorio per le politiche regionali.

Le risorse complessive destinate all'intervento straordinario dalla legge n. 64 del 1986, dalla legge 488 del 1992, o rinvenienti da fonti diverse, così come analiticamente illustrato nella tabella 1 risultano pari a 136.470 miliardi, di cui 39.166 miliardi (9) destinati ad altre amministrazioni. Pertanto il totale delle disponibilità già attribuito all'Agensud ed ora di competenza delle amministrazioni subentranti risulta pari a 97.304 miliardi.

A fronte di tale disponibilità l'insieme delle risorse programmate dal CIPE e dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno alla data del 30.11.1993, per la quale sono disponibili i dati, risulta pari a 98.529 miliardi. Emerge pertanto un deficit di risorse per eccesso di programmazione da parte del CIPE, che al 30.11.1993 risulta pari a 1.225 miliardi.

Sempre al 30 novembre 1993 gli impegni assunti dall'Agenzia per il Mezzogiorno, al netto di quelli relativi ai progetti revocati con le delibere CIPE (10), ammontano a 75.153 miliardi, come risulta in dettaglio dalla tabella 3; le risorse programmate da impegnare, alla stessa data, risultano pari a 23.376 miliardi cui sono da aggiungere gli impegni non coperti da finanziamento relativi alle spese di funzionamento, allo sgravio dei contributi agricoli unificati, ai costi di gestione amministrativa, ecc., quantificati, al 30.11.93, in 5.475 miliardi; le erogazioni effettuate a valere sugli impegni assunti ammontano nel complesso a 43.581 miliardi.

A fronte dei 98.529 miliardi di risorse programmate, gli impegni assunti, alla data del 30.11.1993, rappresentano dunque una quota pari al 76%, mentre le erogazioni effettuate raggiungono appena il 44% (58% degli impegni).

Nel valutare tali dati occorre tener presente che le erogazioni effettuate dall'ex Agensud non sempre corrispondono alla spesa effettiva, in quanto per gli interventi di competenza regionale (Azione organica 6.3, 7, 8 e 9, Programmi regionali di sviluppo) il dato della spesa coincide con il trasferimento delle risorse alle regioni destinatarie, restando in carico a queste ultime tutta la fase di gestione e attuazione concreta della spesa.

Nell'impossibilità, allo stato attuale, di arrivare ad una esatta quantificazione delle risorse effettivamente utilizzate dalle varie regioni per le singole tipologie di intervento, i dati esposti consentono tuttavia una prima significativa analisi.

Dall'esame dei dati riportati in tabella 3 risultano ormai quasi totalmente impegnate le risorse attribuite all'azione organica 6.3 (1° e 2° P.A.A.), ai programmi regionali di sviluppo (1° e 2° P.A.A.) ed alle convenzioni relative a tutti e tre i P.A.A., nonché quelle destinate alla gestione separata, all'azione organica 2 e alle agevolazioni alle attività produttive.

Emerge invece uno stato di avanzamento minore, sempre in termini di impegno, per gli interventi relativi alle azioni organiche 7,8 e 9 (progetti promozionali agricoli) e agli accordi ed intese di programma, per i quali gli impegni assunti rappresentano quote pari rispettivamente al 49 e 45% del totale delle risorse programmaticamente attribuite. Ancora più in ritardo è la situazione degli impegni relativi all'occupazione giovanile (27% delle risorse programmate), alla legge 113/86 (26%), nonché ai contratti di programma (17%).

9) Cfr. tabella 2.

10) Cfr. successivo par.3.2.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Risultano, infine, ancora pressoché integralmente non impegnate le risorse destinate all'attuazione dei progetti strategici, nonché quelle dei programmi regionali di sviluppo e della azione organica 6.3 finanziati con il 3° P.A.A.

Per quanto riguarda le erogazioni, la situazione al 30 novembre 1993, denuncia sensibili ritardi rispetto alle risorse impegnate e, ancor più, a quelle programmate: come già illustrato, la differenza tra impegni e spese è nell'ordine dei 31.000 miliardi di lire circa.

I dati riportati nella tabella 3 permettono di evidenziare come il solo 1° P.A.A. (convenzioni) risulti ormai vicino al completamento, essendo stato pagato il 70% delle risorse impegnate che, come già evidenziato, rappresentano la quasi totalità di quelle programmate.

Per le restanti tipologie di intervento il quadro della spesa appare fortemente disomogeneo con punte massime pari al 90% degli impegni relativamente alle azioni organiche 7, 8 e 9 ed alla gestione triennale infrastrutture (11) (il cui stato di attuazione non è però assimilabile dato il diverso stato di avanzamento degli impegni), e minimi del 18-19% negli interventi per la cooperazione giovanile e in quelli ricompresi nel 3° P.A.A. (convenzioni).

Allo stato attuale, sulla base delle informazioni disponibili non risulta possibile enucleare i dati relativi alla gestione commissariale se non in forma provvisoria e parziale.

L'ammontare dei pagamenti e trasferimenti effettuati dalla gestione commissariale dal 1° maggio al 10 dicembre 1993 può essere sintetizzato come segue:

	(in miliardi di lire)
Nuove attività	2.314,7
- incentivi alle attività produttive	
- conferimenti e partecipazioni	
- ricerca e sviluppo tecnologico	
Gestione separata	1.440,2
Convenzioni trasferite alla CC.DD.PP.	745,5
Trasferimenti a Regioni ed Enti vari	<u>1.588,2</u>
Totale.	6.088,6

I dati sopra riportati confermano le valutazioni già espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni sulla spesa nel Mezzogiorno, e cioè le difficoltà emerse a livello di programmazione e di attuazione degli interventi, le carenze progettuali, le difficoltà procedurali anche legate alla molteplicità dei soggetti coinvolti, una destinazione delle risorse non sempre coerente con gli obiettivi programmatici enunciati, una sensibile difficoltà di raccordo tra autorità centrale e Regioni. È emersa così anche la attivazione di progetti rilevanti su scala locale ma poco significativi a livello regionale e multiregionale.

È stata altresì rilevata una inerzia soprattutto nei soggetti pubblici periferici, che, una volta ottenuto l'impegno di finanziamento non sono poi stati in grado di avviare le opere e azioni agevolate, per lentezze decisionali, per incapacità di esecuzione e per difficoltà procedurali. Gli effetti negativi sono stati molteplici per la deviazione di risorse da altri progetti di più sicura esecuzione, per l'impatto fortemente negativo sulle procedure di finanziamento comunitario, oltre che per la mancata realizzazione di opere ritenute comunque utili.

11) Rientrano in tale voce le risorse destinate alla manutenzione e gestione delle opere finanziate con la legge n. 64/86 e leggi precedenti.

Permangono, quindi, consistenti divari tra Mezzogiorno e Centro-Nord sia sotto il profilo del PIL e del reddito pro-capite, che della dotazione infrastrutturale e della struttura produttiva, con un tasso di disoccupazione superiore al 20% e con una insufficiente produttività media del sistema, ove emerge anche un costo di lavoro per unità di prodotto tendenzialmente superiore a quello delle regioni più avanzate (12).

In tale quadro appare viepiù necessario procedere ad una rapida e corretta definizione della gestione «transitoria», legata cioè ai programmi assunti nel previgente sistema di intervento straordinario, e definire, sia sul piano normativo che della concreta attuazione, un soddisfacente avvio del nuovo regime di aiuti, in stretta aderenza agli obiettivi ed alle procedure comunitarie.

3.2 Le procedure di revoca

Di particolare rilievo, sia sotto il profilo procedurale che dell'entità dei finanziamenti revocati, è stata nel recente periodo l'attività di revoca disposta ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 415/1992 convertito nella legge n. 488/1992 (richiamata dal d.l. n. 398 del 5 ottobre 1993, convertito nella legge n. 493 del 4 dicembre 1993).

L'istituto della revoca dei finanziamenti conosceva già infatti, previsioni di legge e concrete attivazioni: è però da rilevare l'incremento quantitativo e le novità procedurali conseguenti all'applicazione della normativa su richiamata, che peraltro si ricollega anche, nell'ottica del citato d.l. n. 398/1993 convertito nella legge n. 493/1993, ad un più generale potere di riesame da parte del CIPE dei programmi d'intervento, al fine di verificarne l'esecutività, di confermare le priorità e di accelerarne l'attuazione, ovvero di deliberarne la revoca, nell'ipotesi in cui la realizzazione delle opere non sia stata avviata o la prosecuzione non risulti conveniente, destinando le somme così disponibili ad opere prontamente eseguibili, con priorità per quelle dislocate nelle aree di crisi (art. 1, comma I).

Il CIPE, con diverse deliberazioni adottate il 13 luglio, il 21 settembre, il 19 ottobre ed il 28 dicembre 1993, ha disposto la revoca di finanziamenti già concessi per un ammontare di circa 4.000 miliardi.

I provvedimenti citati dispongono che le risorse rinvenienti dalle revoche affluiscano, come previsto dalla legge n. 488/1992 alla programmazione per gli interventi nelle aree depresse, con preferibile riallocazione nei territori in cui ricadevano i finanziamenti revocati e con priorità per quelli cofinanziati dalle Comunità europee.

In particolare con la deliberazione del CIPE del 19 ottobre 1993 risultano disposte le revoche più consistenti; in primo luogo è stato revocato il finanziamento per 1.481,273 miliardi a suo tempo disposto dal CIPE, nell'ambito dei programmi triennali di sviluppo del Mezzogiorno e dei conseguenti piani annuali di attuazione, in relazione agli interventi che alla data del 30 settembre 1993, presentavano le seguenti specifiche situazioni di fatto:

- opere le cui gare non risultavano avviate e/o formalmente perfezionate (n. 69 progetti per un importo impegnato di 1.388,202 miliardi, di cui 65,192 miliardi erogati per anticipazioni);
- studi, progettazioni e ricerche formalmente non ancora affidate, per n. 40 finanziamenti per un importo di 30,998 miliardi, di cui 4,649 miliardi erogati per anticipazioni;
- opere, studi, progettazioni e ricerche per le quali non si è proceduto alla stipula della prescritta convenzione senza giustificata causa di forza maggiore: n. 5 finanziamenti per un importo impegnato di 62,073 miliardi.

A fronte del predetto importo complessivamente impegnato di lire 1.481,273 miliardi, risultano già erogate per anticipazioni lire 69,841 miliardi.

12) Osservatorio per le politiche regionali: «Dall'intervento straordinario all'intervento ordinario nelle aree depresse: aspetti finanziari ed organizzativi».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ai fini della restituzione o del recupero delle somme anticipate sulla base delle convenzioni stipulate per la realizzazione delle opere, degli studi, delle progettazioni e ricerche, revocate, il CIPE ha definito le seguenti modalità: a) ove i soggetti attuatori siano le regioni, in via compensativa in sede di erogazione a favore delle medesime regioni delle risorse da destinare ai programmi regionali di sviluppo, ex lege n. 64/1986; b) nei confronti degli altri soggetti attuatori si è invece fatto richiamo alle procedure ordinarie.

Il CIPE ha altresì revocato il finanziamento di lire 810,609 miliardi, a suo tempo disposto per gli interventi finanziari nell'ambito dell'azione organica n. 2 - «sostegno all'innovazione» - che alla verifica dello stato di attuazione presentavano le seguenti situazioni:

- iniziative non ancora avviate a realizzazione: n. 14 progetti per lire 332,109 miliardi di finanziamento;

- recupero delle risorse non impegnate, a valere sullo stanziamento di lire 550 miliardi disposto dal 3° piano annuale di attuazione, per un importo pari a 478,5 miliardi.

Con la delibera del 28 dicembre 1993, il CIPE ha disposto la revoca di finanziamenti per complessivi 744,799 miliardi, a suo tempo inclusi nei programmi triennali di sviluppo e conseguenti piani annuali di attuazione, per i seguenti interventi:

1) alla data del 30 settembre 1993 - n. 17 opere consegnate e materialmente iniziate i cui lavori a tale data risultavano sospesi da oltre un anno, per un finanziamento pari a 333,762 miliardi impegnati, di cui 73,013 già erogati come anticipazione;

2) alla data del 30 novembre 1993 - n. 2 finanziamenti per studi, progettazioni e ricerche non ancora affidate, per un importo impegnato di 4 miliardi, di cui 950 milioni già erogati a titolo di anticipazioni;

- n. 4 finanziamenti relativi ad opere con lavori aggiudicati ma non consegnati, per un importo impegnato di 135,260 miliardi di cui 6,761 già erogati come anticipo;

- 2 finanziamenti relativi ad opere con lavori consegnati, ma materialmente non iniziati per un importo pari a 94,626 miliardi di impegni, di cui 4,753 già erogati come anticipo;

- 2 finanziamenti relativi ad opere con lavori parzialmente consegnati per un impegno pari a 177,151 miliardi di cui 8,858 già erogati come anticipo.

La attivazione, supportata, come si è detto, da specifiche norme, di revoche di finanziamento già assentiti e che non avevano trovato soddisfacente attuazione, comporta non solo il beneficio di una consistente disponibilità di risorse in sede di riprogrammazione degli interventi di sviluppo territoriale, ma anche una rilevante funzione di stimolo nei confronti dei soggetti attuatori, soprattutto alla luce dei meccanismi procedurali, degli obiettivi e dei tempi imposti dalle politiche di coesione promosse e finanziate dall'Unione europea.

4. Gli strumenti

4.1 Le procedure «in convenzione»

Nel recente periodo le procedure che prevedono una forte caratterizzazione «convenzionale» tra soggetti pubblici diversi (intese di programma) o tra amministrazioni pubbliche ed altri soggetti pubblici e privati (accordo di programma) o tra la stessa P.A. e imprese o gruppi di imprese (contratto di programma) hanno avuto apposita considerazione normativa.

L'art. 1 del recente d.l. n. 355 del 10 giugno 1994, che reitera, come si è detto, con modifiche analoghi provvedimenti adottati in via d'urgenza, dà infatti una definizione normativa delle indicate procedure, peraltro già presenti nel previgente sistema dell'intervento straordinario (13), individuando anche le

13) Cfr., al riguardo le precedenti analisi della Corte su «la spesa statale nel Mezzogiorno» inserite nelle Relazioni al rendiconto generale per il 1990, 1991, 1992.

«aree depresse», (che vengono sostanzialmente a coincidere con le aree ritenute dalla Comunità come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi, 1, 2 e 5 b), nonché la «programmazione negoziata» intesa come «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

Sul piano operativo è da rilevare, nello scorcio finale dell'esercizio, un crescente ricorso a tali procedure.

Con delibera del 19 ottobre 1993, il CIPE ha approvato l'intesa di programma sottoscritta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal ministro del bilancio e dal Presidente della Regione Puglia, ai fini del riassetto territoriale dell'area della Provincia di Taranto, con la destinazione di 254 miliardi.

Con delibera del 21 dicembre 1993, il CIPE ha destinato 130 miliardi per una analoga intesa intervenuta tra la Presidenza del Consiglio, il Ministro del bilancio e la Regione Calabria, per concorrere allo sviluppo economico e occupazionale dell'area di Gioia Tauro ed in particolare del porto.

Con altra analoga delibera in pari data (21 dicembre 1993) il CIPE ha preso atto degli obiettivi contenuti nel protocollo d'intesa stipulato tra la Presidenza del Consiglio, il Ministro del bilancio e il Presidente della Giunta regionale della Campania per concorrere al riassetto territoriale nell'area di Napoli, destinandovi complessivamente 300 miliardi.

Per quanto attiene ai contratti di programma, intensa è stata, come per il CIPE, l'adozione di delibere, negli ultimi giorni dell'esercizio 1993, da parte del CIPI.

Con delibera del 28 dicembre 1993 è stata infatti disposta la proroga al 31 dicembre 1994 del termine di assunzione dei provvedimenti di concessione relativi alle iniziative incluse nei contratti di programma stipulati tra il Ministro per il Mezzogiorno ed i gruppi FIAT, OLIVETTI, IRI, TEXAS INSTRUMENTS, BULL/HN, ITALGRANI, GRUPPO TESSILE CASTROVILLARI, ENI, IBM, SNIA BPD, BARILLA e PIAGGIO.

Con delibera in pari data il CIPI ha disposto l'aggiornamento di 8 contratti di programma con gruppi industriali (OLIVETTI, IRI, SNIA BPD, TEXAS INSTRUMENTS, BULL HN, PIAGGIO VEICOLI EUROPEI, IBM SEMEA, BARILLA).

È da rilevare infine che il CIPE, in attuazione anche dell'art. 15 del d.l. n. 95 del 7 febbraio 1994, ha definito una disciplina dei contratti di programma, individuando l'ambito di applicazione, il soggetto proponente, l'oggetto, le procedure.

4.2 Il raccordo con le risorse comunitarie

Come auspicato anche dalla Corte nelle sue precedenti relazioni sulla spesa statale nel Mezzogiorno, il raccordo tra le politiche di sviluppo regionale assentite in sede interna trova sempre maggiore raccordo, sia sotto il profilo degli obiettivi, che delle procedure e delle risorse, con le politiche di coesione attivate in sede comunitaria.

Ne è testimonianza la stessa definizione di «aree depresse» contenuta nell'art. 1 del citato d.l. n. 355 del 10 giugno 1994, che vengono sostanzialmente ad individuarsi in base a criteri «comunitari» (ammissibilità agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi 1, 2, e b; eleggibilità sulla base di analoghe caratteristiche e rientranti nella previsione dell'art. 92, par. 3 lett. e) del trattato di Roma, previo accordo con la Commissione). Oltre ad una positiva tendenza alla armonizzazione degli obiettivi e delle procedure e ad una ottimizzazione delle risorse, ciò dovrebbe altresì aiutare a prevenire il contenzioso sovente scaturito con le Comunità in tema di aiuti al Mezzogiorno. Le disposizioni che privilegiano il raccordo con le politiche di coesione comunitarie, sono altresì previste in altre recenti disposizioni normative, che assicurano la priorità di destinazione nell'afflusso delle risorse, agli interventi cofinanziati (l. n. 488/1992; art. 1 d.l. n. 398/1993 conv. l.n. 493/1993).

Peraltra le disfunzioni ed i ritardi emersi nella attuazione degli aiuti in sede interna hanno inciso non poco sulla piena utilizzazione delle risorse comunitarie e sulle ulteriori prospettive di finanziamento.

Forti ritardi, soprattutto per quanto concerne taluni interventi regionali hanno infatti caratterizzato l'attuazione degli interventi cofinanziati nel quinquennio 1989-1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella 4 è indicato il riassunto dell'avanzamento di spesa di programmi multiregionali, dai quali emerge un tasso di attuazione, a fine 1993 (14), del 69% in termini di impegno e del 52,4% in termini di pagamento sul totale degli investimenti previsti.

Per quanto attiene agli interventi regionali, le percentuali, come analiticamente illustrato in tabella 8, sono rispettivamente del 72,4% e del 42,8%.

Tale situazione fortemente negativa ha beneficiato tuttavia di una proroga (al 1994) accordata dalla Commissione per la definizione degli atti di impegno delle risorse, nazionali e comunitarie, fermo restando il termine del 1995, a mano di eventuali proroghe, per la realizzazione delle spese relative agli investimenti programmati.

Tra le cause dei ritardi riscontrati in sede di attuazione dei programmi cofinanziati nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1989/1993 si segnalano:

- i tempi di effettivo avvio della riforma dei fondi strutturali (15);
- la parziale incoerenza tra le procedure amministrative nazionali e quelle adottate dalla Commissione, che privilegiano soprattutto la velocità di realizzazione della spesa; in tale ambito hanno anche inciso i ritardi con cui sono state trasferite alle Regioni le risorse a valere sul bilancio dello Stato e in particolare quelle previste dall'art. 13 della legge n. 64/1986 che sono diventate effettivamente disponibili e accreditate alle Regioni (secondo una ripartizione effettuata già nel 1988 dalla Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) solo dopo l'approvazione della legge n. 488/1992;
- la frequente rimodulazione dei programmi da parte delle Regioni in relazione ai mutamenti nelle condizioni politiche, per cui il ritardo nell'attuazione dei programmi ha finito con il riflettere l'instabilità politica dei governi regionali.

Per quanto riguarda i PIM non è stato possibile procedere a riprogrammazioni, per cui la situazione è quella riportata nelle tabelle 8-12 con riferimento alle diverse regioni, sia con riferimento al totale degli interventi programmati, sia con riferimento a quelli imputabili a ciascun fondo e alla specifica linea di bilancio n. 551 appositamente creata per il finanziamento di questi programmi. Gli importi non impegnati entro il 31.12.1993 sono pertanto da considerarsi «perduti» mentre per il completamento degli interventi la scadenza resta fissata al 1995.

L'esperienza a consuntivo per le risorse cofinanziate denuncia quindi un'andamento fortemente insoddisfacente, con negative ripercussioni anche sul positivo esito delle ulteriori richieste avanzate in sede comunitaria: il piano globale di sviluppo per il 1994-1999 è stato approvato dal CIPE con deliberazione del 19 ottobre 1993 trasmesso alla Commissione nello stesso mese. Sulla base delle osservazioni formulate dai servizi della Commissione sono state predisposte alcune integrazioni e completate le valutazioni ex ante e le quantificazioni degli obiettivi previsti dai nuovi regolamenti approvati dal Consiglio il 20 luglio 1993.

La definizione degli obiettivi e delle strategie assunti nel Piano globale di sviluppo delle regioni italiane in ritardo è fondata sull'analisi della situazione socioeconomica del Mezzogiorno e sulle sue prospettive di evoluzione nel medio e lungo periodo. Viene ovviamente considerata anche la situazione economica nazionale, soprattutto con riferimento al quadro generale della finanza pubblica e alla necessità di perseguire una politica economica compatibile con il programma di convergenza delle economie europee. È evidente che nel contesto attuale della finanza pubblica, assai più che in passato, l'apporto dei fondi comunitari costituirà una parte consistente delle disponibilità finanziarie per la politica di sviluppo regionale in Italia.

Il quadro finanziario complessivo per il Piano globale di sviluppo delle regioni dell'obiettivo 1 è stato predisposto prima che la Commissione assumesse una decisione in merito alle risorse destinate ai singoli Stati membri; pertanto la proposta iniziale, dimensionata su un'ipotesi di assegnazione di contributi comunitari di 17 miliardi di ECU è stata successivamente riadattata, atteso che nel mese di ottobre 1993 la Commissione ha destinato alle regioni italiane dell'obiettivo 1 contributi per un importo di 14.860 milioni di ECU.

14) I dati riportati nella tabella sono riferiti a settembre, ed, in alcuni casi, a novembre 93. Con il rapporto di monitoraggio che sarà predisposto dall'Amministrazione entro giugno '94 saranno disponibili i dati definitivi dello stato di attuazione al 31.12.93.

15) Il quadro comunitario di sostegno fu approvato dalla Commissione nell'ottobre 1989, i primi programmi operativi nel dicembre 1989, i programmi operativi regionali a partire dal dicembre 1990.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le risorse comunitarie disponibili sono state attribuite per il 65% agli interventi cofinanziati dal FESR, per il 18,4% a quelli cofinanziati dal FSE (compresi quelli per gli obiettivi 3 e 4 da realizzare nei territori dell'obiettivo 1), per il 15% a quelli cofinanziati dal FEOGA-Orientamento (compresi gli interventi dell'obiettivo 5a) e per la quota restante (1,6% circa) allo SFOP (settore pesca).

Le risorse disponibili per ciascuno dei fondi, sono state articolate tra interventi multiregionali e interventi regionali per far fronte alle diverse esigenze di azioni in relazione alle competenze delle amministrazioni centrali e regionali. Per quanto concerne i programmi cofinanziati dal FESR, l'articolazione assunta tra interventi multiregionali e interventi regionali tiene conto sia dell'esigenza di migliorare, rispetto al passato, capacità operative e dinamiche di spesa, sia delle priorità d'intervento individuate, sia, infine, dei risultati di una valutazione preliminare dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica con riferimento al quadro comunitario di sostegno 1989-1993.

Il quadro finanziario complessivo per gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali è rappresentato nella tavola che segue:

Quadro finanziario complessivo degli interventi co-finanziari
dai fondi strutturali delle spese dell'obiettivo 1

Fondi strutturali e tipologie d'intervento	Costo totale	Spesa pubblica	Fondo strutturale	Fondi pubblici nazionali	Privati
Quadro finanziario 1994-1999 (Macu)					
FESP					
Agevolazioni alle attività produttive	15.459	6.274	3.220	3.054	9.185
Interventi multi-regionali	6.629	6.247	3.220	3.027	382
Interventi regionali	6.717	5.390	3.220	2.170	1.327
Totale	28.805	17.911	9.660	8.251	10.894
FEOGA					
Interventi multi-regionali	668	501	334	167	167
Interventi regionali	3.426	2.889	1.894	995	537
— per l'obiettivo 1).	2.287	1.878	1.252	626	409
— per l'obiettivo 5a)	1.139	1.011	642	369	18
Totale	4.094	3.390	2.228	1.162	704
FSE					
Interventi multi-regionali	692	692	450	242	—
— progetto enti pubblici	398	398	259	139	—
— accantonamento progr. Nazionali	294	294	191	103	—
Interventi regionali	674	674	463	211	—
Obiettivi 3 e 4	2.810	2.810	1.826	984	—
Totale	4.176	4.176	2.739	1.437	—
SFOP	465	378	233	145	87
Complesso	37.540	25.855	14.860	10.995	11.685

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Piano globale ha formato oggetto di un esame da parte delle diverse direzioni generali della Commissione, le cui osservazioni hanno portato a definire l'ambito all'interno del quale svolgere il negoziato per la formulazione del Quadro comunitario di sostegno. Una bozza di quadro comunitario di sostegno è già stata predisposta e sarà approvata dalla Commissione in tempi brevi, in modo da consentire l'avvio della fase operativa entro l'anno.

Nella bozza di quadro comunitario di sostegno la Commissione ha già indicato alcuni «elementi da tenere sotto controllo» perchè rischiano di condizionare fortemente la fase di attuazione.

In primo luogo ha sottolineato come il nuovo assetto organizzativo della politica regionale italiana rischi di introdurre fattori di lentezza nell'attuazione degli interventi ove non si provveda ad un efficace coordinamento da parte del Ministero del bilancio e ad una rapida riorganizzazione delle amministrazioni cui sono stati trasferiti i compiti precedentemente svolti dagli organismi dell'intervento straordinario.

Per quanto riguarda il sostegno alle attività produttive gli aspetti evidenziati dalla Commissione attengono alla difficoltà di avviamento e di gestione del sistema di aiuti previsto dalla legge n. 488/1992 e dalle delibere CIPI del 22.4.1993 e 28.12.1993.

Per quanto riguarda le infrastrutture la Commissione ha sottolineato in particolare la necessità di assicurare la complementarità e l'integrazione tra gli interventi relativi alle infrastrutture produttive e le politiche di aiuto alle imprese nonchè l'esigenza di tener conto di quanto previsto a livello comunitario con riferimento alle reti transeuropee.

Le considerazioni ora riportate confermano, soprattutto in tema di riorganizzazione dell'apparato, la preoccupazione già espressa dalla Corte, nella precedente relazione, sulla esigenza di fondare la nuova politica di sviluppo regionale su una solida base strutturale.

Ancora debole, come riferito anche nel paragrafo 1 e nel capitolo VI, appare l'elemento di supporto alle funzioni di programmazione, coordinamento e vigilanza attribuite al Ministro del Bilancio nel nuovo ordinamento, sia nei confronti delle altre amministrazioni ordinarie deputate, per i settori di competenza, alle politiche di sviluppo regionale, che nei confronti delle Regioni e della Comunità.

Positivi segnali per un più organico raccordo nelle procedure e nella definizione degli obiettivi si rinvencono sia nella formazione degli accordi ed intese di programma (16), che nel regolamento n. 284 del 24 marzo 1994 recante «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».

Il pericolo di riproporre le disfunzioni ed i ritardi emersi nella pregressa esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e nell'attuazione degli interventi cofinanziati non appare dunque ancora scongiurato: di peculiare importanza è l'esigenza da un lato di definire rapidamente il quadro normativo, come si è detto caratterizzato nel recente periodo da una serie ininterrotta di decreti-legge, talora sovrappontenti, con evidente discrasie di norme ed incertezze interpretative (17), dall'altro di procedere ad un sollecito avvio delle strutture amministrative deputate all'attuazione degli interventi di politica regionale nel nuovo quadro ordinamentale.

16) Cfr. precedente par. 4.1.

17) Cfr. Osservatorio delle politiche regionali: «Rassegna della legislazione sostitutiva, modificativa ed integrativa del decreto legislativo n. 96/1993, vigente alla data del 19 maggio 1994».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

**QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE RISORSE DESTINATE
ALL'INTERVENTO STRAORDINARIO**

(Situazione al 31 dicembre 1993)

(in miliardi di lire)

Legge n. 64/86	119.922 (1)
Legge n. 405/90 (Finanziaria 1991).	950
Totale . . .	120.872
Legge n. 488/92	12.684
Fonti diverse	1.994 (2)
Contributi FESR	920
Totale . . .	136.470
Risorse destinate ad amministrazioni diverse dall'Agensud	-39.166 (3)
Totale generale . . .	97.304
<p>(1) L'importo è così determinato a seguito della riduzione di 78 miliardi di lire effettuata sullo stanziamento della legge n. 64/86 (complessivamente pari a 120.000 miliardi di lire) ai sensi della legge n. 113/86 «Piano straordinario per l'occupazione giovanile» i cui oneri per contratti di formazione lavoro stipulati dalle imprese meridionali sono posti a carico dei fondi della legge n. 64/84.</p> <p>(2) Si tratta in particolare di: risorse non impegnate al 31 dicembre 1986 su precedenti attribuzioni CIPE al piano dei completamenti, rientri del fondo interventi creditizi; versamenti delle regioni Abruzzo e Sicilia per la realizzazione di case lavoratori; fondi FIO per Augusta e Pozzallo; fondi di cui alla legge n. 623/59 e interessi su fondi di rotazione attribuiti ad incentivi; fondi di cui alla legge n. 775/84 per la gestione infrastrutture; fondi FEOGA attribuiti al 2° piano annuale</p> <p>(3) Si rimanda alla Tabella 2 per il dettaglio.</p>	

Fonte: Osservatorio delle politiche regionali sui dati «Agensud».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

**QUADRO DELLE RISORSE ATTRIBUITE
AD AMMINISTRAZIONI DIVERSE DALL'AGENZIA**

(in miliardi di lire)

A) PTM 1985-87/1987-89/1988-90	
– Fiscalizzazione oneri sociali	30.000,00
– SVIMEZ (legge n. 775/84, art. 2, comma 13)	3,50
– SVIMEZ (legge n. 41/86, art. 32, comma 19)	3,00
– Interventi legge n. 219/81 (legge n. 41/1986, art. 16, comma 6)	300,00
– Imprenditorialità giovanile (legge n. 44/86)	2.200,00
– Minori entrate tributarie e differimento termini T.U. (legge n. 60 del 1986)	5,00
– Costituzione capitale INSAR (legge n. 48/1988, art. 6)	36,00
– Da programmi regionali sviluppo a zone terremotate 1980 (Cipe 2 maggio 1985)	1.044,00
– Contributi prestiti obbligazionari 1987/91 (Cipe 3 agosto 1988)	600,00
– Contributi all'occupazione (legge n. 67/88, art. 15, comma 52)	1.400,00
– Contributo straordinario Reggio Calabria (legge n. 67/88, art. 30, comma 2)	20,00
– Provvedimenti urgenti Reggio Calabria (legge n. 246/89)	320,00
Totale	35.931,50
B) PTM 1990/92	
– Contributi occupazione (legge n. 67/88, art. 15, comma 52)	350,00
– FIO 1989	326,50
– Fiscalizzazione oneri sociali settori in crisi (legge n. 48/88, art. 2, comma 2)	40,00
– Misure urgenti siccità annata 1988/89 (legge n. 286/89)	300,00
– Lotta eutrofizzazione mare Adriatico (legge n. 283/89)	7,50
Totale	1.023,50
C) D.M. TESORO	
– Emergenza idrica Regione Puglia (ordinanza 1979/FPC del 27 luglio 1990 D.M. Tesoro)	35,00
– Misure urgenti siccità 89/90 (D.L. 207 del 2 agosto 1990, 270 del 2 ottobre 1990 e 367 del 6 dicembre 1990 convertito in legge n. 31/91)	550,00
– Gepi-Italtrade (Legge n. 169/91, art. 2, comma 10-13)	6,10
– Misure urgenti avversità atmosferiche ottobre 1991 (D.L. 31 ottobre 1991, n. 347; D.L. 2 gennaio 1992, n. 3; Legge 23 dicembre 1992, n. 505 e nota Ministero Tesoro n. 129583 del 5 aprile 1993)	170,00
Totale	761,10
D) Legge n. 488/92, art. 1, comma 1 e 6	1.200,00
E) Legge finanziaria 1993 (n. 500 del 23 dicembre 1992) Tabelle F ed E; nota Ministero Tesoro n. 150021 dell'8 giugno 1993	250,00
Totale generale	39.166,10

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

RISORSE PROGRAMMATE IMPEGNATE E SPESE
AL 30 NOVEMBRE 1993

(Miliardi di lire)

AMBITI DI PROGRAMMAZIONE	A Risorse programmatiche	B Impegni assunti		C Risorse programmate da impegnare	D Spese	
		v.a.	B/A		v.a.	C/B
1° Piano annuale di attuazione (Convenzioni) .	5.512	5.449	98,80	63	3.819	70,00
2° Piano annuale di attuazione (Convenzioni) .	4.983	4.909	98,50	74	2.157	43,90
3° Piano annuale di attuazione (Convenzioni) .	3.131	3.047	97,30	84	578	19,00
Azione organica n. 2	3.245	3.016	92,90	229	1.571	52,00
Agevolazioni alle attività produttive al netto dei contratti di programma	20.658	18.315	88,60	2.343	7.966	43,50
Contratti di programma	10.738	1.883	17,50	8.855	862	46,00
Accordi ed intese di programma	2.740	1.234	45,00	1.506	266	21,50
Progetti strategici	3.214	6	0,20	3.208	4	66,60
Programmi regionali sviluppo 1° e 2° P.A.A. . .	4.660	4.639	99,50	21	1.457	31,40
Programmi regionali sviluppo 3° P.A.A.	3.090	30	1,00	3.060	30	100,00
Azione organica n. 6.3 - 1° e 2° P.A.A. (di com- petenza regionale)	3.214	3.214	100,00	—	1.645	51,20
Azione organica n. 6.3 - 3° (di competenza re- gionale)	2.040	—	0,00	2.040	—	0,00
Azione organica n. 7.3.9 - Programmazioni pro- mozionali agricole	500	245	49,00	255	220	89,80
Gestione triennale infrastrutture	200	165	82,50	35	149	90,30
Altre attività con saldo zero tra risorse pro- grammatiche e risorse impegnate	5.986	5.986	100,00	—	4.238	70,80
Altre attività (vedi dettaglio in Tab. 15 all.) . . .	3.638	(1) 3.797	104,40	-159	3.547	93,40
Sostegno legge regionale cooperazione giova- nile	200	54	27,00	146	10	18,50
Totale	77.749	55.989	72,00	21.760	28.519	50,90
Gestione separata (2)	20.158	19.000	94,20	1.159	14.929	76,60
Legge n. 113/86 Piano straordinario occupazio- ne giovanile	622	164	26,40	458	133	81,10
Totale generale	98.529	75.153	76,30	23.376	43.581	58,00

(1) L'esubero di impegni rispetto alle risorse programmate è dovuto allo sconfinamento delle spese di funzionamento.
(2) Riguarda tutti gli interventi di competenza della ex Cassa trasferiti all'Agenzia ai sensi dell'art. 5 della legge n. 64/88 e della conseguente delibera Cipe n. 157 dell'8 aprile 1988. In particolare questi interventi riguardano:
- opere pubbliche finanziate da leggi precedenti alla legge n. 183/76;
- i Progetti speciali quali zootecnia, agrumicoltura, forestazione previsti dalla legge n. 183/76.

Fonte: Osservatorio delle politiche regionali sui dati «Agensud».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI

(Dati in miliardi di ECU)

Q.C.S. obiettivo 1

Totale fondi CEE

FORME DI INTERVENTO	Fondo	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
		Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
Disposizioni transitorie art. 15	FESR	171.986	83.815	170.526	133.200	99,2%	77,4%
FQ Ampliamento	FESR	123.384	66.499	124.141	124.141	100,6%	100,6%
FQ Energia.	FESR	33.845	13.678	28.054	24.072	82,9%	71,1%
FQ Tessile	FESR	30.914	6.400	31.104	30.943	100,6%	100,1%
FQ Siderurgia	FESR	21.782	3.200	16.769	13.359	77,0%	61,3%
STAR	FESR	524.368	231.500	511.440	481.520	97,5%	91,8%
VALOREN	FESR	138.371	68.322	134.648	42.754	97,3%	30,9%
PO Aree attrezzate industriali	FESR	484.070	242.035	291.433	286.687	60,2%	59,2%
PO Sviluppo risorse idriche	FESR	942.620	471.310	542.971	531.478	57,6%	56,4%
PO Telefonia di base	FESR	486.051	168.976	235.473	235.473	48,4%	48,4%
PO Metanizzazione	FESR	2.043.593	820.440	1.814.759	965.529	88,8%	47,2%
POP Rcerca e sviluppo tecnologico.	FESR, FSE	321.874	163.049	209.334	152.888	65,0%	47,6%
PO Turismo	FESR	322.767	178.603	233.943	163.204	72,5%	50,6%
PO Aiuti industria e servizi	FESR	1.490.457	547.353	925.709	649.307	62,1%	43,6%
PO Ministero pubblica istruzione ob. 1	FSE	84.817	55.129	33.386	33.385	39,4%	39,4%
PO Enti pubblici economici ob. 1	FSE	267.734	174.103	151.846	151.846	56,7%	56,7%
PO Enti pubblici economici ob. 3 e 4	FSE	318.275	207.028	141.830	141.830	44,6%	44,6%
PO Ministero affari esteri ob. 4	FSE	7.465	4.849	9.852	9.852	132,0%	132,0%
PO Ministero lavoro art. 1 e 2. Reg. 4255/88	FSE	27.124	17.630	12.242	0	45,1%	0,0%
Po Impegni FSE 1989	FSE	509.092	280.000	346.672	346.672	68,1%	68,1%
PO Valorizzazione produzioni agricole	FEAOG	41.794	23.719	26.358	26.358	63,1%	63,1%
PO Sviluppo e divulgazione agricola	FEAOG	75.513	51.211	45.153	45.153	59,8%	59,8%
PO Obiettivo 5a	FEAOG	154.782	77.391	10.034	0	6,5%	0,0%
PO Produzioni tipiche Mezzogiorno.	FEAOG	165.528	82.764	16.422	16.422	9,9%	9,9%
Totale generale		8.788.206	4.038.904	6.064.099	4.606.073	69,0%	52,4%

Cambi lira/ECU per impegni e spese: fino al 31-12-1990 = 1.521,2; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1579,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.836,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI

(Dati in miliardi di ECU)

Q.C.S. obiettivo 1

FESR FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
Disposizioni transitorie art. 15	171.986	83.815	170.526	133.200	99,2%	77,4%
FQ Ampliamento	123.384	66.499	124.141	124.141	100,6%	100,6%
FQ Energia	33.845	13.678	28.054	24.072	82,9%	71,1%
FQ Tessile	30.914	6.400	31.104	30.943	100,6%	100,1%
FQ Siderurgia	21.782	3.200	16.769	13.359	77,0%	61,3%
STAR	524.368	231.500	511.440	481.520	97,5%	91,8%
VALOREN	138.371	68.322	134.648	42.754	97,3%	30,9%
PO Aree attrezzate industriali	484.070	242.035	291.433	286.687	60,2%	59,2%
PO Sviluppo risorse idriche	942.620	471.310	542.971	531.478	57,6%	56,4%
PO Telefonia di base	486.051	168.976	235.473	235.473	48,4%	48,4%
PO Metanizzazione	2.043.593	820.440	1.814.759	965.529	88,8%	47,2%
POP Rcerca e sviluppo tecnologico	304.499	151.732	194.024	138.413	63,7%	45,5%
PO Turismo	322.767	178.503	233.943	163.204	72,5%	50,6%
PO Aiuti industria e servizi	1.490.457	547.353	925.709	649.307	62,1%	43,6%
PO Ministero pubblica istruzione ob. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Enti pubblici economici ob. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Enti pubblici economici ob. 3 e 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero affari esteri ob. 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero lavoro art. 1 e 2. Reg. 4255/88	0	0	0	0	0,0%	0,0%
Po Impegni FSE 1989	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Valorizzazione produzioni agricole	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Sviluppo e divulgazione agricola	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Obiettivo 5a	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Produzioni tipiche Mezzogiorno	0	0	0	0	0,0%	0,0%
Totale generale	7.118.707	3.053.763	5.254.994	3.820.079	73,8%	53,7%

Cambi lira/ECU per impegni e spese: fino al 31-12-1990 = 1.521,2; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1679,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.836,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI

(Dati in miliardi di ECU)

Q.C.S. obiettivo 1

FSE

FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
Disposizioni transitorie art. 15	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Ampliamento	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Energia	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Tessile	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Siderurgia	0	0	0	0	0,0%	0,0%
STAR	0	0	0	0	0,0%	0,0%
VALOREN	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Aree attrezzate industriali	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Sviluppo risorse idriche	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Telefonia di base	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Metanizzazione	0	0	0	0	0,0%	0,0%
POP Rcerca e sviluppo tecnologico	17.375	11.317	15.311	14.474	88,1%	83,3%
PO Turismo	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Aiui industria e servizi	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero pubblica istruzione ob. 1	84.817	55.129	33.385	33.385	39,4%	39,4%
PO Enti pubblici economici ob. 1	267.734	174.103	151.846	151.846	56,7%	56,7%
PO Enti pubblici economici ob. 3 e 4	318.275	207.028	141.830	141.830	44,6%	44,6%
PO Ministero affari esteri ob. 4	7.465	4.849	9.852	9.852	132,0%	132,0%
PO Ministero lavoro art. 1 e 2. Reg. 4255/88	27.124	17.630	12.242	0	45,1%	0,0%
Po Impegni FSE 1989	509.092	280.000	346.672	346.672	68,1%	68,1%
PO Valorizzazione produzioni agricole	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Sviluppo e divulgazione agricola	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Obiettivo 5a	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Produzioni tipiche Mezzogiorno	0	0	0	0	0,0%	0,0%
Totale generale	1.231.882	750.056	711.138	698.060	57,7%	56,7%

Cambi lira/ECU per impegni e spese: fino al 31-12-1990 = 1.521,2; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1679,98; 1993 (gen.-giu) = 1.836,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

RIASSUNTO AVANZAMENTO SPESA PROGRAMMI MULTIREGIONALI

(Dati in miliardi di ECU)

Q.C.S. obiettivo 1
FEAOG

FORME DI INTERVENTO	VALORI DA PROGRAMMA		ATTUAZIONE		RAPPORTI %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
Disposizioni transitorie art. 15	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Ampliamento	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Energia	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Tessile	0	0	0	0	0,0%	0,0%
FQ Siderurgia	0	0	0	0	0,0%	0,0%
STAR	0	0	0	0	0,0%	0,0%
VALOREN	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Aree attrezzate industriali	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Sviluppo risorse idriche	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Telefonia di base	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Metanizzazione	0	0	0	0	0,0%	0,0%
POP Rcerca e sviluppo tecnologico	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Turismo	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Aiuti industria e servizi	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero pubblica istruzione ob. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Enti pubblici economici ob. 1	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Enti pubblici economici ob. 3 e 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero affari esteri ob. 4	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Ministero lavoro art. 1 e 2. Reg. 4255/88	0	0	0	0	0,0%	0,0%
Po Impegni FSE 1989	0	0	0	0	0,0%	0,0%
PO Valorizzazione produzioni agricole	41.794	23.719	26.358	26.358	63,1%	63,1%
PO Sviluppo e divulgazione agricola	75.513	51.211	45.153	45.153	59,8%	59,8%
PO Obiettivo 5a	154.782	77.391	10.034	0	6,5%	0,0%
PO Produzioni tipiche Mezzogiorno	165.528	82.764	16.422	16.422	9,9%	9,9%
Totale generale	437.617	235.085	97.967	87.933	22,4%	20,1%

Cambi lira/ECU per impegni e spese: fino al 31-12-1990 = 1.521,2; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1679,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.836,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riassunto avanzamento spesa Regioni - Totale Fondi CEE

Tabella 8

Dati in migliaia di ECU*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
ABRUZZO	563.368	271.401	263.123	199.174	44,3	35,6
PIM	181.733	79.400	78.378	50.478	46,1	27,8
POP	263.498	108.338	89.449	58.044	34,0	22,0
Progetti 1989	25.649	12.339	25.670	21.028	100,1	82,0
Ob.3 & 4	69.104	44.917	34.988	34.988	50,5	50,6
Ob.5 a	50.416	25.207	34.780	34.780	68,9	68,9
SG EUROIC	9.000	2.100	0	0	0,0	0,0
BASILICATA	767.821	394.541	694.895	428.173	77,8	55,9
PIM	221.214	93.499	183.979	111.916	83,2	50,6
POP	368.831	148.938	282.854	182.447	73,6	51,1
Progetti 1989	17.468	8.733	16.995	3.141	94,8	18,0
Ob.3 & 4	118.279	78.318	105.392	105.392	89,1	89,1
Ob.5 a	53.731	26.995	26.275	26.275	48,9	48,9
CALABRIA	1.158.794	630.072	836.898	502.859	61,1	43,5
PIM	307.129	119.995	217.189	107.154	70,7	34,9
POP	518.429	222.095	475.279	191.858	91,7	35,2
Ob.3 & 4	159.157	103.442	162.330	162.330	98,7	95,7
Ob.5 a	78.728	38.863	28.188	28.188	36,0	36,0
Monofondo FEAOG	85.771	17.887	7.020	6.891	19,6	10,2
GP Università	58.570	28.350	55.987	25.451	95,8	43,5
CAMPANIA	1.618.836	766.804	1.254.128	502.141	77,8	31,1
PIM	183.923	78.749	133.023	81.699	81,1	37,6
POP	1.103.546	480.373	1.041.559	380.899	94,4	32,7
Ob.3 & 4	143.914	93.636	84.317	84.317	44,7	44,7
Ob.5 a	102.187	61.076	16.227	15.227	14,9	14,9
SG Cal-Erb-Thema	16.000	8.000	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	5.900	8.200	0	0	0,0	0,0
SG Via Sud Srl	4.385	3.268	0	0	0,0	0,0
GP Bonifacio Sale	17.285	10.477	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sale	24.930	12.005	0	0	0,0	0,0
GP Farrowie Circummeuv.	30.238	16.118	0	0	0,0	0,0
MOLISE	343.917	175.235	285.468	184.924	77,3	53,6
PIM	117.273	58.982	79.678	65.745	67,9	56,1
POP	177.071	88.127	148.546	79.913	82,8	45,1
Ob.3 & 4	28.368	17.158	24.045	24.045	91,1	91,1
Ob.5 a	22.778	11.388	15.221	15.221	66,8	66,8
PUGLIA	1.027.078	541.387	794.975	365.677	74,5	45,3
PIM	228.227	99.915	183.850	75.443	72,7	33,1
POP	499.227	242.893	394.592	175.701	82,0	37,4
Ob.3 & 4	213.621	188.738	132.705	132.705	62,2	62,2
Ob.5 a	107.242	63.821	79.513	79.513	74,1	74,1
SG BIC -Sprint	6.859	6.200	2.314	2.314	26,1	30,1
SARDEGNA	1.087.280	685.710	882.811	552.048	78,4	50,8
PIM	201.487	98.330	183.309	75.887	32,1	37,7
POP	203.425	125.261	121.784	64.025	59,9	29,9
PINC	449.890	224.945	419.242	278.847	83,2	61,5
Progetti 1989	4.485	2.243	4.422	3.806	83,6	84,9
Ob.3 & 4	135.489	66.052	71.074	71.074	52,5	52,5
Ob.5 a	60.298	40.393	70.410	70.410	87,7	87,7
SG Consorzio Ventuno	12.280	7.748	0	0	0,0	0,0
SICILIA	1.671.828	899.182	1.053.633	701.459	63,9	42,0
PIM	243.798	112.330	189.034	53.270	69,3	21,9
POP	698.839	369.197	320.618	822.026	74,5	46,1
Progetti 1989	65.064	33.043	65.100	27.280	98,5	41,3
Ob.3 & 4	258.899	168.256	236.834	236.834	91,5	91,5
Ob.5 a	98.177	49.035	62.049	62.049	63,2	63,2
GP Autogr. PA-ME	263.782	131.891	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	42.180	15.410	0	0	0,0	0,0
Totale generale	8.293.288	4.114.282	5.985.419	3.537.458	72,4	42,8

*Cambi Lit/EUCU per impegni e Spesa: fino al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.578,96; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riassunto avanzamento spesa Regioni - FESR
 Dati in migliaia di ECU*

Tabella 9

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spese liquidate	Impegni su totale investimenti	Spese su totale investimenti
ABRUZZO	348.591	136.037	137.464	89.880	39,7	25,9
PIM	103.585	42.840	39.831	27.851	38,5	26,7
POP	214.336	78.158	71.963	41.201	33,6	19,2
Progetti 1989	25.649	12.839	25.870	21.028	100,1	82,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG EUROBIC	3.000	2.100	0	0	0,0	0,0
BASILICATA	391.136	146.438	298.143	181.131	78,1	47,5
PIM	84.134	35.871	73.802	47.015	87,7	55,9
POP	278.536	101.831	195.778	130.875	70,0	46,9
Progetti 1989	17.468	8.733	18.585	3.141	94,8	18,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
CALABRIA	713.800	290.990	610.436	244.283	85,5	34,2
PIM	194.207	85.858	104.431	46.878	63,8	28,4
POP	461.023	208.747	490.018	172.185	91,8	33,1
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEACG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	58.570	28.350	65.987	25.451	85,6	43,5
CAMPANIA	1.181.025	520.992	1.062.371	349.189	90,0	29,8
PIM	79.187	38.899	68.856	17.545	86,7	22,2
POP	906.462	428.085	993.715	331.644	99,5	33,2
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Ciel-Eltb-Thema	16.000	8.000	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	8.600	6.200	0	0	0,0	0,0
SG Via Studi Stri	4.365	3.288	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sale	17.365	10.477	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sale	24.930	12.008	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovia Circumvesuv	32.238	16.118	0	0	0,0	0,0
MOLISE	171.395	83.835	141.855	77.805	82,8	45,3
PIM	48.978	25.989	29.335	22.725	59,9	46,4
POP	122.408	57.888	112.620	54.879	92,0	44,8
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
PUGLIA	479.231	228.819	400.369	177.205	83,5	37,0
PIM	128.294	54.258	98.284	59.898	76,6	46,8
POP	342.178	168.360	299.791	114.894	87,6	33,6
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG BIC - Sprind	8.859	6.200	2.314	2.314	26,1	28,1
SARDEGNA	614.132	314.132	560.418	311.240	91,2	50,7
PIM	79.401	39.541	61.243	11.580	77,1	14,6
POP	68.118	39.657	75.508	19.002	110,9	27,9
PNC	449.800	224.945	418.242	276.647	93,2	61,5
Progetti 1989	4.485	2.245	4.422	3.806	98,6	84,9
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Consorzio Venturo	12.280	7.748	0	0	0,0	0,0
SICILIA	963.849	503.475	612.266	321.627	63,5	33,4
PIM	102.115	49.957	89.348	25.626	87,5	25,1
POP	489.888	273.174	457.617	288.721	93,5	54,9
Progetti 1989	68.084	33.043	651.000	27.280	93,5	41,3
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Autostr. PA-ME	263.782	131.991	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	42.180	15.416	0	0	0,0	0,0
Totale generale	4.891.150	2.224.884	3.911.418	1.782.159	79,6	36,1

*Cambi Lire/ECU per Impegni e Spese: fino al 31.12.1980 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.578,98; 1993 (gen.-giu.) = 1.826,28

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10

Riassunto avanzamento spesa Regioni - FSE
Dati in migliaia di ECU*

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
ABRUZZO	102.910	66.789	57.889	55.359	56,3	53,8
PIM	9.620	5.292	6.643	4.114		
POP	24.186	16.580	16.379	16.379	69,0	42,8
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	60.104	44.917	34.868	34.868	50,5	50,5
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
BASILICATA	182.819	118.320	163.682	148.529	84,0	81,2
PIM	21.510	11.831	9.078	4.024	42,2	18,7
POP	43.030	29.973	39.113	39.113	90,9	90,9
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	118.279	76.316	103.362	105.392	89,1	89,1
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
CALABRIA	198.312	127.247	187.549	165.084	94,6	83,2
PIM	25.281	13.900	22.221	7.818	87,9	30,9
POP	13.874	9.805	12.997	4.986	93,7	36,6
Ob.3 & 4	158.157	103.442	162.330	152.330	95,7	95,7
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEAOG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
CAMPANIA	179.835	117.643	96.494	90.849	63,7	50,6
PIM	6.000	4.400	7.350	1.805	91,9	22,6
POP	27.921	19.707	24.827	24.827	89,9	89,9
Ob.3 & 4	143.914	93.536	84.317	64.317	44,7	44,7
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Cisl-Erb-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Vlla Sud Srl	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovia Circumvesuv	0	0	0	0	0,0	0,0
MOLISE	58.670	37.804	41.788	41.721	71,2	71,1
PIM	12.536	6.695	6.351	6.284	42,7	42,2
POP	19.736	13.551	12.392	12.392	62,9	62,8
Ob.3 & 4	23.398	17.158	24.045	24.045	91,1	91,1
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
PUGLIA	288.677	186.022	199.543	193.625	69,1	67,1
PIM	14.906	8.199	9.723	8.804	85,2	25,5
POP	60.246	41.065	67.116	67.116	94,6	94,6
Ob.3 & 4	213.621	136.738	132.705	132.705	62,2	62,2
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG BIC - Sprind	0	0	0	0	0,0	0,0
SARDEGNA	239.480	159.978	108.841	108.861	44,6	44,5
PIM	19.603	10.781	16.403	16.182	83,7	82,5
POP	84.388	61.145	19.385	19.385	22,9	22,9
PNIC	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	135.489	88.052	71.074	71.074	52,5	52,5
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Consorzio Ventuno	0	0	0	0	0,0	0,0
SICILIA	377.977	248.569	268.797	275.445	75,9	72,9
PIM	12.612	6.937	5.852	3.968	46,4	31,5
POP	106.499	73.368	44.112	34.644	41,4	32,5
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	256.688	165.289	236.834	236.834	91,5	91,5
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Autotr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
Totale generale	1.828.959	1.084.192	1.136.482	1.077.353	68,4	68,1

*Cambi Lit/ECU per Impegni e Spesa: fino al 31.12.1990 = 1.621,3, 1991 = 1.631,9, 1992 = 1.578,96, 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riassunto avanzamento spesa Regioni - FEOAG
 Dati in migliaia di ECU*

Tabella 11

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
ABRUZZO	112.591	52.457	54.388	47.082	48,3	41,8
PIM	37.241	15.050	18.521	11.837	49,7	31,5
POP	24.934	12.200	1.107	465	4,4	0,9
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	50.416	25.207	34.760	34.780	68,9	66,9
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
BASILICATA	150.189	65.947	104.438	68.289	69,5	45,4
PIM	62.193	21.948	80.306	29.626	81,0	47,6
POP	34.265	17.134	27.794	12.856	81,1	36,1
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	53.781	26.865	26.275	26.275	48,9	48,9
CALABRIA	165.801	74.093	74.383	94.579	47,7	55,0
PIM	29.770	12.430	25.910	18.750	87,0	46,2
POP	18.532	5.413	12.264	4.781	66,8	25,2
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	76.726	36.363	29.186	29.186	38,0	38,0
Monofondo FEOAG	35.771	17.887	7.020	8.881	19,6	19,2
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
CAMPANIA	222.586	103.784	71.597	46.269	32,2	20,8
PIM	48.295	18.125	83.353	26.514	77,1	61,5
POP	77.183	34.581	28.017	4.427	29,8	5,7
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	102.157	51.078	15.227	15.227	14,9	14,9
SG Cas-Etib-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Villa Sud Srl	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv	0	0	0	0	0,0	0,0
MOLISE	85.295	39.446	60.290	45.847	70,7	54,9
PIM	27.583	11.348	28.526	18.984	85,3	68,6
POP	34.927	16.710	21.534	12.842	61,7	36,2
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	22.775	11.388	15.221	10.221	66,6	66,6
PUGLIA	207.759	102.377	133.595	88.204	64,3	42,5
PIM	33.616	15.908	26.397	6.000	78,5	14,9
POP	66.901	33.448	27.685	3.891	41,4	5,5
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	107.247	63.621	79.613	79.519	74,1	74,1
SG BIC -Sprint	0	0	0	0	0,0	0,0
SARDEGNA	182.676	91.106	161.961	120.640	78,9	62,9
PIM	61.491	25.516	54.671	34.571	88,9	56,2
POP	50.919	25.459	28.680	15.258	52,8	30,8
PNIC	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	80.298	40.133	70.410	96	87,7	87,8
SG Consorzio Vignone	0	0	0	0	0,0	0,0
SICILIA	240.443	110.377	104.804	87.077	43,5	36,2
PIM	39.514	16.715	23.897	6.366	60,4	16,1
POP	102.763	42.574	18.867	18.561	18,2	16,2
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5 a	96.177	49.086	62.049	52.049	63,2	63,2
GP Autotr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
Totale generale	1.367.340	638.589	785.245	558.836	55,2	40,9

* Cambi Lit/ECU per impegni e Spesa: fino al 31.12.1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.576,06; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,28.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riassunto avanzamento spesa Regioni - Linea 551
 Dati in migliaia di ECU*

Tabella 12

	Valori da programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti	Contributo CEE	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
ABRUZZO	31.308	18.118	13.383	6.874	42,7	22,0
PIM	31.308	18.118	13.383	6.874	42,7	22,0
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG EUROBIC	0	0	0	0	0,0	0,0
BASILICATA	53.377	23.889	50.735	31.253	95,0	58,6
PIM	53.377	23.889	50.735	31.253	95,0	58,6
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
CALABRIA	87.871	37.772	64.801	38.911	73,5	44,3
PIM	87.871	37.772	64.801	38.911	73,5	44,3
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEACG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	0	0	0	0	0,0	0,0
CAMPANIA	33.490	14.385	23.664	16.735	70,7	47,0
PIM	33.490	14.385	23.664	16.735	70,7	47,0
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Cisl-Etib-Thema	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Unione Ind. Napoli	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Vila Sud Sri	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Bonifica Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Acquedotti Sele	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Ferrovie Circumvesuv.	0	0	0	0	0,0	0,0
MOLISE	28.166	14.350	21.464	18.752	76,2	66,8
PIM	28.166	14.350	21.464	18.752	76,2	66,8
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
PUGLIA	51.409	22.180	31.467	6.644	61,2	12,9
PIM	51.409	22.180	31.467	6.644	61,2	12,9
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG BIC -Sprind	0	0	0	0	0,0	0,0
SARDEGNA	40.972	20.492	32.993	13.548	80,5	33,1
PIM	40.972	20.492	32.993	13.548	80,5	33,1
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
PNIC	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
SG Consorzio Ventuno	0	0	0	0	0,0	0,0
SICILIA	89.557	36.721	49.967	17.310	55,8	19,3
PIM	89.557	36.721	49.967	17.310	55,8	19,3
POP	0	0	0	0	0,0	0,0
Progetti 1989	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob.5 a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Autostr. PA-ME	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	0	0	0	0	0,0	0,0
Totale generale	416.148	185.827	288.273	149.024	69,3	35,8

*Cambi Lit/Ecu per impegni e Spesa: fino al 31 12 1990 = 1.621,3; 1991 = 1.631,9; 1992 = 1.578,96; 1993 (gen.-giu.) = 1.626,26.

LE EROGAZIONI ALLE IMPRESE NEL 1992 E NEL 1993 A CARICO DEL BILANCIO STATALE

Sommario: — 1. **Premessa e considerazioni generali.**
2. **Erogazioni alle imprese negli esercizi finanziari 1992-1993. Analisi delle risultanze di rendiconto. Limiti dell'indagine e tecniche di analisi;** 2.1 *Le risorse stanziare nel 1992;* 2.1.2 *I trasferimenti: risultanze complessive del rendiconto 1992;* 2.1.3 *La gestione di competenza 1992;* 2.1.3.1 *Trasferimenti alle imprese in parte corrente ed in conto capitale (Categorie 1.5.2 - 2.12.2 del bilancio);* 2.1.3.2 *Altre erogazioni contenute in differenti codifiche di bilancio;* 2.2 *I dati di rendiconto 1993.*

1. Premessa e considerazioni generali

Nel 1993, in conseguenza della situazione generale di segno negativo, in parte ereditata dagli anni precedenti, l'occupazione nell'industria ha continuato a subire un calo pari in percentuale a punti 2,5 rispetto al 1992 (circa il 9 per cento era calata nel 1992 rispetto al 1991). L'occupazione nel settore non è stata infatti negli ultimi due anni compensata da un assorbimento di manodopera nel terziario (1).

Il settore del terziario non è stato in grado di assolvere, come invece in passato, il ruolo di valvola di sfogo a causa della contrazione dei consumi e dell'elevato costo del personale addetto specie sotto il profilo degli oneri contributivi (2).

Inoltre, per le politiche fiscali perseguite, il rapporto tra prelievo sulle società e PIL ha raggiunto il 38%, quello tra volume delle entrate tributarie e PIL il 10% e quello tra imposte dirette e ricavi dell'aggregato imprese il 16%. Questi livelli, tra i più alti in Europa, unitamente all'alto costo del ricorso al credito hanno concorso a rendere più difficile per le imprese il percorso di riorganizzazione e ristrutturazione per reggere la competitività a livello nazionale ed internazionale (3).

Da considerare altresì nell'obiettivo di rientro del deficit di bilancio lo Stato ha privilegiato, almeno fino a tutto il 1992, la strada della riduzione della propria spesa in conto capitale influenzando, sia con la riduzione degli investimenti pubblici, sia con una rimodulazione e differente scansione negli anni delle erogazioni per sovvenzioni e contribuzioni già previste a favore delle imprese a peggiorare le condizioni di operatività delle stesse, sottoposte a crisi di iniziative nonchè di liquidità aggravata dall'elevato costo del danaro.

Contestualmente si è verificato che la C.E. abbia preteso, anche a seguito dell'adesione da parte degli Stati membri al Trattato di Maastricht, una completa e puntuale revisione dell'intervento pubblico nel comparto, ritenendo che alcuni tipi di «aiuto» nazionali fossero per loro natura, e non solo per l'ammontare finanziario delle agevolazioni, lesivi delle regole della libera concorrenza e, quindi, di ostacolo alla reale integrazione del mercato comunitario. L'incremento dei controlli da parte della Commissione della comunità, sia sui testi normativi che prevedono nuovi interventi di favore, sia sulla loro concreta attuazione, ha contribuito a rallentare l'avvio di alcune leggi di spesa di particolare interesse per i settori economici, cui si fa cenno nelle considerazioni generali del capitolo della presente Relazione sul «Ministero dell'industria, commercio e artigianato» al quale si rinvia.

1) Il terziario era stato già soggetto ad una decurtazione di 46.000 unità nel 1992.

2) Cfr. sul punto la Relazione sulla situazione economica del Paese.

3) cfr. Cfr. sul punto il Parere della X Commissione permanente - Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati D.L. 3339/A «Interventi correttivi di finanza pubblica» collegato alla legge finanziaria per il 1994. Per le modifiche alla disciplina fiscale cfr. D.L. n. 394 del 30 settembre 1992 istitutivo di un'imposta sul patrimonio netto delle imprese, ed il D.L. n. 139 del 28 febbraio 1994 in materia di reddito da impresa. Nel senso di una razionalizzazione del sistema fiscale si segnala la ratifica della convenzione (Bruxelles 23/7/1990) per eliminare le doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate di cui alla Legge n. 99/1993 (G.U. n. 81 del 7/4/1993).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La revisione del «sistema degli aiuti» richiesta dalla C.E., e resa urgente per evitare lunghe procedure di controllo in sede comunitaria o il sorgere di un faticoso contenzioso, è stata negli ultimi tre anni avviata (come riferito nelle passate Relazioni) ma è tutt'altro che terminata (4).

Il rinnovamento del sistema segue infatti un percorso lento e non omogeneo, con riferimento sia agli incentivi alla produzione che al commercio per diversi ordini di motivi: difficoltà delle operazioni di analisi dei molteplici interventi regolati da norme nel corso degli anni modificate, sovente in via di urgenza con decreti-legge più volte reiterati, e non più ordinate in un quadro sistematico ben delineato; difficoltà connesse ai profili di rilevare i processi e le strutture di coordinamento dei vari interventi attribuiti ai vari organi con le riforme organizzative che, come noto, vedono al momento proprio interessati organismi statali e regionali competenti a gestire proprio gli interventi pubblici nei settori economici indicati (si pensa in particolare alla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali per l'impresa pubblica ed alla conseguente redistribuzione delle competenze residuali tra diversi dicasteri, alla soppressione del Ministero del turismo e spettacolo per le imprese turistico-alberghiere, alla ridefinizione delle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e delle competenze regionali nella materia per il rilevante settore delle piccole e medie imprese agricole e per i comparti in crescita dell'agroalimentare e dell'agroindustria); da ultimo difficoltà a rinnovare gli interventi statali, collegate alle resistenze dei prevalenti centri di interesse nel comparto imprenditoriale.

La revisione è comunque in atto e si sostanzia in un processo evolutivo della disciplina oltre che per l'industria ed il commercio, per il credito e le assicurazioni, nell'intento di pervenire ad un assetto generale di penetrazione tra i diversi «servizi» ai fini delle politiche di sviluppo dell'economia programmate, e di creare le condizioni di giusto equilibrio tra libera iniziativa e misure di sostegno e/o incentivazione che rispondano a pieno alle regole del libero mercato assunte in sede comunitaria.

La revisione sotto il profilo normativo e regolamentare è stata di rilievo. A parte la nota emanazione della disciplina sulla concorrenza (legge n. 287 del 1990), nell'obiettivo del rinnovamento si muovono la determinazione assunta di privatizzazione delle imprese pubbliche e di dismissione delle partecipazioni statali (legge n. 35 del 29 gennaio 1992 e D.L. n. 333 dell'11 luglio 1992, convertito nella legge n. 359 dell'8 agosto 1992) con conseguente soppressione del relativo Ministero (D.L. 118 del 23 aprile 1993); la disposta cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (legge n. 488 del 19 dicembre 1992 di conversione del decreto-legge n. 415 del 22 ottobre 1992); l'emanazione delle disposizioni per l'attuazione delle direttive comunitarie relative al mercato interno (legge n. 489 del 19 dicembre 1992); la determinazione delle regole per il proficuo utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e nazionali (delibera del C.I.P.E del 30 dicembre 1992 e recente D.P.R. n. 284 del 24 marzo 1994 recante il regolamento per l'attuazione della legge n. 183 del 16 aprile 1987); la definizione delle istruzioni per la redazione dei bilanci di impresa ed il bilancio consolidato degli enti finanziari (provvedimento Banca d'Italia del 31 luglio 1992 ai sensi del decreto legislativo n. 87 del 27 gennaio 1992); il nuovo regolamento in materia di brevetti per marchi d'impresa (D.P.R. n. 595 del 1° dicembre 1993); la disciplina sui bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione (D.L. n. 129 del 23 febbraio 1994); la semplificazione, in sede di manovra correttiva degli interventi di finanza pubblica impostata per il 1994, di numerosi procedimenti amministrativi suscettibili di avere sui settori produttivi un impatto positivo favorendo specialmente gli operatori più deboli dal punto di vista dei rapporti con la Pubblica Amministrazione (es. ristrutturazione, ai sensi del decreto legislativo n. 268 del 30 giugno 1993, dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro - I.S.P.E.S.L. con il compito, tra l'altro di fornire consulenza ed assistenza alle imprese in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro); l'emanazione degli indirizzi (legge n. 146 del 22 febbraio 1994) per il recepimento di direttive

4) Cfr. Relazioni della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi dal 1990 al 1992. In particolare i seguenti capitoli delle Relazioni: «Erogazioni alle imprese», «Ministero industria, commercio e artigianato», Ministero dell'agricoltura e foreste», «Ministero del commercio con l'estero».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della C.E. ed un più veloce adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole comunitarie in materie quali la protezione del consumatore, la commercializzazione di alcuni prodotti, la protezione dell'ambiente dall'inquinamento industriale (5).

Tra le leggi di settore a valenza più specifica introdotte negli anni 1992, 1993 e nei primi mesi del 1994 vanno ricordate: la legge n. 257 del 27 marzo 1992 che reca norme per la cessazione dell'impiego dell'amianto e che prevede agevolazioni per la riconversione delle imprese produttive interessate (6); il decreto-legge n. 288 del 20 maggio 1992 inteso a ridisciplinare la materia dei rischi connessi con determinate attività industriali, decaduto per decorrenza dei termini, e sostituito dal Governo con un disegno di legge (A.S. 500) di analogo contenuto; il decreto-legge n. 15 del 23 gennaio 1993, convertito con legge n. 63 del 17 marzo 1993, contenente disposizioni urgenti per il settore dell'elettronica onde favorire programmi ed iniziative comunitarie ed internazionali di ricerca e produzione nei settori ad alta tecnologia.

Si tratta di norme che in aggiunta a quelle, altrettanto rilevanti, adottate nel 1991 ed in avviata attuazione (ad esempio introduzione delle società di intermediazione mobiliare ex lege n. 1 del 2 gennaio 1991 e definizione del nuovo quadro di incremento degli investimenti nelle piccole e medie imprese ai sensi della legge n. 317 del 5 ottobre 1991), introducono modifiche basilari in ordine agli interventi pubblici nel contesto economico ed alla natura e misura delle incentivazioni nel comparto imprenditoriale (7).

Risulta intensificato l'impegno dell'Autorità garante della concorrenza e delle stesse Amministrazioni per uniformare la reale attuazione del sistema di sostegno e di incentivo alle imprese ai principi riaffermati nel Trattato di Maastricht (8).

La prima ha diffuso tra gli operatori di comparto pubblici e privati nel corso del 1993 una raccolta dei principi e degli indirizzi per l'agire in condizioni di libera concorrenza, ed ha provveduto a notificare oltre che ai diretti interessati, anche a tutti gli organi vigilanti le determinazioni prese ed i pareri resi su casi singoli sottoposti al suo esame. Si è provveduto ad individuare le determinazioni e le pronunce di maggiore rilievo, che hanno concluso nel senso del riconoscimento di azioni di disturbo alla concorrenza, che si pongono all'attenzione delle Amministrazioni competenti per settore di intervento per le determinazioni eventuali da assumere (cfr. Allegato B alla presente Relazione).

Le Amministrazioni, nell'ambito del processo di riorganizzazione delle strutture e di revisione dei carichi di lavoro dei propri dipendenti innestato dal Decreto leg.vo n. 29 del 1993, o in attuazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sui responsabili del procedimento, hanno cominciato a potenziare lo svolgimento di funzioni di vigilanza sulla trasparenza delle attività nell'ambito dei settori economici e sulla corretta utilizzazione delle risorse finanziarie erogate a carico del bilancio dello Stato e/o cofinanziate dalla C.E.

È positiva anche la maggiore attenzione riservata alle pronunce ed ai pareri emessi sulla materia dalla Commissione delle C.E. che negli anni sono venuti sempre più a specificarsi.

5) Con le c.d. «leggi comunitarie» di recepimento delle direttive della C.E. e con l'emanazione di disposizioni procedurali a valenza generale si è accelerato al massimo negli ultimi due anni l'adattamento all'ordinamento ed alle politiche comunitarie. Da segnalare in particolare i decreti legislativi n. 78 del 27 gennaio 1992 sull'indicazione dei prezzi dei prodotti non alimentari ai fini della protezione dei consumatori; n. 74 del 25 gennaio 1992 in materia di pubblicità ingannevole; n. 480 del 4 dicembre 1992 per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri della C.E. in materia di marchi d'impresa.

6) La legge stabilisce che le imprese possono ora accedere al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica di cui alla legge n. 46 del 17 febbraio 1982 e introducendo misure di decontaminazione e di bonifica delle aree interessate dall'inquinamento da amianto. La sua attuazione vede impegnati di concerto i Ministeri dell'Industria e della Sanità oltre alle Regioni ed agli Enti territoriali in una sinergia di azioni che risponde alle riconosciute esigenze di creare sempre più frequenti momenti di coordinamento tra organi in vista dell'effettività del risultato finale.

7) Si veda anche: regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Industria n. 247 del 3 marzo 1992, delibera del CIPE del 25 marzo 1992, decreto del Ministro del tesoro del 12 giugno 1992 e decreto del Ministro dell'Industria n. 575 del 19 novembre 1992.

8) Tra le regole definite con il Trattato di Maastricht si richiamano le disposizioni contenute negli articoli 102 A, sul rispetto dell'autonomia di mercato e della libera concorrenza; 129 A, sulla protezione dei consumatori; 130 sull'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali in atto; 130 G, sull'attuazione di programmi di ricerca promuovendo la cooperazione tra e con le imprese.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si ricorda in proposito che gli aiuti statali sono stati oggetto fin dal 1989 di particolare esame da parte della Commissione C.E. e che la Corte è stata chiamata dal Parlamento ad inserirsi nel dibattito di chiarimento sulla natura degli aiuti nazionali esprimendosi con referti specifici ed audizioni sulla materia (9).

La Commissione C.E. dopo avere completato un primo ed un secondo rapporto sulla politica incentivante praticata dai singoli Stati membri, ha trasmesso a fine 1991 ai vari Paesi una comunicazione con puntuali indicazioni sul rispetto delle regole della trasparenza e delle pari condizioni di mercato riferendo anche sulle agevolazioni concesse alla c.d. impresa pubblica e ribadendo quanto già espresso, fin dal 1984, sulla sostanziale equiparazione di questa all'impresa privata. Sul tema si rinvia alle specifiche osservazioni formulate dalla Corte nelle due ultime Relazioni (cfr. capitolo su «Ministero dell'industria, commercio e artigianato»).

Ora, con il processo di privatizzazione iniziato a seguito delle citate leggi n. 35 e 359 del 1992, ed il recepimento, dovuto essenzialmente alle due ultime «leggi comunitarie» di un considerevole numero di direttive comunitarie, il divario italiano rispetto all'assetto ordinamentale dei Partners europei viene sotto lo specifico profilo degli interventi nel comparto imprenditoriale progressivamente e sensibilmente a ridursi.

Gli atti e le raccomandazioni della Commissione, le sentenze della Corte di giustizia europea in tema di aiuti alle imprese e le determinazioni dell'Autorità nazionale della concorrenza, che si pronuncia ormai da oltre due anni, consentono di disporre di indirizzi sufficientemente chiari su quelli che devono essere in prospettiva gli interventi statali a favore del comparto imprenditoriale; consentono anche una più agevole individuazione dei casi distorsivi della concorrenza, ai fini di interventi correttivi; rendono palesi le situazioni in cui, ove trattasi di imprese fornitrici di servizi generali, possa ritenersi ammissibile l'attenuazione delle regole della concorrenza ai sensi del comma 2 e dell'articolo 90 del Trattato di Roma (10).

Nel mentre si avvertono, dunque, segnali significativi di rinnovamento nella regolamentazione e nella attuazione degli interventi statali, anche per i controlli sulla corretta e non distorsiva utilizzazione delle risorse finanziarie erogate dallo Stato al comparto imprenditoriale, oltre che per le verifiche dei risultati raggiunti con l'impiego dei fondi pubblici si attenuano le preoccupazioni espresse nelle precedenti Relazioni.

Infatti il tema dei controlli, come si accennava, ha di recente acquistato nuova rilevanza in sede comunitaria come mezzo per assicurare la corretta attuazione degli obiettivi del libero mercato ridefiniti con il Trattato dell'Unione. Le procedure di verifica degli interventi effettuati nell'ambito degli Stati membri si sono intensificate (11).

Anche in ambito nazionale nel 1993 i controlli e la loro disciplina sono stati oggetto di particolare attenzione: ciò sia per rispondere alle istanze di trasparenza più volte espresse in sede C.E., sia per fronteggiare il rilevato grave fenomeno della perdita di ingenti finanziamenti comunitari a causa del loro scarso impiego o della loro tardiva distribuzione ai beneficiari finali (12).

9) Cfr. Referto specifico a richiesta del Parlamento su «Gli aiuti alle imprese» deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte in data 13 novembre 1989; Referto specifico su richiesta del Parlamento sulla spesa ordinaria nel mezzogiorno deliberato dalle medesime Sezioni in data 5 dicembre 1990.

10) Si ricordano le procedure di trasparenza delle determinazioni assunte dal Garante della concorrenza stabilite con D.P.R. n. 461 del 10 settembre 1991.

11) Secondo il Rapporto dell'UCLAF - Unità Antifrode della Commissione della C.E., pubblicato e diffuso nel marzo 1994, sarebbero state accertate nei vari Paesi frodi a danno della C.E. perpetrate nel corso del 1993, e nel solo comparto agricolo, per un valore di 248,3 milioni di ECU.

12) La C.E. ha ridotto di circa 1.500 miliardi nel 1992 i fondi complessivamente destinati all'Italia per la riscontrata scarsa utilizzazione delle risorse già assegnate nel 1991. Dei 13.000 miliardi messi a disposizione per il 1992, prevalentemente per il sostegno dei mercati agricoli, solo parte va a beneficio delle imprese, perlopiù per il tramite delle regioni, per la partecipazione attiva a programmi di sviluppo regionale e a programmi integrati mediterranei.

Sotto il profilo della disciplina si è pervenuti all'introduzione della specifica disposizione del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994. Tale disposizione, ridisegnandone le funzioni di controllo, ha ex novo attribuito alla Corte dei conti una specifica competenza di controllo sulla gestione dei fondi assegnati dalla C.E.

Per quanto attiene ai controlli interni all'Amministrazione si è giunti all'istituzione di un organismo al tempo stesso di controllo e di coordinamento sull'utilizzazione delle risorse della C.E., si tratta del nuovo Comitato per la lotta alle frodi comunitarie presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 76 della legge n. 149 del 1993. Si fa poi sempre più frequente ricorso alla previsione di Autorità garanti: dopo quella del Garante della concorrenza è recente l'istituzione dell'Autorità garante del rispetto delle regole in materia di opere pubbliche di cui alla legge n. 109 dell'11 febbraio 1994 (13).

Per le Autorità da tempo istituite va evidenziato l'esercizio, ormai a pieno regime, delle particolari potestà a garanzia dell'attuazione corretta della disciplina interessante il comparto imprenditoriale. Ci si riferisce alle pronunce del Garante dell'editoria, oltre a quelle già menzionate del Garante della concorrenza, che — si segnala — dovrebbero costituire uno stimolo ad azioni di controllo mirate da parte degli enti e delle amministrazioni vigilanti nei settori di competenza.

Occorre che le Amministrazioni prendano più spesso e più celeri provvedimenti a seguito della notifica delle determinazioni e dei pareri delle Autorità suddette, valutando anche l'opportunità di misure quali l'eventuale sospensione di provvidenze già assentite a carico del bilancio dello Stato nei casi di accertato e dichiarato mancato rispetto delle regole della libera concorrenza e del mercato.

Sotto il profilo delle risorse stanziare sul bilancio dello Stato va in generale rilevato che la politica di contenimento della spesa pubblica per il rientro dal deficit è stata caratterizzata nell'ultimo quinquennio da un prevalente taglio alla spesa statale per investimenti, con una lieve inversione di tendenza nel 1993 e per il corrente 1994, e da una continua rimodulazione della spesa totale per trasferimenti alle imprese che in termini di pagamenti complessivi sul bilancio si è attestata in 12.016 miliardi nel 1992 (pari in percentuale a -3,7% rispetto all'omologo dato del 1991) e in 16.698,2 miliardi nel 1993 (pari al +1,4% rispetto ai pagamenti dell'esercizio precedente) (14).

Ove si considerino gli impegni ed i pagamenti in competenza i trasferimenti alle imprese nel 1992 non risultano diminuiti rispetto all'omologo dato degli esercizi precedenti, mentre si rinvencono consistenti riduzioni nei trasferimenti alle Regioni ed agli Enti locali.

Per valutare quale sarà il reale impatto dell'applicazione delle nuove norme che dovrebbero portare ad una diversa connotazione degli interventi pubblici a favore del comparto, occorre preconstituire un sicuro punto di riferimento per operare futuri raffronti. Occorre, ad avviso della Corte, approfondire le analisi sul fenomeno degli aiuti alle imprese già in passato avviate.

In tale considerazione la Corte ha ritenuto quest'anno di riprendere il tema dei trasferimenti e delle erogazioni alle imprese a carico del bilancio statale, nell'intento di individuare fenomeni gestori di particolare rilievo o peculiarità, di fornire un quadro di quelle che sono le attribuzioni di competenze tra i diversi Ministeri e centri di spesa, di valutare il grado di trasparenza della codifica dei dati di consuntivo, di cominciare a ricostruire il fenomeno sotto il profilo della effettiva distribuzione delle risorse finanziarie tra i destinatari della spesa (intermediari di spesa e/o beneficiari finali).

13) Con riferimento ai controlli della Corte cfr. Delibera della Sezione del controllo n. 135 del 12 agosto 1993 che in occasione della proposizione di un conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale ha affrontato il tema delicato dei controlli sulla gestione da parte di istituti di credito e finanziari di risorse statali destinate alle imprese (in specie contribuzioni ex articolo 31, c.5 della legge n. 317 del 5 ottobre 1991).

14) Per l'inversione di tendenza nel senso di cominciare a ripotenziare gli investimenti pubblici cfr. in particolare gli interventi a sostegno dell'economia adottati con D.L. n. 184 del 18 marzo 1994 e quelli a sostegno dell'occupazione e degli investimenti di cui al D.L. n. 185 stessa data.

2. Erogazioni alle imprese negli esercizi finanziari 1992 e 1993. Analisi delle risultanze di rendiconto. Limiti dell'indagine e tecniche di analisi

Si rinvia per i precedenti esercizi a quanto esposto nell'apposito Referto specifico «Gli aiuti alle imprese» deliberato dalle SS.RR. della Corte il 13 novembre 1989; nel XXXII capitolo della Relazione sul rendiconto generale dello Stato esercizio 1990; nel Referto specifico su «La spesa ordinaria nel mezzogiorno» di cui alla delibera delle SS.RR. del 5 dicembre 1990; nel capitolo XXXII della Relazione sul rendiconto esercizio 1991; nello specifico paragrafo del capitolo XXIII della Relazione per il 1992.

Si forniscono ora dati più specifici e si formulano ulteriori osservazioni e valutazioni del fenomeno delle agevolazioni e incentivazioni alle imprese sulla base di un'analisi dei dati di rendiconto 1992 condotta su ogni singolo capitolo di bilancio.

Sebbene il poco tempo intercorso tra l'acquisizione dei dati definitivi del rendiconto 1993 e la stesura della presente Relazione non abbia consentito l'esame particolareggiato sui singoli capitoli di bilancio anche relativamente alla gestione 1993, saranno comunque fornite le risultanze di consuntivo 1993, quantomeno a livello di grandi aggregati.

Quello delle imprese è un comparto che più di altri necessita di una incisiva revisione della classificazione di bilancio, al fine di poter apprezzare la reale incidenza degli interventi.

Pertanto l'analisi della Corte sui flussi di spesa inerenti alla voce «trasferimenti alle imprese» nel 1992 è stata condotta partitamente su tutti i capitoli di bilancio evidenziando, a differenza che per il passato, oltre ai pagamenti (complessivi ed in competenza) anche il dato degli impegni effettivi, che meglio fa emergere la gestione della competenza. In tal modo l'esposizione di dati depurati dal trascinarsi di operazioni afferenti a gestioni pregresse, consente di meglio apprezzare il reale impatto delle politiche di intervento da ultimo adottate dallo Stato.

Alle tecniche di rilevazione in precedenza utilizzate (individuazione e classificazione di tutti i pagamenti in parte corrente ed in conto capitale, per oltre 16.700 titoli, relativi all'aggregato ufficialmente definito «trasferimenti alle imprese») si è aggiunto quest'anno l'esame dei decreti di impegno specie nei casi di incidenza della spesa su capitoli ad oggetto promiscuo.

È stato condotto un esame sulla struttura del bilancio e sulla rispondenza a regole di chiarezza e di trasparenza dell'attuale classificazione della spesa.

Si avverte peraltro che, nonostante gli approfondimenti effettuati, l'analisi resta ancora in parte condizionata proprio dalla configurazione strutturale del bilancio oltre che da carenze della codifica dei dati nel sistema informativo integrato R.G.S.-Corte dei conti che occorrerà, anche alla luce delle esigenze connesse ai nuovi controlli interni ed esterni, modificare.

Comunque, all'attuale incongruente classificazione delle erogazioni, che come più volte segnalato dalla Corte ha sempre reso difficile l'immediata percezione dei destinatari finali dei trasferimenti, si aggiunge ora la crescente mole di erogazioni ad istituti di credito e società di leasing, che si pongono come centri di intermediazione della spesa venendo a costituire un momento di passaggio di notevole rilievo ed uno schermo rispetto agli effettivi beneficiari finali. Il fenomeno sta diventando più tangibile negli ultimi anni per effetto della progressiva crescita dei pagamenti a tali istituti che passano nel 1992 da 3.127 a 3.478 miliardi e incidono sul totale della voce nella misura del 29,5% (mentre incidono solo per il 25,4% nel 1991).

Inoltre l'esistenza di capitoli promiscui sui cui stanziamenti vengono a incidere le leggi più diverse impedisce di individuare, se non dopo indagini particolareggiate sulla gestione nell'ambito di ciascun capitolo, la distribuzione delle risorse utilizzate per attuare i singoli interventi. La suddivisione in rubriche dei capitoli di spesa non è stata aggiornata secondo la progressiva trasformazione delle attribuzioni tra i diversi organi dell'Amministrazione e non risponde alle nuove esigenze di una trasparente gestione delle risorse per centri operativi coordinati e unità di costo.

Osservazioni puntuali in proposito saranno formulate con riferimento a singoli capitoli di bilancio. Qui basta in generale rilevare che non soddisfa a pieno le esigenze di una ricostruzione delle risorse destinate in un anno dallo Stato alle imprese, la semplice considerazione delle erogazioni codificate come «trasferimenti».

Nelle tabelle, in appendice al presente capitolo (Allegato A) sono riportate le erogazioni disposte in favore delle imprese a livello delle categorie V e XII (codici 1.5.2 e 2.12.2 «trasferimenti alle imprese in parte corrente ed in conto capitale»), ma altresì alcune erogazioni diversamente classificate che, ad avviso della Corte, vanno invece a costituire parte rilevante del fenomeno delle agevolazioni alle imprese e che dovrebbero quindi trovare diversa allocazione.

2.1 Le risorse stanziati nel 1992

Nel 1992 sono stati stanziati per trasferimenti alle imprese 16.499 miliardi (6.769 in parte corrente e 9.729 in conto capitale). Tale somma, in aggiunta a quella passata a residuo da esercizi precedenti, ha portato la massa spendibile per la spesa di cui trattasi a 18.630 miliardi complessivi.

La serie storica dei dati relativi agli stanziamenti rileva che, dopo una riduzione nel 1991 rispetto all'anno precedente, alla considerevole crescita degli stanziamenti, più accentuata per la spesa in conto capitale, del 1992 rispetto al 1991, l'esercizio finanziario 1993 si è chiuso con stanziamenti definitivi pari a 18.136,7 miliardi (15).

Gli stanziamenti definitivi del 1992 si avvicinano ai livelli del 1990, anomali rispetto alle tendenze evolutive del comparto quali emergono dalla serie storica dei dati di stanziamento dei cinque anni precedenti.

Per la spesa corrente l'incremento delle previsioni 1992, tenuto conto che sono stati assegnati finanziamenti pressochè pari al 1991 all'AIMA, alle società assuntrici di servizi marittimi e sono destinati gli stessi fondi che nel 1991 alle garanzie di cambio, è prevalentemente dovuto a:

- somme da versare agli Istituti di credito ordinario per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripiano della spesa sanitaria degli anni 1987 e 1988 (+492 miliardi);
- parziale finanziamento del nuovo contratto nazionale degli autoferrottranvieri (+ 88 miliardi);
- sussidi integrativi di esercizio delle gestioni dirette a cura dello Stato di ferrovie e servizi di navigazione lacuale (+60 miliardi).

Riemergono dunque nel 1992, dopo l'assenza registrata nel 1991, poste per regolazioni debitorie e ripiano di disavanzi di spese per la sanità e i trasporti che interessano prevalentemente lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (capitoli 4575, 4576).

Per la spesa in conto capitale l'elevato incremento degli stanziamenti è in gran parte da ascrivere a:

- assegnazioni agli enti di gestione delle partecipazioni statali (+1.816 miliardi) ed all'ENEL (+944) per l'ammortamento di mutui contratti per il finanziamento di nuovi investimenti;
- assegnazioni al Mediocredito centrale per il finanziamento di esportazioni a pagamento differito (1.229 miliardi);
- assegnazioni per l'esecuzione di un programma di interventi in materia edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico (+700) e per l'attuazione del piano energetico nazionale (585 miliardi).

Si tratta, come evidente, di incrementi solo parzialmente a valere come stimolo di nuovi investimenti al comparto imprenditoriale.

Le somme per trasferimenti in conto capitale nell'esercizio di riferimento sono dunque in parte retaggio dell'accensione di vecchi mutui, e fin dalla legge n. 67 del 1988 vengono annualmente determinate «secondo le esigenze» dalle leggi finanziarie; in parte, con riferimento a quelle da erogare al Mediocredito centrale, riguardano somme stanziati per il finanziamento di esportazioni a pagamento differito come previsto da precedenti leggi finanziarie a partire dal 1984 (per la legge 887/1984 art. 9, c. 6 si trasci-

15) Nel 1990 si erano avuti 20.975 miliardi complessivi di stanziamenti definitivi di cui 11.040 di parte corrente e 9.935 in conto capitale. In tale anno si era registrato un livello elevato degli stanziamenti definitivi, a loro volta eccezionali rispetto agli esercizi precedenti, essendo venute a gravare pesantemente sull'esercizio, in parte corrente, le regolazioni debitorie nei settori della sanità e dei trasporti (5.636,1 miliardi) e le erogazioni all'AIMA (1.446 miliardi).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nano ad esempio 465 miliardi per quota relativa al 1989; per la legge 41/1986, articolo 11, c. 6, si riversano nel 1992 altri 510 miliardi sempre relativi a quote 1989 (cfr. tabella A allegata alla legge n. 541 del 1988) (16).

2.1.2 I trasferimenti: risultanze complessive del rendiconto 1992

Si ricorda che i fondi globalmente trasferiti dal bilancio dello Stato ammontano nel 1992 a 295.713 ed a 280.862 miliardi: in ragione del diverso tasso accrescitivo manifestatosi sul lato della competenza (+7,1%) e sul fronte della cassa (+2,5%), aumenta dal 19,3 al 19,6% l'incidenza dei relativi impegni sul PIL, mentre declina dal 19,2 al 18,6% quella dei pagamenti. Restano, quindi, attestati su una soglia prossima ad un quinto delle risorse del Paese i flussi in gran parte diretti al finanziamento dei centri autonomi di spesa.

All'interno del suddetto ammontare globale di trasferimenti, quelli alle imprese sono pari a 12.016 miliardi pagati in competenza e sui residui.

Considerando distintamente il dato degli impegni lordi da quello dei pagamenti complessivi riprendendo ad espandersi gli impegni (15.475 miliardi: +14,5% rispetto al 1991) dopo la flessione del precedente esercizio; mentre un ulteriore regresso (12.016 miliardi; -3,7%) segnano i pagamenti complessivi.

Nella parte corrente (impegni lordi per 5.989 miliardi e pagamenti per 5.121,6) la voce maggioritaria «altre» (3.132 e 3.020 miliardi) risulta pressochè stazionaria (+2 e -0,2%) rispetto al 1991 e rimane sostanzialmente assestata, dopo il balzo del 1990 dovuto alla parziale sistemazione dei debiti pregressi nei campi della sanità e del trasporto locale (in complesso 4.581 miliardi), sui valori del quadriennio 1986-1989. In tale voce residuale confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per varie forme di trasporto che non rientrano nella competenza delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei trasporti che espongono una spesa totale di 1.450 miliardi); quelli per il Fondo unico dello spettacolo (162 e 126 miliardi); gli oneri per le garanzie di cambio (474 miliardi); gli oneri per somme da corrispondere all'AIMA per aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria nel settore bieticolo saccarifero (280 miliardi); quelli per le sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi (272 e 253 miliardi).

Perdono quota rispettivamente per gli impegni ed i pagamenti (-10,7 e -50,4%) i fondi assegnati all'AIMA, mentre una forte divaricazione (-3,2 e +72,8%) espongono gli oneri per le imprese finanziarie.

16) Per la modulazione delle risorse da destinare alle imprese operata fin dal momento dell'impostazione della manovra 1992 si precisa quanto segue. La legge finanziaria per il 1992 (n. 415 del 31 dicembre 1991) prevedeva alla tabella C) «stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria» stanziamenti per il 1992 pari a soli 2 miliardi sul capitolo 1614 del Ministero del commercio con l'estero per contributi alle piccole imprese per il sostegno alle esportazioni, e alla tabella D) «Rifinanziamenti in conto capitale per interventi di sostegno dell'economia»: 150 miliardi sul capitolo 7743 del tesoro a favore del fondo per i contributi in conto interessi della Cassa per il credito delle imprese artigiane; 50 miliardi sul capitolo 8045 dell'industria a rifinanziamento del fondo per l'assistenza tecnica al commercio; 150 miliardi indistintamente sui capitoli 7900, 7901, 7902, 7903, 7904, 7911 sempre dell'industria per l'attuazione della politica mineraria; nonchè 20 miliardi sul capitolo 8172 del tesoro e 11 miliardi sul capitolo 7763 del tesoro per anticipazioni e concorso pagamento interessi a favore delle imprese artigiane peraltro in quanto danneggiate da pubbliche calamità; 50 miliardi sul capitolo 7549 delle partecipazioni statali per la reindustrializzazione nell'ambito del piano di risanamento della siderurgia; 1.700 miliardi, che costituisce lo stanziamento più cospicuo, sul capitolo 8033 del tesoro per il fondo dotazione SACE.

A fronte di tali poste, per una valutazione quantitativa del fenomeno, vanno considerate le variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa contenute nella tabella E) della legge finanziaria per il 1992. Nella tabella E) sono indicate per il 1992 in -10 miliardi le precedenti autorizzazioni per il credito al settore industriale (capitolo 7545 dell'industria); in -150 miliardi quelle per il fondo per il finanziamento alle esportazioni a pagamento differito (articolo 11 della legge n. 526 del 1982) e -150 miliardi per i medesimi interventi (articolo 8 della legge n. 130 del 1983), -300 per i medesimi interventi (articolo 18 legge 730 del 1983), -400 miliardi per i medesimi interventi (articolo 9, c.6 (legge n. 887 del 1984), nonchè altri -100 miliardi (legge n. 41 del 1986 articolo 11, c.6) tutti sul capitolo 7775 del tesoro; -100 miliardi per il fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale (att. 18 e 9 della legge n. 193 del 1984) sul capitolo 7546 dell'industria; -200 miliardi per contributi alle imprese per nuovi assunti in precedenza autorizzati ex articolo 15 comma 52 della legge n. 67 del 1988 sul capitolo 4577 del lavoro e previdenza sociale. Vanno poi menzionate le riduzioni di -172 miliardi sul capitolo 7819 del tesoro già autorizzati con legge n. 749 del 1985 per rimborsi per rate ammortamento prestiti obbligazionari e operazioni di prefinanziamento da parte dell'IRI, ENI, EFIM; oltre a riduzioni sui capitoli 7834 e 7832 del tesoro, rispettivamente di -84 e -444 miliardi per oneri a carico dello Stato per l'ammortamento mutui contratti dagli enti delle partecipazioni statali e dall'ENEL (legge n. 41 del 1986 articolo 11, commi 20 e 23).

Si ribaltano, d'altra parte, gli andamenti del conto capitale (9.485 miliardi impegnati e 6.894,2 pagati: +28,3 e -6,7%) rispetto all'evoluzione dell'anno precedente.

Quanto ai destinatari della spesa (parte corrente e conto capitale) l'incongruente classificazione dei capitoli e delle poste di bilancio, più volte segnalata, e l'espandersi del fenomeno dei trasferimenti ad istituti di credito intermediari delle erogazioni, non consente l'immediata percezione dell'ammontare delle erogazioni a quelli che sono i beneficiari finali della spesa.

Come già anticipato, il problema sta diventando più rilevante negli ultimi anni, per effetto della progressiva crescita dei pagamenti agli istituti di credito e finanziari. Le relative erogazioni (pagato totale) passano da 3.127 a 3.478 miliardi e incidono sul totale dei trasferimenti alle imprese nella misura del 29,5% (25,4% nel 1991).

I trasferimenti alle imprese sono nel 1992 distribuiti su diciotto stati di previsione e presentano, come di consueto, una evidente polverizzazione. Interessano 71 capitoli di parte corrente e ben 243 in conto capitale.

— Per la parte corrente, come numero di capitoli interessati alla spesa per trasferimenti alle imprese rileva per primo lo stato di previsione dell'ex Ministero dell'agricoltura e foreste (18 capitoli); segue il Ministero della marina mercantile con 17 capitoli.

Se invece si considera l'ammontare della spesa risulta maggiormente interessato il Ministero del tesoro (3.588,6 impegni e 2.828,7 miliardi di pagamenti complessivi tutti in competenza) erogati su n. 8 capitoli (peraltro sul capitolo 4576/Tesoro incidono ben 1.694,5 miliardi per regolazioni debitorie di debiti pregressi nella sanità); segue il Ministero dei trasporti con impegni effettivi per 1.451 miliardi e pagamenti per 1.466,5 di cui 1.438,3 in competenza su un numero di sei capitoli.

La distribuzione della spesa sui vari capitoli dei Ministeri ora richiamati dovrà essere oggetto di una revisione che tenga conto sia delle stratificazioni direttamente connesse alle successive norme di intervento emanate nei vari anni sia, anche, delle modifiche di recente intervenute nell'organizzazione e nella ripartizione di competenze. È appena il caso di rilevare la connessa esigenza di aggiornare il nomenclatore.

Ancor prima di una riforma strutturale globale del bilancio dello Stato, come da più parti auspicata, l'esigenza per una revisione almeno parziale con riferimento ad alcuni stati di previsione della spesa, tra i quali ovviamente quello del Tesoro, si presenta ora con il passaggio delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni, con la prevista modificazione del Ministero della marina mercantile, con la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali ed il trapasso di residuali competenze al Ministero dell'industria, con la soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo, con la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

In particolare, quanto allo stato di previsione del Ministero del tesoro si richiamano le osservazioni già formulate sulla necessità di scorporare dalla codifica «Trasferimenti alle imprese» capitoli sui quali incidono spese a diversa e promiscua destinazione (es. capitolo 4575 per «somme a istituti di credito a fronte di mutui contratti dalle Regioni») o rendere più leggibili i dati finanziari di capitoli sui quali incidono spese autorizzate dalle leggi più diverse (esempio le garanzie di cambio assunte dallo Stato sul capitolo 4529/Tesoro).

In proposito va anche tenuta presente l'attività ora propria dell'Ente ferrovie ormai privatizzato (legge n. 210 del 17 maggio 1985): qui potrebbe doversi operare nel senso opposto di inserire nella codifica «Trasferimenti alle imprese» capitoli su cui verranno a gravare risorse da erogare alla «nuova impresa».

— Per il conto capitale sotto il profilo del numero dei capitoli è maggiormente interessato lo Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e foreste, ora delle risorse agricole e alimentari e forestali, con n. 58 capitoli di spesa; segue quello del Ministero dei lavori pubblici con n. 42 capitoli.

Come entità dei trasferimenti prevale anche qui il Ministero del tesoro con oltre 3.181 miliardi di impegni, 3.023,4 pagamenti di cui 2.581,2 in competenza. Vi incidono infatti oneri rilevanti quali quelli per l'ammortamento mutui contratti dall'ENEL (capitolo 7832/Tesoro con 500 miliardi di impegni ed altrettanti pagamenti), per i rimborsi all'IRI, ENI ed EFIM di rate ammortamento mutui (capitolo 7819/Tesoro con 719 miliardi di impegni effettivi), per ammortamento mutui contratti dagli enti di gestione delle

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

partecipazioni statali (capitolo 7834 con 966 miliardi impegnati e pagati in competenza) nonchè gli incrementi al Fondo per lo sviluppo delle esportazioni gestito dal Mediocredito (capitolo 7775/Tesoro con 221,3 miliardi di impegni interamente pagati) e quelli al Fondo di finanziamento delle imprese artigiane (capitolo 7743/Tesoro con 350 miliardi impegnati e pagati in competenza). La situazione su alcuni dei capitoli ora richiamati potrebbe mutare per le modifiche alla disciplina sostanziale in conseguenza della politica di privatizzazione avviata.

Sul totale dei trasferimenti alle imprese sopra evidenziati, i trasferimenti nell'esercizio 1992 a carico delle Amministrazioni che per competenza istituzionale dovrebbero gestire la spesa nel settore delle attività produttive e cioè Ministeri dell'Agricoltura, dell'Industria e commercio, del Commercio con l'Estero, appaiono veramente esigui come reso evidente dal seguente prospetto:

Esercizio 1992

(in miliardi)

Amministrazione	Impegni effettivi	Pagato totale	Pagato competenza
INDUSTRIA:			
corrente	0,6	0,7	0,4
capitale	451,0	100,9	883,5
AGRICOLTURA:			
corrente	34,9	52,4	15,1
capitale	292,9	602,0	230,9
MINCOMES:			
corrente	21,8	31,7	0,0
capitale	0,0	0,0	0,0
PARTECIPAZIONI STATALI:			
corrente	0,0	0,0	0,0
capitale	10,0	56,1	10,0
TOTALE MINISTERI	811,2	1.581,7	357,3
Spesa corrente	57,3	84,8	15,5
Spesa c/capitale	753,9	1.496,9	341,8

Nei paragrafi seguenti i dati relativi alle erogazioni alle imprese verranno scomposti per categorie e sottovoci di bilancio evidenziando Ministeri e relativi capitoli maggiormente interessati alla spesa.

2.1.3 La gestione di competenza 1992:

2.1.3.1 «Trasferimenti alle imprese» in parte corrente ed in conto capitale (Categorie 1.5.2 e 2.12.2)

Per trasferimenti alle imprese (categorie 1.5.2. e 2.12.2.) i pagamenti in competenza 1992 risultano pari a 8.746 miliardi circa (oltre 4.833 in parte corrente ed oltre 3.912 in conto capitale) su impegni effettivi di 12.616 miliardi (5.957 di parte corrente e 6.658,9 in conto capitale). Nel 1991 i pagamenti di competenza si erano attestati nella minore somma di 7.502,8 miliardi (4.700,4 correnti e 2.802,4 in conto capitale) su 11.810 miliardi di impegni effettivi (6.112,7 miliardi di spesa corrente e 5.697,8 miliardi in conto capitale).

A fronte della evidenziata lievitazione dei pagamenti in competenza 1992 va segnalato che nell'anno hanno inciso circa 1.840 miliardi di oneri latenti per regolazioni di situazioni debitorie pregresse i cui stanziamenti riguardano la competenza 1992 (cfr. capitolo 4576 dello stato di previsione della spesa

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del tesoro sul quale sono stati presi oltre 1.694 miliardi di impegni di cui pagati 1.496 per trasferimenti a istituti finanziari e di credito per oneri di ammortamento mutui contratti dalle Regioni per far fronte alla spesa sanitaria degli anni 1987-1988). Il dato va scorporato, risultandone errato l'inserimento nella specifica categoria di bilancio, come già specificato lo scorso anno dalla Corte.

Si approfondisce l'analisi della gestione della competenza tenendo distinti gli impegni dai pagamenti per le ragioni di chiarezza già precisate.

— SPESA CORRENTE

CATEGORIA 1.5.2.1. «Trasferimenti all'AIMA»

Nel 1992 si registrano a favore dell'AIMA (Azienda per interventi sul mercato agricolo) nella categoria impegni effettivi per 1.060,2 miliardi e pagamenti in competenza per 587,7 (589,6 sono i pagamenti complessivi) poco più della metà dell'impegno. In raffronto con gli esercizi precedenti si rileva una progressiva e costante riduzione dei trasferimenti all'AIMA, sia in termini di impegni ed ancor più dei pagamenti, a partire dal 1989 anno nel quale si registravano impegni e pagamenti per oltre 1.650,1 miliardi come evidenziato nel seguente prospetto.

Esercizi 1989-1992 cat. 1.5.2.1. «Trasferimenti all'AIMA»

Anno	Impegni effettivi	Pagato competenza	Pagato totale
1989	1.650,1	1.646,0	1.686,8
1990	1.451,1	1.447,6	1.448,2
1991	1.186,9	1.185,9	1.187,6

Le erogazioni della categoria incidono sui capitoli 4531 (115 miliardi impegnati e pagati) e 4532 (945 miliardi impegnati e 472,5 pagati) dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e sul capitolo 1595 (soli 280,8 milioni) di quello dell'agricoltura: i primi due istituti rispettivamente per «attuazione degli interventi dell'AIMA disposti dalla C.E.» e per «espletamento dei propri compiti», l'ultimo dell'agricoltura per «Contributi ad organismi specializzati per informazioni sull'andamento dei mercati agricoli».

Sotto il profilo della codifica di bilancio si formulano due osservazioni.

In primo luogo l'analisi dei mandati di pagamento emessi sul capitolo 1595/Agricoltura ha rivelato che i beneficiari sono istituti di ricerca, di studio e di informazione dei quali è da dimostrare la natura di «imprese» che giustifichi sotto il profilo del beneficiario l'allocazione del capitolo della categoria. Si osserva, inoltre, che non risulta mai beneficiaria l'AIMA per cui è da dubitare della corretta allocazione nella specifica sottovoce.

Sotto diverso profilo si evidenzia che tale specifica sottovoce «trasferimenti all'AIMA» non comprende tutti i trasferimenti versati all'Azienda in parte corrente dovendosi aggiungere quelli gravanti sul capitolo 4542/Tesoro (in un successivo prospetto precisati) che sono codificati nella categoria 1.5.2.9 «Trasferimenti alle altre imprese».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CATEGORIA 1.5.2.2. «*Trasferimenti imprese finanziarie, istituti di credito, assicurazioni*»

In competenza 1992 sono stati pagati 1.489 miliardi a fronte di impegni effettivi di 1.797,3 miliardi (il totale pagato nella categoria ammonta a 1.511,6 miliardi). Il dato degli impegni effettivi, al contrario di quello dei pagamenti, è inferiore all'omologo dato del 1991.

La spesa incide prevalentemente sullo stato previsione del tesoro e specialmente sul capitolo 4575 per trasferimenti «alle aziende e istituti credito ordinario e speciale per rate di ammortamento mutui contratti dalle regioni e province autonome per la spesa sanitaria 1987-1988».

Sul capitolo risultano pagati nel 1992 con n. 76 mandati diretti con oltre 1.474 miliardi in competenza, su impegni effettivi di 1.694,4, mentre di oltre 1.710 miliardi sono i pagamenti complessivi, ai seguenti destinatari:

Esercizio 1992 – Capitolo 4575/Tesoro
Pagamenti competenza
(Su impegni effettivi pari a 1.694,4 miliardi)

(in miliardi)

Banco di Napoli	420,0
Banco di Sicilia.	264,9
Cassa Resp. Province Lombarde	169,0
Consorzio Credito OO.PP.	121,5
Ist. Credito Fond. Venezia.	85,0
Monte Paschi Siena	82,8
Banco di Sardegna.	66,7
Banco S. Spirito	62,2
Cassa Resp. Bologna.	56,7
Crediop s.p.a.	56,2
Monte Paschi Fondiario e OO.PP.	53,6
Interbanca.	50,0
Cassa Risparmio Gorizia	32,8
Banca di Roma.	31,5
IMI	29,9
Credito Fondiario Marche e al.	28,1
Mediocredit. Fond. Centroit.	23,0
Cassa Risparmio Perugia	21,0
Cassa Resp. Genova Imperia	15,0
Cassa Resp. Prov. Bolzano	10,9
Cassa Resp. Trento Rovereto	9,5
Banca Pop. Pescopagano	6,7
Banca Carige s.p.a.	6,2
Banca Mediterranea	5,4
Cassa Resp. Prov.L'Aquila.	4,1

CATEGORIA 1.5.2.9 «*Trasferimenti alle altre imprese*»

La categoria assorbe la maggior parte della spesa corrente destinata alle imprese per un totale di pagamenti in competenza pari a 2.756,4 miliardi su impegni effettivi di 3.099,5 miliardi (3.020,3 miliardi pagati su impegni lordi di 3.131). Rispetto al 1991 i dati risultano pressochè stazionari.

La spesa incide in modo rilevante sui Ministeri dei trasporti (su oltre 1.466 miliardi di pagato totale 1.438 miliardi sono in competenza e su impegni effettivi di 1.451,7), del tesoro (731,0 miliardi di pagamenti complessivi e di competenza su impegni effettivi di pari importo), della marina mercantile (paga-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti per 434,3 miliardi in competenza su impegni effettivi di 535,5 miliardi e pagamenti totali pari a 494,7 miliardi), del turismo (pagamenti in competenza per 71,0 miliardi, impegni effettivi per 160,2 e pagamenti complessivi pari a 128,7 miliardi).

Si indicano nel seguente prospetto i dati relativi ai capitoli maggiormente gravati dalla spesa che saranno oggetto di particolari osservazioni.

Esercizio 1992

(in miliardi)

Capitolo, oggetto	Impegni effettivi	Pagato competenza	Pagato totale
1553/Trasporti Spese esercizio gestioni dirette dello Stato servizi ferrovie e navigaz. lacuale	940,0	935,0	938,1
1652/Trasporti Sovvenzioni esercizio ferrovie tranvie extraurbane	425,9	417,4	427,8
1654/Trasporti Sussidi integrativi esercizio ferrovie e navigazione	84,0	83,9	83,9
4529/Tesoro Oneri a carico Stato per garanzie di cambio	474,2	474,2	474,2
4542/Tesoro AIMA aiuti previsti dalla C.E. sett. saccarif.	250,0	250,0	250,0
3061/Marina mercantile Sovvenzioni avviamento e erog. ripianamento oneri ristruttur. servizi marittimi	271,8	252,4	253,0
2579/ Turismo Quota fondo unico per lo spettacolo.	157,2	68,4	125,5

Con riferimento agli indicati capitoli per quanto attiene alla codifica di bilancio già si è accennato al difetto di trasparenza delle somme versate all'AIMA che ora riemerge con riferimento all'allocazione del capitolo 4542/Tesoro, si rileva inoltre che da riesaminare sembra la codifica del capitolo 1653/Trasporti sul quale incidono spese non tanto a favore di imprese, ma piuttosto spese di esercizio diretto da parte dello Stato di servizi ferroviari e di trasporto lacuale. Si avverte l'esigenza che tutte le poste per interventi nel settore dei trasporti vengano riviste sotto il profilo della loro codificazione in bilancio anche a seguito dell'avvenuta privatizzazione dell'Ente ferrovie.

- SPESA IN CONTO CAPITALE

CATEGORIA 2.12.2.1 «Aiuti all'investimento»

Nel 1992 si sono avuti in totale sui capitoli appartenenti alla specifica voce pagamenti in competenza per 1.970,1 miliardi a fronte di impegni effettivi per 3.922,7 miliardi (pagamenti complessivi per 3.397 miliardi a fronte di impegni lordi di 6.260 miliardi). Si registra un incremento degli impegni, ed al contrario una diminuzione dei pagamenti rispetto al 1991.

Anche per questa voce è maggiormente interessato lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro con pagamenti in competenza per 1.257,2 miliardi a fronte di impegni effettivi nel 1992 per 1.850,6 miliardi (pagamenti totali pari a 1.590,3 miliardi).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Oltre a quello del tesoro si evidenziano gli stati di previsione della spesa dei Ministeri: della marina mercantile con pagamenti in competenza per soli 36,5 su impegni effettivi di 126,1 miliardi (pagato totale di 326,3 miliardi); della sanità con un pagato in competenza di 229,1 a fronte di impegni effettivi di pari importo (pagato totale di 258 miliardi).

Quanto agli impegni sulla competenza, i capitoli nell'ordine più gravati dalla spesa di che trattasi sono i seguenti:

Esercizio 1992 – Stato previsione spesa Ministero tesoro

(in miliardi)

Capitolo, oggetto	Impegni effettivi	Pagato competenza	Pagato totale
7819 Rimborso IRI, ENI, EFIM rate ammortam. prestiti obbligazionari	719,8	227,3	341,3
7832 Oneri a carico Stato amm. mutui ENEL per finanziam. nuovi investimenti	500,0	500,0	500,0
7756 Accredito a contabilità speciale Ministro designato attuazione art. 32 L. 219/1981	238,2	238,2	238,2
7775 Al fondo c/o Mediocred. contributi c/interessi finanziam. all'export	221,3	221,3	221,3
7856 Concorso Stato pagam. interessi su mutui per finanziamento investim. settore telecomunicazioni	120,0	18,6	119,1

Sul capitolo 7819/Tesoro si registrano i rimborsi all'IRI, ENI ed EFIM per le rate di ammortamento prestiti obbligazionari (su impegni effettivi per 719,8 miliardi sono stati erogati solo 227,3 in competenza). In particolare con n. 3 mandati diretti sono stati versati all'IRI oltre 101 miliardi, mentre con altri due mandati sono stati versati alla BANCA D'ITALIA 124 miliardi. Risultano poi pagati sempre all'IRI sui residui di provenienza 1990 altri 104 milioni ed al CREDIOP 113 miliardi di provenienza 1991.

I capitoli maggiormente incisi dalla spesa statale per «aiuti all'investimento», oltre che sullo stato di previsione del Ministero del tesoro come nel prospetto ora evidenziato, si rinvergono in quelli dei trasporti, del lavoro e previdenza sociale secondo la specifica che segue:

(in miliardi)

Capitolo, oggetto	Impegni effettivi	Pagato competenza	Pagato totale
7507/Università e ricerca			
Contributi ENEA per ricerche in Antartide	375,0	0	89,8
8054/Sanità			
Somme da erogare per costruzione, ristruttur. reparti etc.	350,0	0	37,8
7304/Trasporti			
Contributi ammortam. mutui ferrovie in concessione etc.	255,8	0	139,8
8054/Lavoro			
Contributi per formazione professionale e progetti spec.	229,1	229,1	258,0
8247/Lavori pubblici			
Contributi trentacinquennali per maggiori spese aggiudicazione appalti con offerta anche in aumento, revis. prezzi etc.	108,0	68,6	73,1

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In vista di una ristrutturazione del bilancio si evidenzia che casi di capitoli ad oggetto promiscuo come quello del capitolo 8054/Sanità, non consentono una immediata percezione della destinazione della spesa; occorrerebbe una più significativa esposizione delle poste di bilancio e una maggiore trasparenza dell'utilizzazione delle risorse finanziarie per programmi e progetti.

In ordine alla gestione delle spese indicate nel precedente prospetto si osserva quanto segue.

Sul capitolo 7507/Università incidono i contributi all'ENEA per il programma di ricerche in Antartide di cui alla legge n. 380 del 27 novembre 1991.

Particolare attenzione merita anche sotto il profilo della gestione il già richiamato capitolo 8054/Sanità, sul quale sono stati impegnati 350 miliardi non pagati nel 1992.

Si tratta di un capitolo sul quale gravano somme da erogare per interventi diversi e più precisamente per:

- la costruzione e la ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi;
- la realizzazione di spazi per attività di ospedale diurno;
- l'istituzione ed il potenziamento di laboratori di virologia, microbiologia etc. negli ospedali, nelle cliniche e negli istituti universitari;
- le prestazioni delle società incaricate dell'espletamento dei compiti organizzativi per l'esecuzione del programma di interventi per la lotta contro l'AIDS.

La somma maggiore stanziata si riferisce agli interventi regolati dalla legge n. 135 del 5 giugno 1990 per il potenziamento di strutture e laboratori per la lotta all'AIDS.

In ordine alla gestione, nell'ultimo triennio si è registrato sul capitolo un accumulo di residui che al 31 dicembre 1993 hanno raggiunto complessivi 300 miliardi. Ciò è anche da attribuire a divergenze interpretative dei commi 3, 4 e 6 dell'articolo 1 della legge in ordine al soggetto legittimato a concludere i contratti di appalto (Amministrazione statale o concessionari di servizi) per l'esecuzione delle opere contenute nel programma approvato dal CIPE in data 14 dicembre 1990 (17).

Nel 1992 su uno stanziamento di competenza di 350 miliardi sono stati, come detto, assunti impegni di pari importo con n. 5 atti di impegno e non è stato emesso nessun pagamento. Con i fondi di provenienza 1992 sono stati effettuati nel 1993 pagamenti per 49,8 miliardi con mandati diretti a Regioni e Province autonome, e per 3,9 miliardi con un unico ordine di accreditamento tratto sulla tesoreria di Roma a favore di un funzionario delegato secondo una procedura di spesa consentita dalla legge citata. I mandati risultano intestati alle Regioni: Puglia (18,3 miliardi); Basilicata (2,3); Calabria (6,3); Sardegna (8,4); Sicilia (14,5).

Si evidenzia che con D.L. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, è stata disposta la cessazione di efficacia delle convenzioni stipulate con le concessionarie dei servizi per l'esecuzione dei programmi di costruzione ai sensi della legge n. 135 del 5 giugno 1990, facendo salvi in parte i corrispettivi già dovuti ai sensi delle convenzioni stesse. Nel bilancio previsionale 1994, il capitolo 8054/Sanità è iscritto per memoria con stanziamento solo di cassa per 300 miliardi.

Sul capitolo 7304 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti incidono, come indicato, spese per la concessione di contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione ed in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione di investimenti (impegni effettivi nel 1992 per 255,9 miliardi non pagati nell'esercizio).

Si segnala che nel 1994, anche se avvenuto l'accorpamento degli interventi nello stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione, le spese di che trattasi continueranno ad incidere sul capitolo ad hoc di tale Ministero che porterà lo stesso numero del precedente.

17) La delibera del CIPE, pubblicata sulla G.U. n. 77 del 2 aprile 1991, ha approvato il piano di interventi suddiviso per regioni e provincie. Per ulteriori precisazioni si richiama quanto osservato nelle Relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991, Vol. II, Tomo I, pag. 653 e sul rendiconto per l'esercizio 1992, Vol. II, tomo I, pag. 837.

Quanto al capitolo 8054/Lavoro evidenziato nella tabella di cui sopra, si rileva l'incidenza di spese per contributi da erogare ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 845 del 21 dicembre 1978 «legge quadro per la formazione professionale» e dell'articolo 36 del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 come finanziamento integrativo dei progetti speciali ivi previsti. L'intera somma impegnata risulta pagata ed in effetti le procedure di spesa prevedono versamenti allo specifico fondo comune, cui attingeranno le singole regioni per le attività di formazione di loro competenza. Non si tratta quindi di erogazioni a fronte di una vera e propria utilizzazione delle risorse per i fini previsti, ma di un semplice trasferimento, essendo la gestione demandata agli enti regionali.

CATEGORIA 2.12.2.2 «Altri»

Su un totale di pagamenti sui capitoli appartenenti alla specifica voce di 3.497,2 miliardi, i pagamenti in competenza sono stati di 1.941,9 miliardi a fronte di impegni effettivi per 2.736,2.

Anche per questa voce è maggiormente interessato ai trasferimenti lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro con impegni effettivi nel 1992 di 1.330,6 miliardi e pagamenti in competenza per 1.324 miliardi su un pagato totale di 1.433, in prevalenza sul capitolo 7834 «Oneri per ammortamento mutui contratti dagli enti di gestione delle partecipazioni statali» (impegni effettivi 966 miliardi interamente pagati e su un totale di pagamenti di 1.061,1) e sul capitolo 7743 «Somma da versare al fondo presso la Cassa per le imprese artigiane» (impegni effettivi 350 miliardi interamente pagati).

Seguono lo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile (ora Min. dei trasporti e della navigazione) con impegni effettivi pari a 615,9 e pagamenti in competenza per 324,6 miliardi (ben 605,7 miliardi impegnati sul capitolo 7541 «contributo negli interessi su operazioni di credito navale») e lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria con impegni effettivi di 400,5 miliardi di cui pagati nell'anno per 73 miliardi presi su diversi capitoli tra i quali prevale con 124,1 miliardi di impegni effettivi e 10,2 miliardi di pagamenti in competenza il capitolo 8042 «Contributi in conto interessi da versare alle imprese di cui all'articolo 1 della legge n. 517/75 per il commercio».

Nella voce «Altri» vengono ad essere raggruppate spese in conto capitale di diversa natura che, oltretutto non sempre sono agevolmente distinguibili dalla categoria «Aiuti all'investimento» (categ. 2.12.2.1). Tale circostanza, come più volte espresso dalla Corte nelle passate Relazioni, non consente una comprensione immediata delle diverse tipologie della spesa a favore delle imprese. Inoltre la concentrazione delle erogazioni sullo stato di previsione del Ministero del tesoro non appare rispondere a ben definiti criteri di razionale distribuzione delle risorse di cui trattasi. Nelle ipotesi di alleggerimento dello stato di previsione del Tesoro, prospettate anche dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, e in un quadro di ripartizione delle risorse finanziarie per centri di costo ed unità operative responsabili, i versamenti ad esempio al fondo presso la Cassa delle imprese artigiane potrebbero trovare meglio allocazione in un capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'industria nell'apposita rubrica «artigianato». Quanto agli stanziamenti sopra indicati per gli enti di gestione delle partecipazioni statali, potrebbero essere spostati negli stati di previsione (Industria/Bilancio) nell'ambito delle competenze ereditate dal soppresso Ministero delle partecipazioni statali (18).

2.1.3.2 Altre erogazioni contenute in differenti codifiche di bilancio

Come preannunciato al precedente paragrafo 2.1., per avere un quadro più completo delle somme destinate dallo Stato al comparto imprenditoriale, vanno prese altresì in considerazione le seguenti poste, anche se rilevate da differenti codifiche.

18) Cfr. Sui problemi di alleggerimento dello stato di previsione del tesoro la Relazione del 16 gennaio 1993 della Commissione Tecnica per la spesa pubblica su «Bilancio dello Stato per centri di costo».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A – Capitoli della categoria 2.12.6 «Enti pubblici dell'Amministrazione centrale».

In lieve aumento nel 1992, rispetto al 1991, è il dato dei pagamenti di competenza agli enti pubblici dell'Amministrazione centrale per le finalità delle imprese (pari a 127,5 miliardi nel 1992 a fronte dei 122,5 del 1991, su impegni effettivi del medesimo importo) nonostante che alcuni dei capitoli interessati non siano stati attivati nel 1992.

Si ricorda che i capitoli individuati sono: 7758 e 7830 del Tesoro; 7546, 7548 e 7551 dell'industria.

Nessun movimento né in termini di impegni, né di pagamenti si registra sui capitoli: 7758/Tesoro non attivato nel 1992; 7546/Industria per «Conferimenti al fondo per la ricostruzione industriale»; capitolo 7548/Industria per il fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica. La sia pur minima lievitazione delle erogazioni in competenza – in confronto al 1991 – è da attribuire essenzialmente al capitolo 7551/Industria, atteso che sul capitolo 7830/Tesoro per interventi a favore dell'imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno gli impegni ed i pagamenti sono identici a quelli registrati nell'esercizio precedente (100 miliardi).

Sull'indicato capitolo 7551/Industria, dunque, incidono i rimborsi dei mutui concessi a carico del fondo di cui all'articolo 14 della legge n. 46 del 17 febbraio 1982. Il capitolo viene annualmente iscritto «per memoria» e le somme vi sono fatte confluire «secondo le esigenze» come espresso nei decreti del tesoro di variazione di bilancio. Peraltro sembrerebbe contrastare con tale assunto la circostanza che sul capitolo, si registri il fenomeno della formazione di notevoli residui, in misura di 251 miliardi nel 1992 che aggiunti a quelli provenienti da precedenti esercizi portano al 31 dicembre 1992 ad un totale di 455,6 miliardi ben superiore all'esercizio 1991 (anno in cui i residui erano pari a 204 miliardi).

B – Capitoli della categoria 2.14.1 «Trasferimenti agli istituti ed aziende di credito»

I capitoli interessati ad erogazioni di cui in ultima istanza beneficia il comparto imprese sono in particolare il 7551/Università e ricerca (già 8176/Tesoro) e l'8172/Tesoro. Il primo riguarda gli apporti statali al fondo di rotazione per la ricerca applicata gestito dall'IMI (articolo 4 della legge n. 1089 del 25 ottobre 1968) ed il secondo le erogazioni a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità versate dallo Stato sul fondo di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 265 del 2 marzo 1963.

Sul primo capitolo a favore della ricerca sono stati presi impegni effettivi per 200 miliardi, mentre non risulta nessun pagamento in competenza per cui tutto l'impegno va a costituire residuo sul 1993. Si ricorda che la spesa per la ricerca non è influenzata da misure restrittive in sede comunitaria, ma al contrario secondo i programmi della C.E. va incentivata. Lo Stato ha infatti rifinanziato con 150 miliardi detta spesa per il 1993.

Sul secondo capitolo sono stati impegnati solo 88 milioni non pagati nella competenza 1992. Considerato che nel 1991 impegni e pagamenti avevano raggiunto i 423 milioni, è evidente la drastica riduzione delle spese di che trattasi.

C – Categoria 2.13.1 «Partecipazioni azionarie e conferimenti»

In netto aumento sono i pagamenti, sempre in competenza, per partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese che ammontano a ben 510 miliardi nel 1992 contro i 15 miliardi dell'esercizio precedente su impegni effettivi di pari importo.

D – Categoria 2.12.9 «Agenzia promozione sviluppo mezzogiorno»

Aumentano considerevolmente rispetto al 1991 gli impegni e i pagamenti in competenza per l'intervento nel mezzogiorno: 5.768,8 miliardi a fronte dei 3.597,1 del 1991. Il considerevole scostamento rispetto all'esercizio precedente riflette la corsa all'utilizzazione di risorse che, soppressa la forma dell'intervento straordinario, sarebbero andate a finanziare interventi diversi con la conseguenza di dover sospendere la realizzazione di interventi già avviati ai sensi della normativa precedentemente in vigore ed in corso di ultimazione. Peraltro la disciplina transitoria consente di ultimare le iniziative avviate sotto il precedente regime per cui, la spesa «straordinaria» per il mezzogiorno si rivela ingente anche nel 1993.

Per una ricostruzione ed una valutazione approssimativa della quota delle erogazioni a favore delle imprese, nell'ambito del più ampio ammontare delle risorse codificate nella categoria 2.12.9 (citati 5.768,8 miliardi nel 1992) per portare a termine l'intervento straordinario nel mezzogiorno si rinvia ai criteri a suo tempo esposti nella Relazione sul rendiconto 1991 (capitolo XXVIII pag. 841).

Di altre erogazioni beneficiano le imprese in relazione ad attività nel mezzogiorno. Occorre ricordare che altri trasferimenti sono rinvenibili nell'ambito del bilancio allocati in diverse categorie. Si pensi ad esempio alle erogazioni per l'incentivazione dell'imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno che gravano sul capitolo 7830 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e che si collocano nella categoria 2.12.6.

2.2 I dati di rendiconto 1993

Mentre il 1993 non risente ancora dell'appena avviata procedura di privatizzazione dell'impresa pubblica, occorre tenere presenti per la ricostruzione delle erogazioni in base alle competenze gestorie e per i confronti con quanto riferito per il 1992 di due essenziali eventi.

La soppressione del Ministero delle partecipazioni statali ha comportato l'affidamento al Ministero dell'industria nel corso del 1993 di alcune residuali funzioni con conseguente inserimento di capitoli ad hoc per la loro gestione nello stato di previsione dell'ultimo Ministero.

La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, come già più sopra accennato, non ha inciso sulla riduzione degli stanziamenti di bilancio per questa voce al 31 dicembre 1993, a causa del perdurante fenomeno della destinazione di risorse, a suo tempo stanziare, agli interventi iniziati o in corso di ultimazione, ma incide ai fini di una disaggregazione dei dati di gestione per capitoli e per organi competenti.

Tenendo conto, quindi, delle modifiche avvenute cui ora si è accennato ai fini di valutazioni dei dati di rendiconto si rinvia alla tabella allegata relativa al 1993 per una visione globale delle erogazioni alle imprese in tale anno.

Si rileva che i trasferimenti alle imprese sono lievitati sia con riferimento agli impegni di competenza che rispetto al pagato totale. Infatti gli impegni effettivi (spesa corrente + spesa in conto capitale) ammontano a 15.061,6 miliardi contro i 12.616 miliardi del 1992; il pagato totale risulta essere di 16.698,2 miliardi contro i 12.015,8 dell'esercizio precedente.

Notevole è anche la lievitazione delle erogazioni per l'intervento straordinario nel mezzogiorno passate in termini di competenza da 5.768,8 miliardi del 1992 agli 8.454,1 miliardi nel 1993 interamente pagati. Peraltro, come già chiarito nelle passate relazioni le somme sono comprensive delle spese di «funzionamento» dell'intervento, ora soppresso, nonché di contribuzioni per personale che non è stato possibile calcolare e scorporare essendo i dati definitivi di bilancio pervenuti in data prossima alla scadenza del procedimento di parifica.

Si registra invece nel 1993 l'azzeramento della voce delle erogazioni per partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche.

Se il fenomeno è da ricondurre al processo di privatizzazione in atto ed all'avvenuta soppressione in corso d'anno del Ministero delle partecipazioni statali, si avverte che gli ex enti partecipati hanno continuato a ricevere dallo Stato somme ingenti sotto forma di rimborsi e rate di ammortamento prestiti che si ritrovano nella categoria 2.12.2.1 «aiuti all'investimento» (si segnala il capitolo 7819/Tesoro sul quale sono stati presi impegni effettivi per 832 miliardi per rimborso prestiti IRI, ENI ed EFIM, nonché il capitolo 7832 sempre dello stato di previsione della spesa del tesoro sul quale gli impegni e i pagamenti in competenza 1993 ammontano a ben 1.046 miliardi tutti per oneri a carico dello Stato per ammortamento mutui ENEL.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A

EROGAZIONI ALLE IMPRESE A CARICO DEL BILANCIO STATALE
ESERCIZIO 1993

SPESE CORRENTI CATEGORIA 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 1.5.2.1.: <i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>	822,29	822,29	821,01	1.293,79
Cat. 1.5.2.2.: <i>Trasferimenti alle impr. finanziarie (credito, assicurazioni).</i>	1.616,47	1.616,47	1.548,47	1.768,86
Cat. 1.5.2.9.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.791,35	3.573,21	2.897,11	3.148,41
Cat. 1.5.2.: <i>TOTALE trasferimenti correnti alle imprese</i>	6.230,11	6.011,97	5.248,59	6.211,06

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.2.1.: <i>Aiuti all'investimento.</i>	7.317,88	6.214,84	3.998,67	7.113,56
Cat. 2.12.2.2.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.591,15	2.834,85	2.097,19	3.373,60
Cat. 2.12.2.: <i>TOTALE trasferimenti in c/capitale alle imprese</i>	10.909,03	9.049,69	6.095,86	10.487,16
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2	17.139,14	15.061,66	11.344,45	16.698,22

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A

ESERCIZIO 1993

EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO
relativi alle seguenti categorie: 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag totale
Cat. 2.12.6.: Enti pubbl. ammin. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro) (**)				
(cap. 7830 - Min. Tesoro)	200,00	0,00	0,00	0,00
(cap. 7546 - M. Ind. Comm. Art.)	150,00	150,00	150,00	150,00
(cap. 7548 - M. Ind. Comm. Art.)	50,00	50,00	50,00	50,00
(cap. 7551 - M. Ind. Comm. Art.)	341,15	107,77	107,77	563,38
TOTALE . . .	741,15	307,77	307,77	763,38
Cat. 2.14.1.				
<i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 del Ministero dell'università e ric. scient. . . .</i>	190,00	188,60	72,54	1.040,00
Cat. 2.14.2.				
(Cap. 8172 - Min. Tesoro) <i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità.</i>	20,00	0,00	0,00	4,63

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1992 del Ministero del tesoro.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A

ESERCIZIO 1993

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.13.1

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.13.1.: <i>Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche</i>	20,00	0,00	0,00	30,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

ESERCIZIO 1993

SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.9.: <i>Trasferimenti alla Cassa per il mezzogiorno (**).</i>	8.739,60	8.454,10	8.453,60	9.229,60

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) L'intervento straordinario per il mezzogiorno è cessato nel corso del 1993. Le competenze residue sono state trasferite parte al Ministero del bilancio e parte, per quel che concerne gli interventi a favore dei comparti industriali, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Per una valutazione approssimativa della quota dei trasferimenti destinati alle imprese, nel più ampio intervento a favore del mezzogiorno, si rinvia alla relazione della Corte relativa all'esercizio 1991.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A1

EROGAZIONI ALLE IMPRESE A CARICO DEL BILANCIO STATALE
ESERCIZIO 1992

SPESE CORRENTI CATEGORIA 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 1.5.2.1.: <i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>	1.060,28	1.060,28	587,78	589,60
Cat. 1.5.2.2.: <i>Trasferimenti alle impr. finanziarie (credi- to, assicurazioni).</i>	1.797,37	1.797,37	1.488,98	1.511,61
Cat. 1.5.2.9.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.131,85	3.099,50	2.756,39	3.020,38
Cat. 1.5.2.: <i>TOTALE trasferimenti correnti alle imprese</i>	5.989,50	5.957,15	4.833,15	5.121,59

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.2.1.: <i>Aiuti all'investimento.</i>	6.260,07	3.922,73	1.970,14	3.397,07
Cat. 2.12.2.2.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.224,86	2.736,21	1.941,96	3.497,20
Cat. 2.12.2.: <i>TOTALE trasferimenti in c/capitale alle im- prese</i>	9.484,93	6.658,94	3.912,10	6.894,27
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2	15.474,43	12.616,09	8.745,25	12.015,86

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A1

ESERCIZIO 1992

EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO
relativi alle seguenti categorie: 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.6.: Enti pubbl. ammin. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro) (**)	—	—	—	—
(cap. 7830 - Min. Tesoro)	100,00	100,00	100,00	100,00
(cap. 7546 - M. Ind. Comm. Art.)	—	—	—	—
(cap. 7548 - M. Ind. Comm. Art.)	—	—	—	—
(cap. 7551 - M. Ind. Comm. Art.)	278,51	27,56	27,56	27,56
TOTALE . . .	378,51	127,56	127,56	127,56
Cat. 2.14.1.				
cap. 8176 - Min. Tesoro (***)	—	—	—	—
<i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 del Ministero dell'università e ricerca scientifica</i>	200,00	200,00	—	104,12
Cat. 2.14.2.				
(Cap. 8172 - Min. Tesoro) <i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità.</i>	15,09	0,09	—	4,12

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1992 del Ministero del tesoro.

(***) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1992 del Ministero del tesoro, ma del Ministero università e ricerca scientifica come capitolo 7551.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A1

ESERCIZIO 1992

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.13.1

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.13.1.: <i>Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese</i>	540,00	510,00	510,00	770,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

ESERCIZIO 1992

SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.9.: <i>Trasferimenti alla Cassa per il mezzogiorno (**).</i>	6.477,95	5.768,88	5.768,88	5774,42

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Per una valutazione approssimativa della quota dei trasferimenti destinati alle imprese, nel più ampio intervento a favore del mezzogiorno, si rinvia alla relazione della Corte relativa all'esercizio 1991.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A2

EROGAZIONI ALLE IMPRESE A CARICO DEL BILANCIO STATALE
ESERCIZIO 1991

SPESE CORRENTI CATEGORIA 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 1.5.2.1.: <i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>	1.186,99	1.186,99	1.185,99	1.187,68
Cat. 1.5.2.2.: <i>Trasferimenti alle impr. finanziarie (credi- to, assicurazioni).</i>	1.857,41	1.857,41	874,39	874,60
Cat. 1.5.2.9.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.071,17	3.068,29	2.640,02	3.026,53
Cat. 1.5.2.: <i>TOTALE trasferimenti correnti alle imprese</i>	6.115,56	6.112,69	4.700,40	5.088,81

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.2.1.: <i>Aiuti all'investimento.</i>	4.919,50	3.585,55	1.743,78	4.722,32
Cat. 2.12.2.2.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	2.496,05	2.112,31	1.058,71	2.685,18
Cat. 2.12.2.: <i>TOTALE trasferimenti in c/capitale alle im- prese</i>	7.415,55	5.697,86	2.802,49	7.407,50
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2	13.531,11	11.810,54	7.502,89	12.496,31

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A2

ESERCIZIO 1991

EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO
relativi alle seguenti categorie: 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.6.: Enti pubbl. ammin. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro) (**)	—	—	—	—
(cap. 7830 - Min. Tesoro)	100,00	100,00	100,00	100,00
(cap. 7546 - M. Ind. Comm. Art.)	00,00	00,00	00,00	00,00
(cap. 7548 - M. Ind. Comm. Art.)	00,00	00,00	00,00	00,00
(cap. 7551 - M. Ind. Comm. Art.)	227,11	22,45	22,45	156,57
TOTALE . . .	327,11	122,45	122,45	256,57
Cat. 2.14.1.				
<i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 del Ministero dell'università e ricerca scientifica</i>	350,00	350,00	20,00	214,11
Cat. 2.14.2.				
<i>(Cap. 8172 - Min. Tesoro) Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità.</i>	18,00	0,42	0,42	8,60

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1991 del Ministero del tesoro.

(***) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1991 del Ministero del tesoro, ma del Ministero dell'università e ricerca scientifica come capitolo 7551.

Segue: ALLEGATO A2

ESERCIZIO 1991

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.13.1

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.13.1.: <i>Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche</i>	315,00	15,00	15,00	700,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

ESERCIZIO 1991

SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.9.: <i>Trasferimenti alla Cassa per il mezzogiorno</i>	3.605,869	3.597,16	3.597,16	3.693,19

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A3

EROGAZIONI ALLE IMPRESE A CARICO DEL BILANCIO STATALE
ESERCIZIO 1990

SPESE CORRENTI CATEGORIA 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 1.5.2.1.: <i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>	1.451,32	1.451,32	1.447,61	1.448,21
Cat. 1.5.2.2.: <i>Trasferimenti alle impr. finanziarie (credito ass.)</i>	20,92	20,92	20,71	133,50
Cat. 1.5.2.9.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	(**) 8.087,83	8.087,72	7.457,18	7.724,59
Cat. 1.5.2.: <i>TOTALE trasferimenti correnti alle imprese</i>	9.560,07	9.550,96	8.925,50	9.306,30

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.2.1.: <i>Aiuti all'investimento.</i>	6.161,14	4.732,22	2.188,64	3.269,09
Cat. 2.12.2.2.: <i>Trasferimenti alle altre imprese</i>	3.750,00	2.606,00	1.686,59	3.157,90
Cat. 2.12.2.: <i>TOTALE trasferimenti in c/capitale alle im- prese</i>	9.911,14	7.338,22	3.875,23	6.426,99
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2	19.471,21	16.889,18	12.800,73	15.733,29

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Di cui 4.581,5 mld. per regolazioni di debiti pregressi in materia di trasporti e sanità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A3

ESERCIZIO 1990

EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO
relativi alle seguenti categorie: Cat. 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.6.: Enti pubbl. ammin. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro)	200,00	200,00	200,00	200,00
(cap. 7830 - Min. Tesoro) (**)	—	—	—	—
(cap. 7546 - M. Ind. Comm. Art.)	220,00	220,00	220,00	220,00
(cap. 7548 - M. Ind. Comm. Art.)	00,00	00,00	00,00	00,00
(cap. 7551 - M. Ind. Comm. Art.)	150,29	16,17	16,17	191,38
TOTALE . . .	570,29	436,17	436,17	611,38
Cat. 2.14.1. - (Cap. 8176 - Min. Tesoro) (***)				
<i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 del Ministero dell'università e ric. scient. . . .</i>	350	291,66	0	331,89
Cat. 2.14.2 - (Cap. 8172 - Min. Tesoro)				
<i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità.</i>	20,00	6,20	0,02	17,75

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1990 del Ministero del tesoro.

(***) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1990 del Ministero del tesoro, ma del Ministero dell'università e ricerca scientifica come capitolo 7551.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO A3

ESERCIZIO 1990

SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA 2.13.1

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.13.1.: <i>Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche</i>	190,00	140,00	130,00	350,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

ESERCIZIO 1990

SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni eff.	Pag. compet.	Pag. totale
Cat. 2.12.9.: <i>Trasferimenti alla Cassa per il mezzogiorno</i>	4.159,55	(**) 4.159,35	4.159,35	4.357,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Di cui stimati circa 1.990 miliardi alle imprese, presupponendo inalterata la ripartizione incentivi alle imprese, infrastrutture ed opere pubbliche ecc

ALLEGATO B

INDICE

BOLLETTINI AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
(DA GENNAIO 1993 A DICEMBRE 1993)

1) INTESE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ DI CONCORRENZA ED ABUSO POSIZIONE DOMINANTE

A) Decisioni:

- 1 Provv. n. 882 del 08/01/93, bollettino n. 1
Oggetto: Fremura/Ferrovie Stato
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

2. Provv. n. 901 del 13/01/93, bollettino n. 1
Oggetto: Ducati/S.I.P.
Delibera: Proroga termine istruttoria
Notifica: Interessati

3. Provv. n. 1018 del 17/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: Nord Calce
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

4. Provv. n. 1030 del 24/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici
Delibera: Proroga termine istruttoria
Notifica: Interessati

5. Provv. n. 1046 del 31/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: Zust Ambrosetti/Soc. Trasporti Castellitti
Delibera: Violazione art. 14 Lex 287/90
Notifica: Interessati

6. Provv. n. 1217 del 08/06/93, bollettino n. 12
Oggetto: Gruppo Bancario S. Paolo/Fondiaria/Milano Assicurazioni
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap

7. Provv. n. 1218 del 08/06/93, bollettino n. 12
Oggetto: Sapio/Igi/Siad
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO B

8. Provv. n. 1219 del 08/06/93, bollettino n. 12
Oggetto: Alleanza Assicurazioni/Banco Ambrosiano
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
9. Provv. n. 1220 del 08/06/93, bollettino n. 12
Oggetto: Monte dei Paschi di Siena/Sai
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
10. Provv. n. 1223 del 16/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: A.T.I./Italkali
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
11. Provv. n. 1238 del 23/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: Ristrutturazione Rete Distributori Carburanti
Delibera: Violazione art. 2 Lex 287/90
Notifica: Interessati
12. Provv. n. 1240 del 26/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: Consorzio Capri
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
13. Provv. n. 1241 del 26/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: Consorzio Trevi
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
14. Provv. n. 1245 del 26/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: Tav
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
15. Provv. n. 1251 del 23/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: Assicurazioni Rischi di Massa
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
16. Provv. n. 1239 del 23/06/93, bollettino n. 14
Oggetto: S.I.P./Sistema Telefonia Cellulare
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Ministero poste e telecomunicazioni
17. Provv. n. 1266 del 02/07/93, bollettino n. 15/16
Oggetto: Ania
Delibera: Violazione art. 2 Lex 287/90
Notifica: Interessati - Isvap

Segue: ALLEGATO B

18. Provv. n. 1290 del 12/07/93, bollettino n. 17
Oggetto: I.N.A./Banca d'Italia
Delibera: Prolungamento termine istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
19. Provv. n. 1310 del 27/07/93, bollettino n. 18/19
Oggetto: Violazione art. 2 Lex 287/90
Delibera: Prolungamento termine istruttoria
Notifica: Interessati
20. Provv. n. 1342 del 23/07/93, bollettino n. 18/19
Oggetto: Giglio Finanziaria/Cerpl
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
21. Provv. n. 1312 del 23/07/93, bollettino n. 18/19
Oggetto: Ente Ferrovie Stato
Delibera: Violazione art: 3 Lex 287/90
Notifica: Interessati
22. Provv. n. 1363 del 06/08/93, bollettino n. 20/21
Oggetto: Assicurazione Rischi di Massa
Delibera: Ampliare oggetto procedimento
Notifica: Interessati - Isvap
23. Provv. n. 1344 del 06/08/93, bollettino n. 20/21
Oggetto: Aeroporti di Roma
Delibera: Proroga termine istruttoria
Notifica: Interessati
24. Provv. n. 1422 del 28/08/93, bollettino n. 22/23
Oggetto: Courtaulds Textiles/Fi.Di. /Avector
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
25. Provv. n. 1453 del 15/09/93, bollettino n. 26
Oggetto: S.p.A. Esercizi Aeroportuali/Sea
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
26. Provv. n. 1485 del 04/10/93, bollettino n. 29
Oggetto: Son/Igi/Siad
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

Segue: ALLEGATO B

27. Provv. n. 1489 del 04/10/93, bollettino n. 29
Oggetto: Aeroporti Roma
Delibera: Proroga termine istruttoria
Notifica: Interessati
28. Provv. n. 992 del 04/03/93, bollettino n. 5
Oggetto: I.N.A./Banca di Roma
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
29. Provv. n. 968 del 18/02/93, bollettino n. 4
Oggetto: *Ristrutturazione Rete Distribuzione Carburante*
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
30. Provv. n. 971 del 18/02/93, bollettino n. 4
Oggetto: Aeroporti Roma/Gruppo Sicurezza
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
31. Provv. n. 1468 del 24/09/93, bollettino n. 27/28
Oggetto: Latte Assobar
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
32. Provv. n. 1501 del 13/10/93, bollettino n. 30
Oggetto: I.N.A./Banca di Roma
Delibera: Violazione art. 2 Lex 287/90
Notifica: Interessati
33. Provv. n. 1513 del 20/10/93, bollettino n. 31
Oggetto: Asso Utenti/Alitalia
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
34. Provv. n. 1532 del 28/10/93, bollettino n. 32
Oggetto: Sistema Telefonia Cellulare
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
35. Provv. n. 1571 del 10/11/93, bollettino n. 34
Oggetto: San Paolo/La Fondiaria/Milano Assicurazioni
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap

Segue: ALLEGATO B

36. Provv. n. 1587 del 17/11/93, bollettino n. 35
Oggetto : Gruppo Sicurezza/Aeroporti Roma
Delibera: Violazione vari artt. Lex 287/90
Notifica: Interessati
37. Provv. n. 1625 del 01/12/93, bollettino n. 37
Oggetto: Ecologia/Emit/Passavant/Bartolomei
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati
38. Provv. n. 1660 del 15/12/93, bollettino n. 39
Oggetto: Assicurazioni Rischi Agricoli
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati - Isvap
39. Provv. n. 1698 del 22/12/93, bollettino n. 40/41
Oggetto: Aeroporti Roma
Delibera: Violazione art. 1511 Lex 287/90
Notifica: Interessati

B) Pareri:

1. Provv. n. 1206 del 08/06/93, bollettino n. 12
Oggetto: Manzoni/Spi/Spe/Publirompass
Parere: Negativo
Notifica: Ufficio Garante per la Radio Diffusione e l'Editoria
2. Provv. n. 1446 del 15/09/93, bollettino n. 26
Oggetto: Servizio Riscossione Tributi Monte dei Paschi di Siena
Parere: Negativo
Notifica: Banca d'Italia

C) Diffide e Sanzioni:

1. Provv. n. 1017 del 17/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: Aeroporti di Roma/Italian Board Airlines
Sanzione amministrativa per accertata infrazione
Notifica: Interessati
2. Provv. n. 1028 del 24/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: S.I.P./Società Italiana per le comunicazioni
Diffida per accertata infrazione
Notifica: Interessati

Segue: ALLEGATO B

3. Provv. n. 1047 del 31/03/93, bollettino n. 6
Oggetto: Federazione Italiana Spedizionieri
Diffida per accertata infrazione
Notifica: Interessati

4. Provv. n. 1314 del 23/07/93, bollettino n. 18/19
Oggetto: Federazione Italiana Spedizionieri
Diffida per accertata infrazione
Notifica: Interessati

5. Provv. n. 1663 del 22/12/93, bollettino n. 40/41
Oggetto: Consorzio Capri
Diffida per accertata infrazione
Notifica: Interessati

2) OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

A) Decisioni:

1. Provv. n. 948 del 03/02/93, bollettino n. 3
Oggetto: Sio/Sogeo Finanziaria
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

2. Provv. n. 1343 del 06/08/93, bollettino n. 20/2 1
Oggetto: Emil Carta S.p.A./Agri food Machinery S.r.l.
Delibera: Divieto ai sensi dell'art. 18 Lex 287/90 di effettuare l'operazione di concentrazione
Notifica: Min. industria ed interessati

3. Provv. n. 1567 del 04/11/93, bollettino n. 33
Oggetto: Ferrovie Stato/Sogin
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

4. Provv. n. 973 del 18/02/93, bollettino n. 4
Oggetto: Alitalia/Malev
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

5. Provv. n. 1486 del 04/10/93, bollettino n. 29
Oggetto: Sandoz Parma/Gazzoni
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

Segue: ALLEGATO B

6. Provv. n. 1487 del 04/10/93, bollettino n. 29

Oggetto: Sio/Pergine
Delibera: Avvio istruttoria
Notifica: Interessati

7. Provv. n. 1488 del 04/10/93, bollettino n. 29

Oggetto: Sio/Pergine
Delibera: Violazione art. 16 Lex 287/90
Notifica: Interessati

8. Provv. n. 1585 del 10/10/93, bollettino n. 34

Oggetto: Praevidenzia/Tirrena (I.N.A.)
Delibera: Violazione art. 16 Lex 287/90
Notifica: Interessati/Isvap

B) Sanzioni

1. Provv. n. 1049 del 31/03/93, bollettino n. 6

Oggetto: Cragnotti & Patners/Fedital
Delibera: Irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria
Notifica: Interessati

2. Provv. n. 935 del 27/01/93, bollettino n. 2

Oggetto: Perrier/San Bernardo
Delibera: Irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria
Notifica: Interessati

3) ATTIVITA' CONOSCITIVA E CONSULTIVA

A) Attività di segnalazione al Parlamento ed al Governo

-) 26/01/1993, bollettino n. 2

Oggetto:
Grave distorsione della concorrenza nel mercato dei trasporti internazionali (art. 3 Lex 383/90) per concessioni di aiuti di Stato alle Società Lloyd Triestino ed Italia (Gruppo Mare)
Notifica:
Pres. Senato - Pres. Camera dei Deputati - Pres. Consiglio dei ministri - Min. marina mercantile

B) Attività consultiva

-) 18/2/1993, bollettino n. 4

Oggetto:
Inadeguatezza dello schema di Decreto Legislativo predisposto ai sensi dell'art. 72 Lex 142/92, in recepimento della Direttiva n. 90/388 C.E.E. (Concorrenza nei mercati dei servizi di Telecomunicazione)

Notifica:
Pres. Consiglio dei ministri - Min. politiche comunitarie - Min. poste e telecomunicazioni

Segue: ALLEGATO B

-) 07/07/1993, bollettino n. 14

Oggetto:

Limitazione e distorsione del funzionamento della concorrenza e del mercato italiano in materia di distribuzione di carburanti per autotrazione. La normativa italiana risultava già inadeguata nella Lex 1034/70; si rileva il perdurare di tale situazione nello schema di decreto del Pres. della Rep., contenente nuove direttive alle regioni. Il suddetto decreto è stato predisposto dalla Direzione gen. Fonti di energia (Min. Industria)

Notifica:

Pres. Senato - Pres. Camera dei Deputati - Pres. Consiglio dei ministri - Min. industria

-) 01/12/1993, bollettino n. 37

Oggetto:

Il disegno di Legge Comunitaria (A.S. 1381) che recepisce la direttiva comunitaria 92/96 (danni) e 92/49 (vita) suscita perplessità nei seguenti punti:

a) Approvazione ministeriale tariffe

b) Previsione del diritto di recesso nel caso di trasferimento portafoglio

Notifica:

Pres. Senato - Pres. Camera dei Deputati - Pres. Consiglio dei ministri - Min. industria

FONDI DI ROTAZIONE GESTITI AL DI FUORI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

La disposizione dell'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 stabilisce che «Gli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato sono tenuti a trasmettere annualmente alle amministrazioni vigilanti ed alla Corte dei conti una relazione sull'attività della gestione svolta, ai fini della predisposizione da parte della Corte di un unico referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato».

La norma, promulgata nel mese di dicembre 1993, troverà piena attuazione a chiusura del corrente esercizio finanziario 1994 con riferimento al quale gli Organismi che gestiscono i fondi dovranno predisporre la loro relazione e trasmetterla alla Corte.

Il presente referto costituisce dunque solo il primo approccio ad una tematica che troverà l'anno prossimo i necessari approfondimenti. Sin d'ora occorre precisare le modalità operative per una corretta applicazione della disposizione del citato articolo 23 e possono altresì evidenziarsi profili di carattere generale sulla gestione di fondi di rotazione al di fuori delle Amministrazioni, che meritano qualche riflessione.

Il referto sui fondi deve essere reso annualmente al Parlamento alla medesima scadenza della Relazione sul rendiconto generale dello Stato costituendone parte integrante, anche se collocato per la sua peculiarità in «apposita sezione». Pertanto gli Organismi di gestione dovranno trasmettere la loro relazione alla Corte, sempre a chiusura di ogni esercizio finanziario ed in tempo utile per consentire alla Corte di esaminarlo unitamente ai documenti allegati e redigere il proprio referto. Tale termine si determina per i gestori entro il mese di marzo di ciascun anno.

Le relazioni dei gestori, il più possibile esaurienti, dovranno tra l'altro chiaramente specificare ed evidenziare:

- le disposizioni normative specifiche, aggiornate con ogni successiva modifica, sia in ordine all'istituzione ed alla gestione dei fondi (denominazione, finalità, struttura e organizzazione per la gestione, criteri, procedimenti e modalità di utilizzazione delle risorse finanziarie, procedure erogative, norme di rifinanziamento dei singoli fondi etc.), sia in ordine alla tenuta ed alla resa delle contabilità per uscite e rientri;
- l'ammontare complessivo delle somme gestite in corso d'anno, la loro provenienza (trasferimenti dal bilancio statale, rientri ed altro), l'eventuale ripartizione ed allocazione delle somme in sezioni speciali o separate all'interno dei singoli fondi gestiti;
- i dati analitici e disaggregati concernenti le risultanze della gestione, ponendo in rilievo le disponibilità e le giacenze a fine anno ed i c.d. rientri;
- ogni elemento utile a rilevare i tempi di permanenza sui fondi delle risorse finanziarie (qualunque ne sia la provenienza) prima della loro effettiva utilizzazione per le finalità volute dalle singole leggi di intervento ed i motivi dei ritardi nei processi gestionali;
- situazioni distorsive e di ostacolo al perseguimento delle finalità previste dalle singole leggi di intervento, comunque rilevate in corso di esercizio, anche al fine di proporre miglioramenti procedurali o aggiustamenti normativi.

La scelta della legge di mantenere in vigore i fondi rotativi è connessa alla considerazione del particolare processo circolare di provvista ed utilizzazione delle risorse dei fondi stessi, che esige il permanere di strumenti di gestione e forme contabili peculiari. Le disponibilità di tali fondi vengono infatti utilizzate per effettuare operazioni finanziarie di credito multiplo, dirette a facilitare l'accesso al credito da parte dei diversi operatori economici, ed i rimborsi rifluiscono al singolo fondo per essere nuovamente utilizzati.

Il fenomeno dei rientri, nel suo ammontare e nella sua scansione temporale, costituirà oggetto di particolare attenzione da parte della Corte come sintomo qualificante di una efficace gestione.

L'onere imposto agli Organismi di gestione di trasmettere annualmente un relazione sia all'Amministrazione vigilante sia alla Corte risponde ad una duplice esigenza: un controllo sull'utilizzo di risorse finanziarie statali da parte di Organismi estranei all'Amministrazione ed una conoscenza più tempe-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stiva degli andamenti di tali gestioni al fine di meglio programmare successivi interventi di incentivo nei settori economici.

La norma viene ad inserirsi in un sistema in profonda trasformazione sia per quanto attiene agli interventi di agevolazione finanziaria, sia con riguardo ai «soggetti» comunque chiamati ad effettuarli. Per il primo aspetto si rinvia ai capitoli della presente Relazione sul «Ministero dell'industria, commercio e artigianato» e sulle «Erogazioni alle imprese», nei quali vengono indicate le linee di tendenza delle nuove leggi di incentivo all'economia e degli aiuti alle imprese consentiti nell'ambito del nuovo mercato dell'U.E. Quanto ai soggetti gestori rilevano essenzialmente le conseguenze connesse alla liberalizzazione dei servizi nell'ambito della U.E., alla disciplina del nuovo T.U. delle leggi bancarie e creditizie, approvato con Decreto leg.vo n. 385 del 1 settembre 1993, ed in particolare della disposizione dell'articolo 47, e per altro verso le conseguenze del processo di privatizzazione degli enti pubblici - avviato dalla legge n. 35 del 1992 - che ha già interessato importanti Organismi di gestione di fondi rotativi alimentati dal bilancio statale (si pensi all'I.M.I. che gestisce il fondo per la ricerca applicata ed al Mediocredito centrale per una serie di fondi differenti cui si farà cenno in seguito).

Le regole di affidamento e di gestione delle risorse, contenute nelle leggi che hanno a suo tempo istituito i diversi fondi di rotazione, richiedono un riesame per accertarne l'attualità e l'idoneità ad operare in un contesto che, sulla spinta delle nuove politiche comunitarie è caratterizzato, più che in passato, da forti spinte di pari opportunità per i diversi operatori economici. Per le gestioni effettuate da istituti bancari interessa la disposizione dell'articolo 47 del citato T.U. sui «Finanziamenti agevolati e gestioni di fondi pubblici», secondo la quale tutte le banche possono erogare finanziamenti assistiti da agevolazioni previste dalle leggi vigenti, purchè essi siano regolati da convenzioni con l'Amministrazione. Tale disposizione accentua il rilievo del rapporto convenzionale tra Amministrazione ed Organismi di gestione, allargando al tempo stesso l'area dei possibili soggetti chiamati a gestire fondi alimentati dal bilancio statale.

Per il ruolo preminente della programmazione finanziaria ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la resa dei rendiconti deve rispondere all'esigenza della massima trasparenza non solo ai fini del controllo sulla correttezza e regolarità della gestione, ma anche ai fini un riscontro dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse nell'ambito del processo di attuazione delle politiche di settore assentite in sede C.E. ed ai fini dell'impostazione degli interventi pubblici futuri.

La privatizzazione di alcuni enti, cui è da anni affidata ai sensi di legge la gestione di fondi rotativi, determina nel momento di transizione tra vecchio e nuovo regime non pochi problemi sotto il profilo che qui interessa. È pur vero che la disposizione di cui all'articolo 23 della legge n. 359 del 1993, si pone proprio nel modificato contesto derivante dal processo di privatizzazione in atto come necessaria, in quanto prevede uno specifico modello per effettuare verifiche e controlli sull'utilizzazione delle risorse pubbliche nei confronti di enti e società private. Certo però nella trasformazione in società private di enti pubblici, che da tempo gestivano fondi finanziati dallo Stato, viene a ridefinire i rapporti ed i poteri di ingerenza dell'Amministrazione sull'operato di tali soggetti e ad affidare nuove competenze agli organi di controllo esterno.

Con riguardo ai gestori privati, sia sotto il profilo del potere di ingerenza dell'Amministrazione vigilante sia in relazione al controllo sull'attività nel suo complesso, si pone infatti l'esigenza di conciliare l'assoluta necessità di tenere sotto controllo la spesa dei fondi pubblici con il rispetto dell'autonomia dell'Organismo di gestione, autonomia di diversa ampiezza a seconda della maggiore o minore partecipazione dello Stato al capitale sociale.

Per il controllo esterno sull'attività dei soggetti privati si richiamano i principi definiti dalla Corte costituzionale con sentenza n. 466 del 17-28 dicembre 1993 secondo la quale il controllo continua ad essere esercitato nelle forme e nei limiti applicati prima della trasformazione degli enti gestori in società per azioni e fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale delle società. Tale controllo perderà la sua ragione d'essere nel momento in cui il processo di privatizzazione, attraverso l'effettiva dismissione delle quote azionarie in mano pubblica, avrà assunto connotati sostanziali tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica.

Resterà sempre comunque l'interesse preminente dello Stato, costituzionalmente rilevante (articolo 100 Cost.), alla vigilanza e al controllo delle gestioni relative ai finanziamenti gravanti sul proprio bilancio,

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ora con la norma dell'articolo 23 sottoposte anche al «giudizio» del Parlamento per il tramite del referto presentato dalla Corte.

È di tutta evidenza che le società derivanti dalla trasformazione di enti pubblici debbano, fin dal momento della loro costituzione, impostare «gestioni separate», e conseguenti distinte contabilità, in modo da non confondere la gestione dei fondi pubblici da quella propria della società in quanto tale.

Si espongono ora i primi risultati dell'istruttoria avviata dalla Corte sulle gestioni di cui trattasi, la cui individuazione costituisce la premessa per consentire di esprimere al Parlamento le valutazioni complessive del «fenomeno» nel referto annuale.

L'esame della copiosa normativa che detta le regole per la gestione dei numerosi «fondi» alimentati da capitoli di spesa del bilancio statale ha portato ad escludere dal campo di applicazione della citata disposizione dell'articolo 23 innanzi tutto quei «fondi» che tali in realtà non sono e non presentano carattere di rotazione, ma costituiscono normali stanziamenti di bilancio gestiti direttamente dall'Amministrazione o comunque, pur se gestiti secondo modalità speciali, restano nella completa disponibilità di questa.

Per i fondi rotativi gestiti all'esterno per i casi in cui esiste uno stretto intreccio fra competenze dell'Amministrazione statale e compiti dell'Organismo di gestione, occorre accertare se sia l'Amministrazione a determinare in modo prevalente il contenuto dei provvedimenti deliberativi della gestione o viceversa l'Organismo gestore. In sostanza deve rilevarsi dal processo di gestione come delineato dalla normativa se al gestore spettino solo compiti residuali connessi alla semplice erogazione delle risorse o la sua attività sia più qualificata e a sua volta qualificante dell'intervento pubblico.

Tale accertamento, nel rispetto della norma di cui al citato articolo 23 della legge n. 559 del 1993 che impone comunque a qualsiasi gestore di fondi rotativi la trasmissione della relazione annuale all'Amministrazione vigilante ed alla Corte dei conti, rileva come presupposto per un diverso approccio valutativo del fenomeno da parte della Corte e per delimitare i confini delle verifiche sull'attività di Organismi che sono estranei all'Amministrazione.

L'indagine istruttoria della Corte sulla materia, dopo l'esame della disciplina normativa, ha proseguito nell'approfondimento dei casi più complessi con il concorso di tutti gli Uffici di controllo della Corte, formulando altresì richieste specifiche alle Amministrazioni vigilanti. L'indagine è stata da ultimo allargata con quesiti rivolti direttamente ad alcuni Organismi di gestione già individuati, allo scopo di approfondire la tipologia dei fondi e le caratteristiche delle procedure di gestorie.

Deve rilevarsi che nel complesso, tranne alcune eccezioni, la maggioranza degli enti e dei soggetti interessati hanno risposto compiutamente alle richieste della Corte offrendo ogni possibile collaborazione.

Sebbene la norma dell'articolo 23 della citata legge n. 559 non debba ritenersi a pieno regime che alla data del 31 dicembre 1994, l'I.M.I. - Istituto mobiliare italiano, non solo ha risposto alle richieste di informazioni inoltrate dalla Corte ma ha altresì trasmesso un'esauriente relazione sull'attività di gestione svolta nel 1993 con riferimento alle risorse del Fondo per la ricerca applicata (1).

Si può ritenere pertanto che alla fine del corrente anno si disporrà di un quadro informativo sufficientemente chiaro ed aggiornato per ricostruire nel dovuto referto al Parlamento il quadro dei fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'Amministrazione.

1) Risulta dalla relazione dell'Organismo di gestione che le disponibilità per il 1993 sono state pari a 2.202,6 miliardi (di cui: 150 assegnati dalla legge finanziaria per il 1993 n. 500/1992; 376,2 miliardi per rientri e minori utilizzi relativi a ricerche già finanziate; 1.675,3 miliardi quali residui al 31 dicembre 1992. Dei residui 1992 sono stati impegnati 89,1 miliardi).

A fine esercizio 1993 le disponibilità residue ammontano a 1.687,6 miliardi. Per una comprensione del reale fenomeno dei residui la relazione dell'I.M.I. evidenzia che delibere già emesse impegnano sulle disponibilità 1994 risorse per 123,5 miliardi, e su quelle 1995 altri 40,5 miliardi, inoltre sono stati approvati dal CIPI programmi nazionali di ricerca per 675 miliardi e che per l'intesa di programma del 7 dicembre 1993 sulla costituzione dei Parchi scientifici del Sud (complessivi 1.100 miliardi) graveranno sul fondo 600 miliardi.

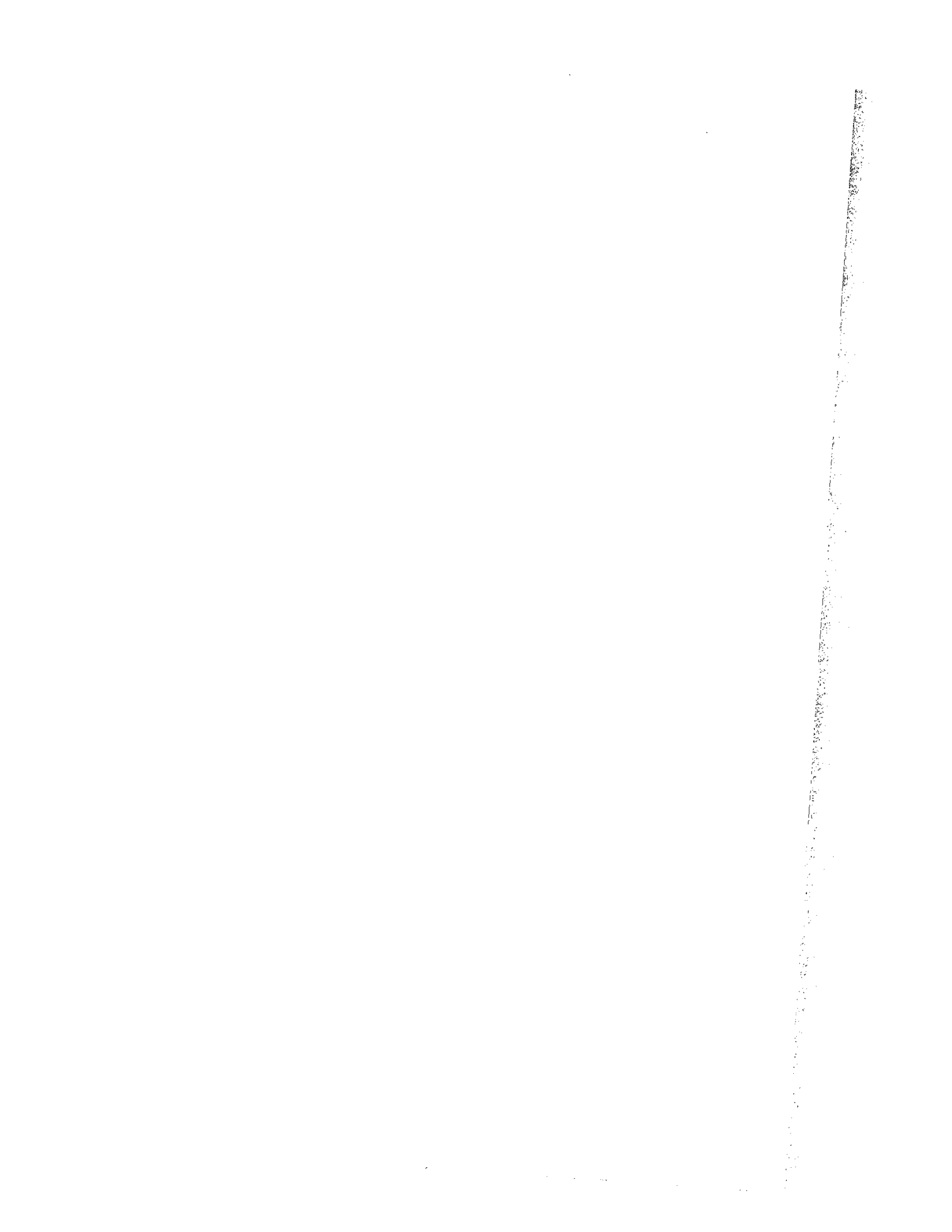
La relazione del gestore continua evidenziando che «le disponibilità residue al 31 dicembre 1993, apparentemente cospicue, sono in realtà esigue rispetto ai fabbisogni a fronte delle domande ancora in esame, pur tenendo conto dei rientri 1993, utilizzabili nel 1994, pari a 476,4 miliardi».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si elencano qui di seguito, per una prima informazione sulla disciplina normativa e gli Organismi di gestione, i fondi rotativi di particolare rilievo in considerazione o dell'entità delle risorse amministrato o della qualità degli interventi con queste finanziati.

- 1 - Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari destinati ai Paesi in via di sviluppo.
Normativa di riferimento: legge 24 maggio 1977, articolo 26, come modificato dalla legge 9 febbraio 1979 n. 38, sostituita dalla legge 26 febbraio 1987 n. 49, articolo 6. Ed inoltre legge del 24 dicembre 1993 n. 539.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro, CICS, Ministero affari esteri.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 2 - Fondo rotativo per Imprese miste nei Paesi in via di sviluppo.
Normativa di riferimento: legge 26 febbraio 1987 n. 49, art. 7.
Organi vigilanti: Ministero tesoro, CICS, Ministero affari esteri.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 3 - Fondo rotativo per la concessione di anticipazioni ai Mediocrediti regionali.
Normativa di riferimento: legge 28 novembre 1980 n. 782, art. 2.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 4 - Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle Imprese Esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi Extra C.E.
Normativa di riferimento: D.L. n. 251 del 28 maggio 1981, conv. dalla legge n. 394 del 29 luglio 1981, art. 2; legge n. 156 del 20 maggio 1993.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro - Ministero commercio con l'estero.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 5 - Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti agevolati a fronte di spese da sostenere da parte delle Imprese italiane per la partecipazione all'estero a gare internazionali.
Normativa di riferimento: legge n. 304 del 20 ottobre 1990, art. 3
Organi vigilanti: Ministero del tesoro - Ministero commercio con l'estero.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 6 - Fondo rotativo per la concessione di anticipazioni alle società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo enti creditizi e società finanziarie di partecipazione per l'acquisizione temporanea di partecipazioni.
Normativa di riferimento: D.L. n. 149 del 20 maggio 1993 conv. legge 237 del 19 luglio 1993.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro e Ministero dell'industria commercio e artigianato.
Gestione: Mediocredito centrale;
- 7 - Fondo per gli interventi di cui al comma 1, lett. b) dell'articolo 2 della legge n. 212 del 26 febbraio 1992 (NON ATTUATO).
Normativa di riferimento: idem.
Organi vigilanti: Ministero tesoro - Ministero affari esteri.
Gestione: Mediocredito centrale;

- 8 - Fondo per la ricerca applicata.
Normativa di riferimento: legge 1089 del 25 ottobre 1968. legge 46 del 17 febbraio 1982.
Organi vigilanti: Ministero università e ricerca.
Gestione: I.M.I - Ist. Mobiliare italiano;
- 9 - Fondo di rotazione per promuovere l'accesso al fondo sociale europeo delle azioni realizzate da Istituti o Enti di diritto privato.
Normativa di riferimento: legge n. 845 del 21 dicembre 1978 art. 25.
Organi vigilanti: Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
Gestione: Banca nazionale del lavoro.
Note: La B.N.L. ha precisato che per tale fondo e per quello di attuazione delle politiche comunitarie l'attività svolta è meramente erogativa.
- 10 - Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.
Normativa di riferimento: legge n. 183 del 16 aprile 1987 art. 5.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro.
Gestione: Banca nazionale del lavoro.
Note: Vedi nota di cui al punto 9.
- 11 - Fondo rotativo per il credito alla cooperazione.
Normativa di riferimento: legge n. 49 del 27 febbraio 1985 art. 1.
Organi vigilanti: Ministero tesoro- Ministero affari esteri.
Gestione: Sezione speciale c/ Banca nazionale del lavoro;
- 12 - Fondo rotativo per l'Assicurazione crediti all'esportazione.
Normativa di riferimento: legge 730 del 27 dicembre 1983 art. 18.
Organi vigilanti: Ministero del tesoro.
Gestione: S.A.C.E.-Sezione Speciale Assicurazione Crediti Esportazione.



STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI STRAORDINARI DI EDILIZIA PENITENZIARIA, DI CUI ALLA LEGGE N. 887/84

- Sommario: —
1. Considerazioni generali di sintesi
 2. I precedenti referti della Corte
 3. Le scelte operative per la realizzazione del programma
 4. La concessione unitaria alla Soc. EDIL.PRO.
 5. Le difficoltà di definizione degli interventi
 6. La progettazione delle opere: il recepimento dei nuovi «standards» detentivi
 7. L'approvazione dei progetti esecutivi
 8. La realizzazione degli interventi
 9. Profili finanziari
 10. I lavori eseguiti direttamente dall'Amministrazione

1. Considerazioni generali di sintesi

1.1 La vicenda del piano di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui all'art. 11 della legge n. 887 del 1984 è, in certo senso, emblematica di quei fenomeni distorsivi del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche che tante volte la Corte ha censurato nell'ambito della sua attività di referto al Parlamento.

Il riferimento è principalmente alla cosiddetta «programmazione capovolta» (cioè, quella effettuata «dopo» l'apprestamento delle risorse e non «prima») e alla «progettazione itinerante» delle opere, che sistematicamente stravolgono ogni previsione, sia cronologica che finanziaria, degli interventi da eseguire.

Si tratta di fenomeni comuni a tutti i settori di competenza del Ministero dei lavori pubblici (opere marittime, opere idrauliche, opere igienico-sanitarie, ecc.) che, tuttavia, risultano più evidenti nel comparto dell'edilizia demaniale, nell'ambito del quale l'azione dell'Amministrazione procedente deve essere svolta in funzione delle esigenze delle Amministrazioni utenti.

Tale collaborazione — a causa di metodi di concertazione e di interpello spesso macchinosi ed inutilmente formalistici, del distinto e reiterato intervento di organi consultivi e di comitati paritetici, delle ricorrenti richieste di varianti in corso d'opera — finisce con lo svolgersi in un clima di separatezza e di reciproca insofferenza, che sicuramente non favorisce la tempestiva e corretta esecuzione delle opere.

Esempi eloquenti di siffatto stato di cose si rinvengono nell'ambito dei piani pluriennali, tuttora in corso di realizzazione da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici, per la costruzione delle sedi di servizio dell'Arma dei carabinieri (legge n. 16/85), del Corpo dei Vigili del fuoco (leggi n. 197/85 e n. 521/88) e della Guardia di finanza (legge n. 831/86).

1.2 Nel comparto dell'edilizia penitenziaria — com'è stato evidenziato dai ripetuti referti redatti dalla Corte — una serie di fattori hanno contribuito ad acuire le difficoltà, i ritardi, le diseconomie.

Possono citarsi, tra gli altri: a) la mancanza (solo recentemente superata in sede di riforma dell'Amministrazione penitenziaria) di una struttura tecnica presso il Ministero di grazia e giustizia, che si è sommata alle note carenze strutturali dell'Amministrazione centrale e (soprattutto) periferica dei lavori pubblici; b) la difficoltà e, spesso, la precarietà delle scelte programmatiche, dovuta alla continua evoluzione degli «standards» detentivi e delle tecniche penitenziarie; c) la pressante esigenza di adeguare le strutture carcerarie alle diverse forme di criminalità (terrorismo, organizzazioni mafiose, delinquenza minorile) e a nuove emergenze sociali (detenuti tossicodipendenti o affetti da AIDS); d) gli ostacoli frapposti sovente dai Comuni, sotto il profilo della compatibilità urbanistica, alla localizzazione di istituti di prevenzione e pena nel proprio territorio; e) l'intrecciarsi e spesso il sovrapporsi, negli istituti esistenti, di interventi di «ristrutturazione» eseguiti dal Ministero dei lavori pubblici e interventi di «straordinaria manutenzione» eseguiti dal Ministero di grazia e giustizia a carico di propri stanziamenti di bilancio.

1.3 Questa casistica, pur così ampia, si ritrova nella sua interezza nell'ambito del programma di interventi che forma oggetto della presente indagine.

Ciò che maggiormente colpisce, in un programma concepito con caratteristiche di straordinarietà per affiancare e integrare l'ordinaria pianificazione degli interventi attraverso la realizzazione «in tempi brevi» di strutture carcerarie prefabbricate, è il completo stravolgimento dei tempi (3 anni) previsti dal legislatore: in realtà l'arco temporale preventivato per la concreta utilizzazione del finanziamento di 530 miliardi non è stato sufficiente neppure a definire gli interventi da eseguire.

La circostanza (di cui più ampiamente si dirà sub 5) che un terzo delle opere individuate di concerto dalle due Amministrazioni siano state immediatamente stralciate — su segnalazione della Società concessionaria — per indisponibilità o insufficienza dell'area la dice lunga sull'approssimazione e la fretolosità di una programmazione, priva delle necessarie verifiche di fattibilità e sprovvista di ogni indicazione — sia pure di massima — del costo dei singoli interventi.

In particolare non si comprende, in mancanza di quest'ultimo apprezzamento su quali basi sia stata fondata la presunzione di una spesa complessiva di 480 miliardi per la progettazione ed esecuzione delle opere (27) di cui alle lettere A, B e C del programma, affidate in concessione alla Società EDIL.PRO. a partecipazione statale.

Parimenti non si comprende perchè, una volta determinato attraverso la redazione dei progetti (interamente affidata alla Concessionaria) il costo delle singole opere, l'importo della concessione non sia stato conseguentemente ridefinito sulla base di un preciso quadro economico, tenendo conto, altresì, degli interventi che in prosieguo di tempo sono stati stralciati dal programma, allegato alla convenzione.

Va sottolineato in proposito che gli atti aggiuntivi successivamente stipulati tra le parti, pur prendendo atto di tali variazioni — che hanno pressochè dimezzato (da 27 a 14) le opere da eseguire —, nulla hanno stabilito in ordine all'importo presunto della concessione, che è rimasto invariato.

L'anomalia di tale comportamento da parte dell'Amministrazione è, verosimilmente, da porre in relazione con la perenzione amministrativa dell'intero stanziamento recato dalla legge n. 887/84, verificata alla data del 31.12.1990: una riduzione dell'impegno di spesa a suo tempo assunto avrebbe, infatti, comportato l'automatica trasformazione delle somme eccedenti in economie di bilancio.

Altra possibile giustificazione è quella di un accantonamento prudenziale di risorse per far fronte ad oneri revisionali che potrebbero maturare a causa del macroscopico ritardo con cui sono stati concretamente avviati i lavori, per la maggior parte conseguiti nel corso del 1992; oneri ai quali devono aggiungersi quelli derivanti dalla realizzazione di alcune opere «in sofferenza», ancora da appaltare (come le sezioni di semilibertà di Avellino e Messina e la caserma agenti di Aversa) o sospese in fase di progettazione (caserma agenti di Napoli — «Poggioreale»), nonché le spese di progettazione per le opere programmate e poi stralciate dalla concessione.

Per quanto concerne i profili finanziari bisognerà attendere la scadenza della concessione (prorogata di 5 anni, fino al 4 marzo 1997) per conoscere quale sarà stata l'effettiva utilizzazione dei fondi: resta comunque il fatto che un programma di interventi urgenti, basato sull'impiego di strutture prefabbricate e finanziato nel lontano 1985 con uno stanziamento triennale, si concluderà — salvo imprevisti — nell'arco di 12 anni e, per di più, realizzando la metà delle opere preventivate.

Un programma, fortemente ridimensionato in termini quantitativi, che anche sotto il profilo qualitativo ha mancato molti degli obiettivi più qualificanti, poiché dei cinque interventi previsti in origine per la costruzione di «padiglioni per giovani adulti» (con una capienza di 720 posti) solo uno è stato confermato (a Torino, con una capienza di 150 posti), mentre risultano ridotte da 7 a 2 (Messina e Avellino) le «sezioni di semilibertà», la cui capienza diminuisce da 750 a 130 posti.

2. I precedenti referti della Corte

Il tema della spesa pubblica nel settore dell'edilizia penitenziaria è stato più volte trattato dalla Corte nell'ultimo quinquennio, sia in sede di relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato, sia mediante referti specifici resi dalle Sezioni riunite su richiesta dei Presidenti delle Assemblee parlamentari.

Va qui ricordata, innanzitutto, l'ampia indagine condotta dalla Corte con l'ausilio delle proprie Delegazioni regionali nel periodo ottobre 1987- febbraio 1988, al fine di documentare e illustrare gli investimenti dello Stato per la costruzione e l'ammodernamento degli istituti di prevenzione e pena in un arco temporale di quindici anni (dal 1972 al 1987).

Il referto — originato da un'iniziativa della Commissione giustizia del Senato, in relazione al cosiddetto «scandalo delle carceri d'oro» — fornì un quadro completo delle risorse stanziare in prosieguo di tempo (per complessivi 4.780 miliardi) per la realizzazione del programma pluriennale di edilizia penitenziaria, avviato dalla legge n. 1133/71 e tuttora in corso.

In particolare furono ricostruite, previa acquisizione dei relativi decreti interministeriali (Grazia e giustizia — Lavori pubblici), le variazioni successivamente apportate all'originario programma in termini di localizzazione degli interventi, di caratteristiche tecnico-costruttive delle opere, di adeguamento ai nuovi «standards» detentivi e furono analizzati tutti i rapporti contrattuali e concessori posti in essere dai Provveditorati regionali alle OO.PP. per l'esecuzione dei singoli lavori nei rispettivi ambiti territoriali.

I dati e le valutazioni allora raccolti sono stati recentemente integrati e aggiornati su richiesta della V Commissione permanente del Senato, che ha invitato la Corte a fornire notizie e documenti sull'utilizzazione delle risorse finanziarie destinate nel quinquennio 1988-1992 all'edilizia penitenziaria, ivi comprese le strutture sanitarie interne agli istituti di prevenzione e pena.

Nel referto, approvato dalle Sezioni riunite nella Camera di consiglio del 28 maggio 1993, sono stati illustrati gli sviluppi programmatici e operativi del piano di potenziamento delle strutture carcerarie, dopo la fase di stallo di oltre 18 mesi causata dalla nota vicenda dell'affidamento in concessione (poi revocato) del «programma integrativo 1987» per la costruzione di 13 nuovi istituti con una spesa di 720 miliardi, disposto unilateralmente dal Ministro dei lavori pubblici «pro tempore» senza il prescritto concerto del Ministro di grazia e giustizia.

3. Le scelte operative per la realizzazione del programma

La presente indagine si propone di approfondire un comparto di tale pianificazione che finora è rimasto sullo sfondo, in una posizione quasi marginale.

Il riferimento è al «programma di interventi straordinari» di edilizia penitenziaria, per il quale l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985) ha autorizzato la complessiva spesa di 530 miliardi in tre anni, da utilizzare almeno per il 70% in strutture prefabbricate.

La legge stabiliva, inoltre, che con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, «sono determinate le modalità e le procedure per l'attuazione di tale programma straordinario ed in particolare sono individuate anche le esigenze per la realizzazione delle strutture industrializzate».

Le Amministrazioni interessate hanno adempiuto a tale obbligo con il D.I. 11 novembre 1985 (all. 1), dal quale si evince che l'impiego delle predette strutture è destinato «alla realizzazione, in tempi brevi, di edifici penitenziari aventi caratteristiche custodiali attenuate, finalizzate anche al trattamento rieducativo (al di sotto dei venticinque anni), alla custodia preventiva ed all'esecuzione di pena di imputati e condannati ritenuti non particolarmente pericolosi, nonché alla realizzazione di strutture di servizio e di sezioni di semilibertà in istituti esistenti».

Si ravvisa, altresì, l'opportunità di «assicurare il recupero igienico funzionale di complessi penitenziari esistenti», per renderli meglio rispondenti ai principi di trattamento e rieducazione dei detenuti, fissati dalla legge n. 354/75.

Il programma comprende 31 opere, raggruppate in quattro gruppi omogenei a seconda della destinazione: padiglioni per giovani adulti (lett. A, parte prima); sezioni di semilibertà (lett. A, parte seconda); case circondariali e di reclusione (lett. B); strutture logistiche di supporto, come depositi di casermaggio, magazzini-vestiario, caserme per agenti (lett. C).

Sono inoltre indicati separatamente gli interventi di recupero e ristrutturazione di istituti esistenti (lett. D) ed è prevista la costruzione di cappelle per l'esercizio del culto nelle strutture funzionanti che ne siano sprovviste (lett. E).

Per ciascun gruppo di opere il decreto interministeriale precisa la tipologia edilizia e le caratteristiche distributive e funzionali, stabilendo che alla realizzazione delle opere di cui alle lettere A, B e C si sarebbe provveduto «mediante concessione, previa gara di selezione, ad imprese, raggruppamenti o consorzi di imprese... iscritte all'Albo nazionale costruttori», mentre gli interventi previsti dalle lett. D ed E sarebbero stati eseguiti dai Provveditorati regionali alle OO.PP. secondo modalità concordate con il Ministero di grazia e giustizia.

Ai fini dell'affidamento in concessione il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con quello di grazia e giustizia e sentito il Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, avrebbe dovuto predisporre «indirizzi generali di progettazione..., capitolato e schema di convenzione-tipo», da sottoporre al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il giudizio sulle offerte pervenute era demandato ad una Commissione presieduta dal Presidente della competente sezione di quest'ultimo Consesso e composta da 3 membri del Consiglio superiore, designati dal Ministro dei lavori pubblici, e da 3 esperti designati dal Ministro di grazia e giustizia.

4. La concessione unitaria alla Soc. EDIL.PRO.

Tale scelta operativa – confermata, con alcune integrazioni di carattere procedimentale e tecnico dal successivo D.I. 22 febbraio 1986 – è stata poi completamente ribaltata a distanza di appena 45 giorni con il D.I. 8 aprile 1986 (all. 2): partendo dalle stesse premesse dei provvedimenti precedenti e lasciando immutato il programma delle opere, le due Amministrazioni hanno rinunciato alla pubblica gara, ravvisando la necessità di «addivenire ad un'unica concessione a società a totale partecipazione statale anche indiretta, avente consolidata esperienza di rapporto concessorio con pubbliche amministrazioni, oltre che sufficiente struttura organizzativa e dimensione finanziaria».

Il cambiamento è stato giustificato dalla «necessità di garantire criteri omogenei di progettazione e di esecuzione delle opere per meglio assicurare, non solo economie di costruzione, ma anche contenimento dei costi di gestione e funzionalità di esercizio delle stesse», ed è stato collegato al «carattere di segretezza delle opere da realizzare».

Al di là delle altre motivazioni – che appaiono opinabili e non esaustive – è stata proprio la «segretezza» delle opere a consentire il superamento della normativa CEE sugli appalti di lavori pubblici, a termini dell'art. 5, lett. e) della legge n. 584/77.

Il Ministero dei lavori pubblici ha quindi provveduto con D.M. 4 agosto 1986 n. 803, ad affidare in concessione alla «EDIL.PRO. S.p.A.» del Gruppo IRI-ITALSTAT (ora «Servizi Tecnici S.p.A.» del Gruppo FINTECNA) la progettazione ed esecuzione delle opere di cui all'art. 1, primo comma, lett. A, B e C del D.I. 8 aprile 1986, verso il corrispettivo presunto di 480 miliardi, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle aree e per la realizzazione delle eventuali strutture primarie (strade di accesso e di avvicinamento ai pubblici servizi).

Peraltro, in seguito ad una serie di rilievi formulati dalla Corte dei conti nella sede istruttoria del controllo, l'Amministrazione procedente e la società concessionaria hanno provveduto a stipulare un atto aggiuntivo (repertorio n. 1517 del 21.1.1987), con il quale sono stati modificati gli artt. 7, comma 3 e 15, punto 5) della convenzione originaria del 18 luglio 1986.

In particolare, l'art. 7 è stato corretto nel senso che la «percentuale integrativa» di maggiorazione per oneri, spese generali ed utili – applicabile ai prezzi unitari dei lavori e delle forniture risultanti dai listini della Camera di commercio di Milano, «per tener conto delle diverse condizioni di mercato e della dislocazione territoriale degli interventi» – deve intendersi in senso algebrico, e cioè di segno positivo o negativo a seconda dei casi.

Inoltre, al punto 5) dell'art. 15 — concernente la corresponsione della percentuale forfettaria del 12% per spese generali ed oneri della Società concessionaria (attività di organizzazione, coordinamento, contabilizzazione e direzione lavori, ecc.) — l'ammontare dell'anticipazione da erogare su tali oneri è stato ridotto dal 50% al 20%.

Entrambi gli atti contrattuali sono stati poi approvati dal Ministro dei lavori pubblici con D.M. n. 48 del 28 gennaio 1987 (sostitutivo del precedente), che — in relazione alle dotazioni di bilancio — ha autorizzato sul cap. 8411 l'impegno parziale di 380 miliardi, in ragione di 230 miliardi in conto residui degli anni 1985 e 1986 e di 150 miliardi sulla competenza dell'esercizio 1987; la restante somma di 100 miliardi è stata successivamente impegnata con D.M. n. 673 del 14 luglio 1989.

5. Le difficoltà di definizione degli interventi

Come si evince dall'art. 1 della convenzione, la concessione — assentita ai sensi della legge n. 1137 del 1929 — ha la durata di 5 anni e concerne la progettazione e la realizzazione di tutti gli interventi indicati alle lettere A, B e C del D.I. 8 aprile 1986, secondo l'ordine di priorità e nel rispetto delle caratteristiche distributive e funzionali ivi precisati.

La Concessionaria è tenuta, a termini dell'art. 5, ad effettuare entro tre mesi dal perfezionamento della convenzione un'analisi dettagliata delle aree disponibili e a predisporre un «programma realizzativo», nonché — d'intesa con le due Amministrazioni interessate — un «capitolato-programma» contenente gli indirizzi generali di progettazione e le modalità di utilizzazione delle strutture industrializzate, «con annessi alcuni schemi distributivi delle più significative funzioni».

Ottemperando a tale obbligo, la EDIL.PRO. in data 4.6.1987 ha trasmesso gli elaborati di cui sopra all'Amministrazione concedente, che ha sottoposto gli stessi all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici integrato da tre esperti del Ministero di grazia e giustizia.

Già in questa prima fase la sequenza temporale degli adempimenti previsti dalla convenzione si è «inceppata», in quanto la 1ª Sezione di tale Consesso — pur esprimendo parere favorevole («voto» n. 349 del 23/30 luglio 1987) sul capitolato-programma e sui relativi allegati tecnici — ha preso atto che il Ministero di grazia e giustizia chiedeva di modificare la destinazione d'uso di alcuni interventi e proponeva di riordinare le priorità indicate dalla Concessionaria.

Poiché, peraltro, l'accoglimento di tali proposte comportava modifiche al programma degli interventi, il Consiglio superiore ha rimesso gli atti al Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, a termini dell'art. 1 — ultimo comma — del decreto interministeriale 8 aprile 1986 più volte citato.

Quest'ultimo Comitato — anche per effetto delle vicende ricordate sub 2 — si è riunito solo il 4 febbraio 1988, vale a dire ad oltre 6 mesi di distanza dal «voto» del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Sulla base delle verifiche di fattibilità compiute dalla Società concessionaria, è stato deliberato lo stralcio di ben 9 opere (pari ad 1/3 del totale) nella quasi totalità dei casi per indisponibilità o insufficienza delle aree di sedime: il che non depone certo a favore dell'accuratezza e dell'attendibilità delle valutazioni compiute in sede di definizione del programma originario.

Nell'occasione il Comitato ha anche deciso, nell'ambito del gruppo A — parte seconda, di inserire la realizzazione di una sezione di semilibertà per 50 posti presso la casa circondariale di Avellino, mentre la capienza dell'analoga struttura prevista per Messina è stata ampliata da 50 a 80 posti.

Tali modifiche sono state formalizzate con il D.I. 22 luglio 1988 (all. 3), e cioè dopo oltre 5 mesi dalla pronuncia del Comitato paritetico, il quale si è nuovamente occupato del programma straordinario ex lege n. 887/84 nelle successive sedute dell'8 giugno e del 27 luglio 1988.

Nella prima tornata sono stati stralciati i lavori di ristrutturazione (non compresi nella concessione EDIL.PRO.) degli esistenti istituti di Massa e di Alghero, avendo l'Amministrazione penitenziaria optato per interventi più limitati, a carico dei propri fondi di bilancio; nella seconda riunione è stato invece inserito in quest'ultimo gruppo (gruppo D) un intervento di risanamento di alcune sezioni del carcere di

«Regina Coeli» in Roma, mentre nell'ambito del «gruppo B» (compreso nella concessione) è stato stralciato — perchè ritenuto non più necessario in relazione alle esigenze penitenziarie della Sardegna — l'istituto di Isili ed è stata reinserita la realizzazione della casa di reclusione di Favignana, precedentemente esclusa per indisponibilità dell'area.

Queste ultime variazioni al programma sono state approvate con il decreto interministeriale 9 novembre 1988 (all. 4), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 dicembre 1988.

Ciò ha finalmente consentito al Ministro dei lavori pubblici di approvare, con proprio decreto del 18 gennaio 1989 — e cioè con quasi un anno e mezzo di ritardo rispetto al previsto termine di 60 giorni — il programma realizzativo e il capitolato-programma aggiornati dalla Società concessionaria: in altri termini, sono occorsi complessivamente ben 4 anni per completare l'attività di programmazione degli interventi e dare avvio alla progettazione di massima delle singole opere ai sensi dell'art. 6 della convenzione.

6. La progettazione delle opere: il recepimento dei nuovi «standars» detentivi

Anche questa fase, tuttavia, è risultata estremamente laboriosa a causa dei contrasti più volte emersi tra il Ministero dei lavori pubblici (amministrazione precedente) e il Ministero di grazia e giustizia (amministrazione utente).

Quest'ultima ha infatti presentato in sede di Comitato paritetico, nel gennaio 1990, un documento contenente «Criteri per una moderna edilizia penitenziaria», in relazione al quale è stato attivato un gruppo misto di lavoro per verificare l'applicabilità di siffatti criteri alle opere in corso di realizzazione.

In base alle risultanze dell'indagine condotta dal citato gruppo di lavoro i rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia in seno alla 1ª Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici — dopo aver richiamato il principio generale, desumibile l'art. 3 della legge n. 404/77, secondo il quale sui progetti per la costruzione di istituti carcerari il parere del Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena «è vincolante sotto il profilo della speciale tecnica penitenziaria» — hanno sostanzialmente bocciato tutti i progetti di massima presentati dalla EDIL.PRO.

Partendo dal presupposto che il numero e la natura delle modifiche da apportare non consentivano semplici correzioni e aggiustamenti in sede di redazione del progetto esecutivo, essi hanno chiesto — nella seduta del 24 maggio 1990 — che i progetti di massima fossero restituiti alla Società concessionaria «per essere radicalmente rielaborati al fine di renderli rispondenti alle esigenze dell'Amministrazione di grazia e giustizia».

La Concessionaria ha ottemperato a tali prescrizioni in tempi brevi, ripresentando i progetti rielaborati in data 11 luglio 1990: il Consiglio superiore, dal canto suo, — dopo aver acquisito dalla competente Direzione del Ministero di grazia e giustizia una valutazione sostanzialmente positiva sui nuovi elaborati (eccetto che per la caserma agenti da realizzare a Napoli-«Poggioreale», di cui è stata chiesta la sospensione) — con distinti «voti» in data 26 luglio 1990 ha espresso parere favorevole sui singoli progetti di massima.

Si è posta a questo punto l'esigenza di accelerare il più possibile l'iter amministrativo per la realizzazione del programma, le cui scadenze temporali risultavano ormai sconvolte dalle vicende dianzi illustrate. Il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con la Concessionaria, ha perciò deciso di modificare l'originaria convenzione, stabilendo che all'approvazione dei progetti di massima poteva provvedersi «tramite note della Direzione generale dell'edilizia statale» e specificando meglio le clausole relative alla valutazione economica dei progetti esecutivi e alle funzioni di vigilanza e controllo dell'«Ingegnere designato» sulla contabilità dei lavori e sugli atti afferenti ai rapporti tra concedente e concessionario.

Il relativo atto aggiuntivo è stato approvato — previo parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici («voto» n. 487 del 22.11.1990) — con D.M. 28 marzo 1991 n. 332. Nell'occasione le parti contraenti hanno preso atto delle modifiche al programma intervenute «medio tempore», ivi comprese quelle recate dal D.I. 20 dicembre 1990 (all. 5): su richiesta del Comitato paritetico, è stata stralciata

la costruzione del padiglione giovani adulti nel carcere di Roma-«Rebibbia» (gruppo A, parte prima) e della sezione di semilibertà nel carcere di Napoli-«Poggioreale» (gruppo A, parte seconda), mentre è stata nuovamente espunta dal gruppo B la casa di reclusione di Favignana, la cui realizzazione è stata finanziata nell'ambito del programma ordinario di edilizia penitenziaria (cap. 8404).

7. L'approvazione dei progetti esecutivi

Con distinte note ministeriali del 21 e 22 febbraio 1991 l'Amministrazione ha provveduto ad approvare i progetti di massima delle singole opere (tab. A), invitando la Società concessionaria a presentare (entro il termine di cinque mesi previsto dall'art. 6 della convenzione) i progetti esecutivi, redatti secondo le prescrizioni e osservazioni contenute nel relativo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 26 luglio 1990.

Tale attività è stata tempestivamente espletata dalla Concessionaria, sicchè il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore, ha potuto approvare entro la fine del 1991 la maggior parte dei progetti esecutivi con i rispettivi quadri di spesa: solo per gli interventi riguardanti l'istituto di S. Maria C.V. e la sezione di semilibertà di Avellino i decreti di approvazione sono slittati ai primi mesi del 1992, mentre per la sezione di semilibertà di Messina si è dovuto attendere la fine dell'anno (tab. B).

Contemporaneamente l'Amministrazione — mediante approvazione del 3° atto aggiuntivo disposta con D.M. 13 aprile 1992, n. 290 — ha prorogato di 5 anni il termine di scadenza (4 marzo 1992) previsto dalla convenzione originaria, dando atto che i ritardi accumulati dipendevano da fatti non imputabili al concessionario. Con l'occasione è stata anche recepita l'ulteriore modifica al programma, apportata dal D.I. 4 ottobre 1991 (all. 6): vale a dire, lo stralcio della realizzazione della sezione di semilibertà nel carcere di Palermo (gruppo A — parte seconda) dovuto «al parere contrario della Sovrintendenza ai beni culturali e ambientali».

Appaiono particolarmente significative le considerazioni svolte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici in ordine all'effettivo evolversi del rapporto concessorio e poste a fondamento del parere favorevole alla proroga quinquennale della concessione medesima.

Nel «voto» n. 30 del 14 febbraio 1992 la 1ª Sezione dell'Organo consultivo rileva che «si è avuta una dilatazione dei tempi relativi all'attività programmatrice, ben oltre i 19 mesi previsti in convenzione, fino ad assorbire anche il tempo di 41 mesi previsti per l'esecuzione delle opere, i collaudi e le espropriazioni».

In tale vicenda — sottolinea il Collegio — ha assunto un peso determinante anche la rimodulazione dei progetti di massima di tutte le opere, per adeguare l'impianto organizzativo e distributivo degli istituti da realizzare ai nuovi criteri di edilizia penitenziaria elaborati «medio tempore» dal Ministero di grazia e giustizia.

La sostanziale precarietà delle scelte programmatiche è ulteriormente confermata dal decreto interministeriale 21 luglio 1993 (all. 7), con il quale è stato disposto lo stralcio della sezione di semilibertà di Belluno, «ritenuta non più necessaria», ed è stata cancellata l'ultima parte (gruppo E) del programma originario — peraltro non compresa nella concessione —, in considerazione del fatto che «le cappelle per l'esercizio del culto, negli istituti funzionanti che ne sono sprovvisti, saranno costruite dall'Amministrazione penitenziaria con i fondi del proprio bilancio».

È doveroso aggiungere, per motivi di completezza, che neppure gli interventi di ristrutturazione di istituti esistenti (gruppo D) — la cui esecuzione è stata riservata ai Provveditorati regionali alle OO.PP. — sono risultati immuni da tale fenomeno.

Dopo una prima modifica (già citata sub. 5) intervenuta nel novembre 1988 — che aveva portato all'inserimento di un intervento di recupero nel carcere romano di «Regina Coeli» e allo stralcio degli analoghi interventi negli istituti di Alghero e Massa —, quest'ultimo istituto è stato reinserito nel programma dal D.I. 21 dicembre 1989 (all. 8), sia pure al 40 posto in ordine di priorità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Successivamente gli interventi sono stati portati da 4 a 7 dal D.I. 6 settembre 1990 (all. 9), che ha aggiunto, per sopravvenute esigenze dell'Amministrazione penitenziaria, le case circondariali di Roma-«Rebibbia», Cassino e Cagliari, quest'ultima in sostituzione della casa di reclusione di Alghero stralciata in precedenza.

Nella tabella C sono poste a confronto le opere previste dal programma originario del 1986 e quelle comprese nella stesura aggiornata al 31 dicembre 1993.

Com'è agevole notare, gli interventi oggetto della concessione con la Soc.EDIL.PRO. (gruppi A, B e C) sono pressochè dimezzati, in quanto si riducono da 27 a 14, mentre quelli del gruppo D di pertinenza dei Provveditorati regionali alle OO.PP. sono quasi raddoppiati, passando da 4 a 7; infine, risultano del tutto soppressi gli interventi (cappelle per il culto) di cui al gruppo E del programma.

8. La realizzazione degli interventi

Una volta ottenuta, da parte dell'Amministrazione concedente, l'approvazione dei progetti esecutivi delle opere, la Società concessionaria ha provveduto ad aggiudicare i lavori ai sensi dell'art. 9, lett. b) della concezione.

Nel prospetto che segue sono riportati, per ciascun intervento, i dati inerenti all'espletamento della gara, all'importo dell'appalto, all'impresa aggiudicataria e alla stipulazione del relativo contratto; vengono, inoltre, fornite notizie in ordine allo stato di avanzamento delle opere, rispetto alla produzione teorica dei rispettivi «programmi dei lavori».

Gruppo A

— Parte prima

TORINO «LE VALLETTE» (padiglione giovani adulti)

Importo lordo	L.	23.976.620.000
Data gara		21 maggio 1992
Ribasso		1,78%
Impresa appaltatrice		Cosma Costruzioni - Maltauro Ing. Piero & Figli
Consegna lavori		15 settembre 1992
Firma contratto		12 ottobre 1992
Importo a base d'appalto	L.	17.938.363.000
Durata lavori		giorni 1.095
Fine lavori		14 settembre 1995
Sospensione		giorni 41
Nuova scadenza		25 ottobre 1995
Produzione lavori 6° SAL al 15.12.93	L.	9.217.237.952
Produzione da programma lavori	L.	7.782.000.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gruppo B

S. CAPUA VETERE (casa circondariale)

Importo lordo	L.	117.993.819.000
Data gara		23 marzo 1992
Ribasso		1,65%
Impresa appaltatrice	C.M.C. - Pizzarotti Pro.ge.co.	
Consegna lavori		25 maggio 1992
Firma contratto		10 giugno 1992
Importo a base d'appalto	L.	81.946.931.000
Durata lavori		giorni 1.100
Fine lavori		24 maggio 1995
Produzione lavori 8° SAL al 30.12.93	L.	59.119.982.663
Produzione da programma lavori	L.	40.882.000.000

VIBO VALENTIA (casa circondariale)

Importo lordo	L.	64.079.059.000
Data gara		11 dicembre 1991
Ribasso		1,78%
Impresa appaltatrice	Consorzio Calabrese Imprese edili (Zinzi, Frasa, Somac)	
Consegna lavori		16 gennaio 1992
Firma contratto		19 febbraio 1992
Importo a base d'appalto	L.	46.908.047.000
Durata lavori		giorni 1.100
Sospensione		giorni 20
Produzione lavori 8° SAL al 15.11.93	L.	9.716.185.831
Produzione da programma lavori	L.	15.048.000.000

ROSSANO CALABRO (casa circondariale)

Importo lordo	L.	59.535.186.000
Data gara		8 gennaio 1992
Ribasso		4,45%
Impresa appaltatrice	Grassetto Costruzioni - Coop. Costruttori - N.E.R.	
Consegna lavori		5 marzo 1992
Firma contratto		7 aprile 1992
Importo a base d'appalto	L.	43.749.241.000
Durata lavori		giorni 1.100
Fine lavori		9 marzo 1995
Produzione lavori 8° SAL al 23.12.93	L.	7.920.176.319
Produzione da programma lavori	L.	17.673.000.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SIRACUSA (casa circondariale)

Importo lordo	L.	65.791.707.000
Data gara.		4 marzo 1992
Ribasso		3,10%
Impresa appaltatrice.		Cer - Maltauro - Lombardini
Consegna lavori		8 aprile 1992
Firma contratto		15 aprile 1992
Importo a base d'appalto	L.	47.124.722.000
Durata lavori.		giorni 1.100
Fine lavori		26 maggio 1995
Sospensione		giorni 42
Produzione lavori 8° SAL al 31.12.93	L.	16.836.216.946
Produzione da programma lavori.	L.	27.564.000.000

Gruppo C

ROMA-«REBIBBIA» (deposito casermaggio agenti e detenuti)

Importo lordo	L.	5.683.469.000
Data gara.		27 settembre 1993
Ribasso		30,88%
Impresa appaltatrice.		C.M.B. Cooperativa Muratori e Braccianti di Carpi
Consegna lavori		16 dicembre 1993
Firma contratto		8 marzo 1994
Importo a base d'appalto	L.	4.326.136.000
Durata lavori.		giorni 548
Fine lavori		18 giugno 1995
Produzione lavori		—
Produzione da programma lavori.		—

CROTONE (caserma agenti)

Importo lordo	L.	4.590.013.000
Data gara.		23 aprile 1992
Ribasso		1,50%
Impresa appaltatrice.		C.M.C. Costruzioni Procopio
Consegna lavori		14 maggio 1992
Firma contratto		18 giugno 1992
Importo a base d'appalto	L.	3.492.297.000
Durata lavori.		giorni 455
Fine lavori		11 agosto 1993
Sospensione		dal 27 luglio 1993
Produzione lavori 5° SAL al 26.07.1993	L.	3.429.107.403
Produzione da programma lavori	L.	3.492.000.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIMINI (caserma agenti)

Importo lordo	L.	10.608.108.000
Data gara		2 marzo 1992
Ribasso		1,50%
Impresa appaltatrice		Santarelli Costruzioni - Adanti Solazzi & C.
Consegna lavori		25 marzo 1992
Firma contratto		29 aprile 1992
Importo a base d'appalto	L.	7.447.481.000
Durata lavori		giorni 548
Fine lavori		23 settembre 1993
Sospensione		dal 14 settembre 1993
Produzione lavori 7° SAL al 13.09.1993	L.	7.430.328.524
Produzione da programma lavori	L.	7.447.000.000

UDINE (caserma agenti e poligono di tiro)

Importo lordo	L.	12.326.735.000
Data gara		9 marzo 1992
Ribasso		1,22%
Impresa appaltatrice		C.C.P.L. (Coop. Orion) - Ing. Martelli
Consegna lavori		2 aprile 1992
Firma contratto		29 maggio 1992
Importo a base d'appalto	L.	9.043.091.000
Durata lavori		giorni 560
Fine lavori		13 ottobre 1993
Proroga di 30 gg. - Nuova fine		13 novembre 1993
Produzione lavori 6° SAL al 28.10.1993	L.	9.016.286.439
Produzione da programma lavori	L.	9.403.000.000

8.1 Com'è agevole notare, il ritmo di esecuzione delle varie opere è alquanto disomogeneo poichè, mentre la costruzione del padiglione giovani adulti nel carcere di Torino - «Le Vallette» e della casa circondariale di S. Maria C.V. (CE) evidenziano un avanzamento dei lavori notevolmente superiore a quello teorico, per gli altri istituti di cui al «gruppo B» si registra una situazione diametralmente opposta: infatti, a Vibo Valentia la produzione effettiva non supera il 65% di quella preventivata, mentre a Siracusa scende al 60%; valori percentuali ancora più modesti si registrano a Rossano Calabro (45%) e a Caltagirone (40%).

L'Amministrazione - specificamente interpellata al riguardo - ha precisato che nel caso di Vibo Valentia i lavori hanno subito un forte rallentamento a causa del ritardato spostamento di alcuni tralicci dell'alta tensione a servizio della linea ferroviaria Battipaglia-Reggio Calabria: la delocalizzazione degli impianti è stata realizzata dalle Ferrovie dello Stato solo nel marzo 1994.

Il ritrovamento di reperti archeologici ha invece bloccato la costruzione di alcuni corpi di fabbrica dell'istituto penitenziario di Rossano. Su richiesta della competente Sovrintendenza, la Società concessionaria ha predisposto una perizia di spesa - recentemente inoltrata al Ministero dei lavori pubblici - per lo svolgimento di indagini geoarcheologiche nelle aree di sedime destinate al padiglione detentivo, ai laboratori e ai magazzini. Il presumibile ritardo rispetto alla data di ultimazione lavori è quantificato in circa 8 mesi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Difficoltà di natura geologica hanno invece rallentato l'esecuzione delle fondazioni dei circa 20 edifici che costituiscono il nuovo complesso penitenziario di Siracusa: la presenza, sotto lo strato superficiale di terreno vegetale, di alcuni strati di roccia molto compatti e resistenti ha infatti reso più laboriosi e complessi gli scavi a sezione obbligata delle fondazioni dirette su plinti.

Sopravvenute esigenze di ristrutturazione del gruppo industriale di proprietà dei fratelli Costanzo di Catania, cui appartiene anche la Soc. CEAP - mandataria del raggruppamento di imprese appaltatrici della nuova casa circondariale -, hanno negativamente influito sui ritmi di produzione dell'intervento in corso di realizzazione a Caltagirone.

In aggiunta alle cause specifiche sopra richiamate, l'Amministrazione sottolinea in via generale anche l'appesantimento della gestione economico-finanziaria degli appalti derivante dalla perenzione strativa che ha interessato i fondi stanziati sul cap. 8411: ed invero, la necessità di richiedere di volta in volta la reinscrizione delle somme in bilancio allunga considerevolmente i tempi di pagamento dei lavori già eseguiti, creando ricorrenti problemi di liquidità per le imprese.

8.2 Aspetti contrastanti si rilevano anche nel comparto delle sezioni di semilibertà, - da realizzare - dopo lo stralcio di numerosi interventi - a Messina e ad Avellino (gruppo A - parte seconda del programma).

Nel primo caso le difficoltà di carattere urbanistico sono state superate con il D.M. n. 583 del 12 luglio 1993, sicché la Concessionaria ha potuto pubblicare il relativo bando di gara in data 22 febbraio 1994: attualmente è in via di espletamento la procedura concorsuale, che dovrebbe concludersi nel prossimo mese di luglio.

Per contro, nel caso di Avellino il parere di conformità urbanistica rilasciato dalla Regione Campania in data 6 settembre 1992 non è stato ritenuto sufficiente dalla Direzione generale del coordinamento territoriale dello stesso Ministero dei lavori pubblici: per la realizzazione del padiglione per semiliberti nel perimetro dell'esistente istituto penitenziario è stata richiesta una esplicita deliberazione del Consiglio comunale.

Tale pronuncia, a tutt'oggi, non risulta ancora intervenuta, nonostante i ripetuti solleciti inoltrati dalla Società concessionaria e pertanto non è dato prevedere quale sarà l'esito del procedimento istruttorio.

La vicenda si è ripetuta (sia pure parzialmente) per la realizzazione del magazzino vestiario di Aversa (CE), compreso negli interventi di cui al «gruppo C» del programma.

Anche in questo caso la localizzazione del fabbricato - su un'area demaniale all'interno del perimetro dell'Ospedale psichiatrico giudiziario «Filippo Saporito» - ha ottenuto il parere favorevole della Regione Campania sotto il profilo della conformità urbanistica: tuttavia la competente Direzione generale del Ministero dei lavori pubblici ha chiesto da parte del Comune la delibera consiliare ai sensi del 3° comma (e non del 2° comma) dell'art. 81 del D.P.R. n. 616/77.

Detta deliberazione è stata successivamente adottata dal Consiglio comunale di Aversa, che ha espresso parere contrario alla realizzazione dell'opera. Attualmente sono in corso contratti tra le Amministrazioni interessate e la Regione Campania, al fine di riesaminare le esigenze connesse alla localizzazione dell'opera e alla sua stessa fattibilità.

8.3 Risultano, invece, quasi ultimati gli interventi concernenti la costruzione di caserme per la polizia penitenziaria a Rimini, Crotone e Udine.

Per la struttura di Rimini è attualmente all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici una perizia di variante e suppletiva per la costruzione di un collegamento fognario tra l'istituto penitenziario nel suo complesso e l'esistente rete di scarico comunale, che dovrebbe essere realizzato nel termine di quattro mesi.

La costruzione della caserma agenti di Crotone ha invece richiesto la modifica delle strutture di fondazione, passate dal tipo indiretto su pali al tipo diretto su plinti e travi rovesce.

La relativa perizia di variante, con diminuzione di spesa, è stata favorevolmente esaminata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nella seduta del 3 maggio 1994: è in corso il perfezionamento dei relativi atti amministrativi, che comprendono una proroga di tre mesi del termine di ultimazione dei lavori.

Nel caso di Udine la prevista realizzazione di un poligono di tiro annesso alla caserma agenti ha comportato la redazione di una perizia di variante e suppletiva, per adeguare l'impianto alle prescrizioni dello Stato Maggiore dell'Esercito.

La perizia ha ottenuto, nella seduta del 22 febbraio 1994, il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale ha riconosciuto la necessità di protrarre di 138 giorni il tempo utile per il completamento dell'opera.

Per quanto concerne, infine, la realizzazione del deposito di casermaggio di Roma - «Rebibbia» va sottolineato che il relativo contratto tra la Società concessionaria e la C.M.B. - Cooperativa muratori e braccianti di Carpi è stato sottoscritto l'8 marzo 1994: i lavori, consegnati sotto le riserve di legge in data 16 dicembre 1993, dovrebbero concludersi nel giugno del 1995 allo scadere del previsto termine di 548 giorni.

9. Profili finanziari

Come già accennato in precedenza (cfr. par. 4), lo stanziamento complessivo di 530 miliardi, recato dall'art. 11 della legge n. 887/84 per la realizzazione del programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria, era originariamente articolato in tre anni (1985-1987).

Le successive leggi finanziarie n. 41 del 28.2.1986 e n. 910 del 22.12.1986 hanno, peraltro, rimodulato tale stanziamento, in ragione di 80 miliardi per l'esercizio 1985 e in 150 miliardi per ciascuno degli anni 1986, 1987 e 1988.

In sede di definizione del programma degli interventi, le risorse disponibili sono state destinate per 480 miliardi alle opere da eseguire in concessione (gruppi A, B e C) e per 50 miliardi alle opere direttamente realizzate dall'Amministrazione tramite i Provveditorati regionali alle OO.PP. territorialmente competenti (gruppi D ed E).

9.1 Con riferimento alla concessione assentita alla EDIL.PRO. S.p.A. sono riportati, nell'allegata tabella D i dati che compongono il quadro finanziario riepilogativo, alla data del 31 dicembre 1993.

In particolare, vengono indicate per ciascuna opera - in relazione al rispettivo stadio di realizzazione - le somme corrisposte e da corrispondere alla Società concessionaria, distintamente per oneri di progettazione, oneri di concessione ed esecuzione lavori.

Deve precisarsi al riguardo che per l'attività di progettazione è previsto un compenso pari al 6% dell'importo lordo dei lavori: ai sensi dell'art. 15, punto 3) della convenzione è stato corrisposto alla Concessionaria il 95% di tale quota, calcolato in base all'importo risultante da ciascun progetto esecutivo. Il corrispettivo per l'esecuzione delle opere è stato invece determinato applicando la percentuale del 12% sull'importo lordo dei lavori risultante dai singoli stati di avanzamento.

Va anche sottolineato che, alla predetta data del 31.12.1993, non risultano disposte erogazioni a titolo di revisione prezzi. Tale meccanismo è stato del tutto escluso - ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 333/92 convertito dalla legge n. 359/92 - per i lavori relativi alla sezione di semilibertà di Messina, il cui progetto esecutivo è stato approvato con D.M. n. 1107 del 22 dicembre 1992.

Vengono inoltre evidenziati in un separato prospetto gli oneri di progettazione pari a 610 milioni, determinati (o da determinare) dal Consiglio superiore dei lavori pubblici per gli interventi inizialmente compresi e poi stralciati dal programma allegato alla convenzione.

Particolarmente elevato, inoltre, risulta l'importo (più di 1 miliardo) corrisposto alla Concessionaria a titolo di acconto per la progettazione della caserma agenti e comando regionale nell'ambito del complesso carcerario di Napoli-«Poggioreale»: giova ricordare in proposito che la competente Direzione generale del Ministero di grazia e giustizia, con nota del 25 luglio 1990, aveva chiesto al Consiglio superiore dei lavori pubblici di «sospenderne l'esame in quanto le aree, a suo tempo individuate, allo stato non risultano disponibili».

La stessa Amministrazione penitenziaria, nell'occasione, aveva prospettato l'ipotesi di realizzare le strutture in questione «sull'area attualmente disponibile nell'intercinta, posteriormente alla chiesa, previa rielaborazione del progetto», impegnandosi a fornire tempestivamente le necessarie indicazioni al Ministero dei lavori pubblici: tale riserva è stata sciolta solo nei primi mesi del 1994.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Complessivamente alla Società concessionaria risultano corrisposti circa 20 miliardi per oneri di progettazione e 16 miliardi per oneri di concessione, mentre i lavori eseguiti ammontano a 133,4 miliardi pari al 41,2% dell'importo dei lavori appaltati.

I lavori che restano da eseguire, compresi quelli ancora da appaltare, ammontano a 205,4 miliardi: sommando anche l'importo preventivato per l'intervento di Napoli-«Poggioreale» (19,3 miliardi) recentemente sbloccato, il totale è di circa 225 miliardi.

Attualmente il costo globale delle opere in concessione è pari a 425,3 miliardi.

9.2 Per quanto concerne gli interventi di pertinenza dei Provveditorati alle OO.PP., va ricordato che un primo finanziamento per complessivi 22,5 miliardi venne disposto con D.M. n. 91 del 25 gennaio 1988: 8,5 miliardi (3,5 mld. per Massa e 5 mld. per Lucca) furono assegnati al Provveditorato regionale per la Toscana, 12 miliardi all'Organo decentrato del Piemonte per la casa di reclusione di Alessandria e 2 miliardi furono trasferiti alla Regione Sardegna per la casa di reclusione di Alghero.

Successivamente, in seguito allo stralcio dell'intervento di ristrutturazione della casa circondariale di Massa - disposto dal D.I. 9 novembre 1988-, si è provveduto a disassegnare la corrispondente somma di 3,5 miliardi (D.M. n. 1291 del 23 dicembre 1988).

Infine, con D.M. 17 dicembre 1990 n. 915 è stata impegnata la residua somma di 31 miliardi, che è stata ripartita in relazione alle modifiche apportate al programma in data 6 settembre 1990.

In particolare, per il reinserimento della casa circondariale di Massa è stata disposta l'assegnazione di L. 6.674.000.000 al Provveditorato regionale per la Toscana, mentre i 2 miliardi trasferiti alla Regione Sardegna sono stati destinati alla Casa circondariale di Cagliari, in sostituzione del soppresso intervento ad Alghero; al Provveditorato regionale per il Lazio sono andati complessivamente 12,7 miliardi per interventi nei penitenziari romani di «Regina Coeli» (4 miliardi) e «Rebibbia» (2,5 miliardi) e nella casa circondariale di Cassino (6,2 miliardi); la restante somma di L. 11.626.000.000, disponibile sul cap. 8411, è stata infine assegnata al Provveditorato alle OO.PP. per il Piemonte per le esigenze della casa di reclusione di Alessandria, giusta delibera del Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria del 22 novembre 1990.

L'accantonamento di 50 miliardi sui fondi di cui all'art. 11 della legge n. 887/84 - essendo stata disposta, con D.I. 21 luglio 1993, la cancellazione degli interventi previsti dalla lett. E del programma (cappelle per il culto) - risulta quindi assorbito interamente dagli interventi di recupero e ristrutturazione di istituti preesistenti di cui al «gruppo D», con la seguente ripartizione:

(in milioni)

Lucca C.C.	5.000	Provveditorato OO.PP. Toscana
Massa C.R.	6.674	Provveditorato OO.PP. Toscana
Alessandria C.R.	23.626	Provveditorato OO.PP. Piemonte
Roma «R. Coeli» C.C.	4.000	Provveditorato OO.PP. Lazio
Roma «Rebibbia» C.C.	2.500	Provveditorato OO.PP. Lazio
Cassino C.C.	6.200	Provveditorato OO.PP. Lazio
Cagliari C.C.	2.000	Regione Sardegna
TOTALE	50.000	

10. I lavori eseguiti direttamente dall'Amministrazione

10.1 Con riferimento agli interventi di competenza del Provveditorato alle OO.PP. per la Toscana, va sottolineato che per la casa di reclusione di Massa è stato predisposto un progetto per lavori di ristrutturazione delle opere murarie, igienico-sanitarie ed elettriche.

A seguito di licitazione privata l'appalto è stato aggiudicato, nel settembre 1990, all'impresa CAR-DUCCI Valerio di Firenze per l'importo di 6,5 miliardi, comprensivo dell'aumento del 27,15% offerto dall'impresa medesima in sede di gara.

Con due successive perizie, redatte rispettivamente in data 11 febbraio e 6 dicembre 1993, sono state introdotte varianti senza aumento di spesa poi approvate unitamente ai relativi atti aggiuntivi.

Secondo notizie fornite dall'Amministrazione in data 8 aprile 1994 è stata compilata una terza perizia di variata distribuzione di spesa, attualmente all'esame del Comitato tecnico-amministrativo.

Al 22 aprile 1994, data del 5° stato di avanzamento, risultano eseguiti lavori per un importo di circa 3,2 miliardi cui vanno aggiunti 650 milioni corrisposti all'impresa a titolo di anticipazione, per un totale di 3,8 miliardi; in data 23 dicembre 1993 è stato inoltre emesso il 1° acconto per revisione prezzi, nell'importo di 150,7 milioni di lire.

Nella casa circondariale di Lucca risultano effettuati tre distinti interventi, peraltro di importo limitato, che complessivamente sfiorano il miliardo di lire: l'impegno dell'Amministrazione appare, quindi, insufficiente in quanto le risorse utilizzate non superano il 20% di quelle assegnate (5 miliardi). Si tratta inoltre di lavori appaltati tra il 1988 e il 1989, per i quali nel 1991 risultano già approvati gli atti di contabilità finale: si registra pertanto una incomprensibile inerzia, per effetto della quale alla fine dell'esercizio finanziario 1990 sul cap. 8411 è stata accertata un'economia di oltre 3 miliardi.

Inizialmente, è stata realizzata una palestra nella zona della ex lavanderia del carcere con una spesa di L. 337.620.000, al netto del ribasso del 10,10% offerto dall'impresa aggiudicataria «CALOSI E DEL MASTIO S.p.A.» di Firenze.

Subito dopo sono stati appaltati (con il ribasso del 9,15%) alla ditta «BIEMME COSTRUZIONI S.r.l.» di Lucca i lavori di rifacimento della copertura sovrastante la 3ª sezione dell'Istituto penitenziario, per l'importo di 408 milioni; una perizia di variante e suppletiva, approvata — unitamente all'atto aggiuntivo — nel settembre 1990, ha portato il costo finale a circa 527 milioni di lire.

Infine, nel dicembre 1989 è stata approvata una perizia per lavori di somma urgenza, concernenti la demolizione di strutture pericolanti della 2ª sezione del carcere: l'intervento, dell'ammontare di 100 milioni, è stato affidato mediante lettera d'impegno (con il ribasso dello 0,60%) all'impresa NASSI Lionello di Reggello.

10.2 L'intervento di ristrutturazione di maggiore rilevanza in termini di spesa è senza dubbio quello nel penitenziario di Alessandria, per il quale sono stati assegnati oltre 23 miliardi al Provveditorato alle OO.PP. per il Piemonte.

Tale Organo, previa autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici e con l'assenso del Ministero di grazia e giustizia, ha affidato in concessione la progettazione ed esecuzione dei lavori di cui sopra all'Associazione temporanea di imprese «BORINI COSTRUZIONI S.p.A.» (capogruppo), «ZUMAGLINI & GALLINA S.p.A.» e «METROPOLIS S.r.l. - Costruzioni ed Impianti», risultata vincitrice della selezione indetta in data 16 dicembre 1988.

Le risorse disponibili sono state, destinate alla realizzazione di un 1° stralcio dell'intera opera di ristrutturazione e ampliamento dell'Istituto, il cui finanziamento complessivo è stato elevato a 30 miliardi dal Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria nell'adunanza del 22 novembre 1990.

La Concessionaria, dopo aver accettato le prescrizioni relative ai nuovi «standards» detentivi, ha presentato in data 10 dicembre 1990 il progetto generale di massima e quello di lo stralcio, nei rispettivi importi di 30 miliardi e di 23,6 miliardi, sui quali si è favorevolmente espresso il Comitato tecnico-amministrativo.

Lo stesso Organo consultivo, con «voto» del 12 giugno 1991, ha dato parere favorevole sui progetti esecutivi, generale e di 1° stralcio, redatti dalla Concessionaria entro i termini previsti dalla convenzione (rep. n. 4701 del 13.12.1990); con proprio decreto del 26 luglio 1991 il Provveditore alle OO.PP. per il Piemonte ha approvato entrambi i progetti e l'atto aggiuntivo riguardante l'esecuzione dei lavori di 1° stralcio, la cui ultimazione era prevista per il 13 febbraio 1994.

Peraltro, sopravvenute difficoltà operative e la necessità di far fronte ad oneri revisionali nel frattempo maturati e non coperti dai fondi disponibili hanno causato, nel giugno del 1993, l'esclusione dei lavori relativi alla «Sala regia», alla «Zona rotonda», ai Corpi di fabbrica C, D, E ed F, nonché agli edifici «Massima sicurezza» e «Isolamento». Nel contempo, l'esigenza di ampliare la capienza dell'Istituto ha indotto il Ministero di grazia e giustizia a chiedere alla Concessionaria alcune varianti funzionali al progetto di ristrutturazione.

Con D.I. in data 21 luglio 1993 è stato disposto a carico dei fondi ordinari per l'edilizia penitenziaria (cap. 8404) un finanziamento integrativo di 12 miliardi per il completamento delle opere, di cui 3,5 miliardi per revisione prezzi.

La Concessionaria ha quindi redatto una perizia di variante e suppletiva per i lavori di 1° stralcio, che — previo parere favorevole del C.T.A. — è stata approvata dal Provveditorato alle OO.PP. per il Piemonte, unitamente al 2° atto aggiuntivo, con decreto n. 95315 dell'8 novembre 1993.

Va infine precisato che, con provvedimento del 31 dicembre 1993 è stato approvato il progetto esecutivo dei lavori di completamento per l'importo di 8,5 miliardi, presentato dalla Concessionaria per l'utilizzazione del finanziamento integrativo di cui sopra: su tale progetto si era pronunciato positivamente, con «voto» del 16.12.1993, il Comitato tecnico-amministrativo che ha espresso anche parere favorevole alla stipulazione del 3° atto aggiuntivo alla convenzione.

10.3 Per quanto concerne gli interventi curati dal Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio, vengono in evidenza innanzitutto i lavori di recupero nel carcere di Roma-«Regina Coeli».

Il finanziamento di 4 miliardi a carico del cap. 8411 è stato utilizzato per la ristrutturazione delle garitte, delle scale di accesso e dei camminamenti del muro di cinta: i lavori, aggiudicati con il ribasso del 10,80% all'impresa Mario DI CARLO di Roma, sono stati ultimati il 3 marzo 1993 con una spesa complessiva di 1 miliardo.

La restante quota di 3 miliardi è stata destinata all'esecuzione di una prima fase di lavori di ristrutturazione, nell'ambito di un progetto dell'importo di 4,4 miliardi (finanziato per la differenza di 1,4 mld. sugli stanziamenti ordinari del cap. 8404), affidati in concessione all'Associazione temporanea di imprese «S.A.B.A. s.r.l.» e BORRELLI Giovanni e già ultimati.

I fondi assegnati per la casa circondariale di Roma-«Rebibbia» (2,5 miliardi) risultano utilizzati per lavori di ripristino dell'edificio «Vecchie caserme» e per la sistemazione delle aree esterne delle «Nuove caserme».

I lavori — che costituiscono il 1° lotto funzionale di un progetto generale dell'importo di 6,9 miliardi, in attesa di ulteriori finanziamenti — sono stati eseguiti dall'impresa «S.I.E. S.r.l.» di Roma: nell'esercizio in corso è stata chiesta la reiscrizione dei fondi per il pagamento del 5° ed ultimo stato di avanzamento.

L'intervento di maggiore rilevanza finanziaria ha interessato la casa circondariale di Cassino, nell'ambito della quale il finanziamento di 6,2 miliardi è stato utilizzato per la ristrutturazione funzionale della Sezione penale.

I lavori, aggiudicati all'impresa «BONIFATI S.p.A.» ed eseguiti per circa un terzo del totale, sono stati sospesi recentemente per rendere possibile da parte del Genio militare un intervento di bonifica e di sminamento dell'area di sedime: esperita la relativa gara, l'Amministrazione ha autorizzato in data 12 maggio 1994 la consegna dei lavori sotto le riserve di legge.

10.4 Com'è noto, in Sardegna le competenze spettanti al Provveditorato alle OO.PP. sono esercitate dall'Assessorato regionale ai lavori pubblici, cui il Ministero ha trasferito la somma di 2 miliardi per gli interventi di recupero previsti dalla lett. D del programma straordinario di edilizia penitenziaria.

Secondo notizie fornite dall'Amministrazione regionale, lo stanziamento è stato utilizzato nell'esercizio 1993 per due interventi nella casa circondariale di Cagliari-«Buoncammino», entrambi affidati, a trattativa privata, previa gara ufficiosa.

Con il primo appalto sono stati affidati, con il ribasso dell'1,65%, all'impresa «ANDREONI S.p.A.» di Cagliari i lavori per l'eliminazione delle cosiddette «bocche di lupo» e la sostituzione degli infissi, nell'importo di 1,5 miliardi: attualmente risultano eseguiti lavori per 383,7 milioni.

Il secondo appalto, concernente la ristrutturazione delle celle nei settori destro e sinistro dell'Istituto, è stato assegnato (con il ribasso del 13,50%) all'impresa Fernando ORRU' di Cagliari per l'importo di 450 milioni: i lavori, consegnati nel luglio del 1993 sono stati realizzati per un ammontare di circa 240 milioni, pari ad oltre il 50% del totale.

Nei termini surriferiti è il referto per il Parlamento sullo stato di attuazione del programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui alla legge n. 887/84, che costituisce parte integrante della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993.

Il presente referto - ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 - è trasmesso ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché ai Ministri di grazia e giustizia e dei lavori pubblici.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROGRAMMA DI INTERVENTI STRAORDINARI
DI EDILIZIA PENITENZIARIA (LEGGE N. 887/84)

Tabella A

LAVORI IN CONCESSIONE

	PROGETTI DI MASSIMA	"VOTO" CONSIGLIO SUPERIORE	PROVVEDIMENTO DI APPROVAZIONE
1	TORINO -"Le Vallette" G.A.	26.07.90 N.300	21.02.91 N.649
2	ROMA -"Rebibbia" G.A. (*)	.....	.....
3	MESSINA S.L.	26.07.90 N.302	21.02.91 N.648
4	BELLUNO S.L. (**)	.....	.....
5	PALERMO S.L. (**)	.....	.....
6	AVELLINO S.L.	26.07.90 N.305	21.02.91 N.609
7	S. MARIA C.V. C.C.	26.07.90 N.306	21.02.91 N.573
8	VIBO VALENTIA C.C.	26.07.90 N.307	21.02.91 N.576
9	ROSSANO C.C.	26.07.90 N.308	21.02.91 N.572
10	CALTAGIRONE C.C.	26.07.90 N.309	21.02.91 N.574
11	SIRACUSA C.C.	26.07.90 N.310	21.02.91 N.575
12	FAVIGNANA C.R. (*)	.....	.....
13	AVERSA M.V.	26.07.90 N.312	21.02.91 N.611
14	NAPOLI -"Poggioreale" C.A. (****)	.....	.....
15	ROMA -"Rebibbia" D.V.C.	26.07.90 N.313	21.02.91 N.607
16	CROTONE C.A.	26.07.90 N.314	21.02.91 N.647
17	RIMINI C.A.	26.07.90 N.315	21.02.91 N.608
18	UDINE C.A.-P.T.	26.07.90 N.316	21.02.91 N.606

NOTE:

- (*) Stralciati con D.I. 20.12.1990,
 (**) Stralciato con D.I. 04.10.1991,
 (***) Stralciato con D.I. 21.07.1993,
 (****) All'esame del Consiglio superiore LL.PP.

LEGENDA

- G.A.=Giovani Adulti
 S.L.=Semilibertà
 C.C.=Casa Circondariale
 C.R.=Casa di Reclusione
 M.V.=Magazzino Vestiaro
 D.V.C.=Deposito Vestiaro e Casemeggio
 C.A.=Caserma Agenti
 C.A.-P.T.=Caserma Agenti e Poligono di Tiro

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROGRAMMA DI INTERVENTI STRAORDINARI
DI EDILIZIA PENITENZIARIA (LEGGE N. 887/84)

Tabella B

LAVORI IN CONCESSIONE

	PROGETTI ESECUTIVI	"VOTO" CONSIGLIO SUPERIORE	DECRETO DI APPROVAZIONE	DATA DI NOTIFICA
1	TORINO - "Le Vallente" G.A.	27.06.91 N.249	6.11.91 N.906	12.11.91
2	MESSINA S.L.	29.04.92 N.155	22.12.92 N.1107	29.03.93
3	AVELLINO S.L.	24.10.91 N.360	25.02.92 N.137	2.03.92
4	S. MARIA C. V. C.C.	27.06.91 N.243	15.01.92 N.1187	20.09.91
5	VIBO VALENTIA C.C.	21.03.91 N.45	26.08.91 N.782	12.09.91
6	ROSSANO C.C.	25.07.91 N.316	3.10.91 N.875	15.10.91
7	CALTAGIRONE C.C.	20.05.91 N.142	23.10.91 N.909	29.10.91
8	SIRACUSA C.C.	20.05.91 N.141	6.11.91 N.902	12.11.91
9	AVERSA M.V.	25.07.91 N.256	23.12.91 N.1104	9.01.92
10	ROMA - "Rebbia" D.V.C.	27.06.91 N.257	26.11.91 N.976	6.12.91
11	CROTONE C.A.	27.06.91 N.258	18.11.91 N.938	19.11.91
12	Rimini C.A.	30.05.91 N.174	18.11.91 N.910	19.11.91
13	UDINE C.A.-P.T.	27.06.91 N.250	23.12.91 N.1103	20.08.91

LEGENDA

G.A. - Giovani Adulti
 S.L. - Semilibertà
 C.C. - Casa Circondariale
 C.R. - Casa di Reclusione
 M.V. - Magazzino Vestiario
 D.V.C. - Deposito Vestiario e Casermaggio
 C.A. - Caserma Agenti
 C.A.-P.T. - Caserma Agenti e Poligono d. Tiro

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

EDILIZIA PENITENZIARIA
INTERVENTI STRAORDINARI EX ART. 11 LEGGE N.887/84
(stanziamento 530 miliardi)

TABELLA C

Programma originario (D.I. 8 aprile 1986)		Programma aggiornato (D.I. 21 Luglio 1993)	
SEDE	TIPOLOGIA DELL'OPERA	SEDE	
Parte prima	GRUPPO A		
1) TORINO "Le Vallette"	Padiglione giovani adulti	1) TORINO "Le Vallette"	} Interventi in concessione (480 miliardi)
2) ROMA "Rebibbia"	"	Soppresso	
3) AVELLINO	"	"	
4) CASTELFRANCO VENETO	"	"	
5) LONATE POZZOLO	"	"	
Parte seconda			
1) TORINO " Le Vallette"	Sezione semilibertà	Soppressa	} Interventi in concessione (480 miliardi)
2) TRENTO	"	"	
3) BARI	"	"	
4) MESSINA	"	1) MESSINA	
5) BELLUNO	"	Soppressa	
6) NAPOLI	"	"	
7) PALERMO	"	"	
		2) AVELLINO (**)	
	GRUPPO B		
1) S. MARIA CAPUA VETERE	Casa circondariale	1) S.MARIA CAPUA VETERE	
2) VIBO VALENTIA	"	2) VIBO VALENTIA	
3) ROSSANO CALABRO	"	3) ROSSANO CALABRO	
4) CALTAGIRONE	"	4) CALTAGIRONE	
5) SIRACUSA	"	5) SIRACUSA	
6) BRINDISI	"	Soppressa	
7) FAVIGNANA	"	"	
8) ISILI	Diramazione centrale	"	
	GRUPPO C		
1) NAPOLI "Poggioreale"	Caserma agenti e comando	1) NAPOLI "Poggioreale" (*)	} Proveditori alle OO.PP (50 miliardi)
2) AVERSA	Magazzino vestiario	2) AVERSA (**)	
3) ROMA "Rebibbia"	Deposito casermaggio	3) ROMA "Rebibbia"	
4) CROTONE	Caserma agenti	4) CROTONE	
5) AVELLINO	Caserma agenti	Soppressa	
6) RIMINI	Caserma agenti	5) RIMINI	
7) UDINE	Caserma agenti e poligono	6) UDINE	
	GRUPPO D		
1) MASSA	Casa di reclusione	1) MASSA	} Proveditori alle OO.PP (50 miliardi)
2) ALGHERO	Casa di reclusione	Soppressa	
3) LUCCA	Casa circondariale	2) LUCCA	
4) ALESSANDRIA	Casa di reclusione	3) ALESSANDRIA	
-	Casa circondariale	4) ROMA "R.Coeli"	
-	"	5) ROMA "Rebibbia"	
-	"	6) CASSINO	
-	"	7) CAGLIARI	
	GRUPPO E		
Costruzione di cappelle per l'esercizio del culto negli Istituti che ne sono sprovvisti		Sopresse	

NOTE: (*) Intervento sospeso su richiesta del Ministero di grazia e giustizia;

(**) Lavori non ancora appaltati per problemi di conformità urbanistica ex art. 81 del D.P.R. N. 616/77.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROGRAMMA DI INTERVENTI STRAORDINARI DI EDILIZIA PENITENZIARIA (LEGGE N. 887/84)
LAVORI IN CONCESSIONE

Tabella D

QUADRO FINANZIARIO

RE4

INTERVENTI	IMPORTI MATURATI		IMPORTI DA MATURARE		LAVORI	CORRISPETTIVO DEL CONCESSIONARIO		LAVORI IMPREVISTI, REVISIONE PREZZI (*)
	CORRISPETTIVO DEL CONCESSIONARIO		CORRISPETTIVO DEL CONCESSIONARIO			PROGETTAZIONE (6%)		
	PROGETTAZIONE (6%)	ESECUZIONE (12%)	PROGETTAZIONE (6%)	ESECUZIONE (12%)		PROGETTAZIONE (6%)	ESECUZIONE (12%)	
PROGETTI APPALTATI								
1 SIRACUSA C.C.	2.686.109.154	2.020.346.034	16.936.216.946	385.483.846	4.288.976.966	34.357.007.054		
2 CALTAGIRONE C.C.	2.295.324.621	1.283.405.317	10.695.044.306	345.623.379	4.405.261.683	33.320.794.694		
3 S. MARIA C.V. C.C.	4.670.975.067	7.094.397.920	59.119.962.663	631.281.933	4.259.326.080	29.250.962.337		
4 TORINO "Le Vallate" G.A.	1.022.486.691	1.106.068.554	9.217.237.952	102.341.309	1.192.180.446	9.529.892.048		
5 ROSSANO C.C.	2.493.708.447	950.421.158	7.920.176.319	244.047.553	4.766.073.842	37.709.094.681		
6 VIBO VALENTIA C.C.	2.673.758.679	1.165.942.300	9.716.185.831	259.524.321	4.971.554.700	39.171.861.169		
7 CROTONE C.A.	199.705.631	411.492.888	3.429.107.403	32.327.491	14.002.369	132.688.597		
8 RIMINI C.A.	471.722.338	891.639.433	7.430.328.524	30.330.479	153.662.229	845.501.964		
9 UDINE C.A.-P.T.	576.279.106	1.081.954.373	9.016.286.439	18.770.248	161.523.180	1.093.873.308		
10 ROMA "Rebbia" D.V.C.	246.589.752	0	0	0	544.934.000	4.622.659.000		
TOTALE	17.336.659.486	16.005.667.567	133.380.566.383	2.063.734.928	24.772.170.238	189.684.335.852		

PROGETTI DA APPALTARE

11 AVERSA C.A.	446.217.717	0	0	26.483.283	968.514.000	7.878.381.000
12 AVELLINO S.L.	161.175.956	0	0	9.685.064	353.355.000	2.847.675.000
13 MESSINA S.L.	271.338.582	0	0	21.043.418	601.259.000	4.873.031.000
TOTALE	878.732.255	0	0	57.211.765	1.923.128.000	15.599.087.000

PROGETTO ESECUTIVO DA APPROVARE

14 NAPOLI "Poggioreale" C.A.	1.079.800.314	0	0	79.555.686	2.374.074.000	19.317.602.000
TOTALE	1.079.800.314	0	0	79.555.686	2.374.074.000	19.317.602.000

INTERVENTI STRALCIATI DAL PROGRAMMA

15 PALERMO S.L.	29.962.827	(***)	0	0	0	0
16 FAVIGNANA C.R.	277.996.392	(***)	0	0	0	0
17 ROMA "Rebbia" G.A.	127.746.519	(***)	0	0	0	0
18 BELLUNO S.L.	174.323.000	(****)	0	0	0	0
TOTALE	680.028.738	0	0	0	0	0
TOTALI PARZIALI	19.974.320.673	16.005.667.567	133.380.566.383	2.063.734.928	29.690.572.238	246.733.024.852
TOTALE GENERALE	484.831.446.692					

NOTE:

(*) Alla data del 31.12.1993 non risultano compensi per revisione prezzi.

(**) I dati si riferiscono all'importo delle penze di variante e supplemente all'esame del Ministero dei LL.PP.

(***) Corrispettivo per attività di progettazione determinato dal Consiglio superiore dei LL.PP.

(****) Corrispettivo per attività di progettazione all'esame del Consiglio superiore dei LL.PP.

LEGENDA

G.A. = Giovani Adulti

S.L. = Semiliberti

C.C. = Casa Circondariale

C.R. = Casa di Reclusione

M.V. = Magazzino Vestiario

D.V.C. = Deposito Vestiario e Caserme

CA = Caserma Agenti

C.A.-P.T. = Caserma Agenti e Poligono di Tiro

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 1

IL GUARDASIGILLI
 MINISTRO SEGRETARIO DI STATO PER LA GRAZIA
 E GIUSTIZIA
 DI CONCERTO CON
 IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n.887, con il quale è stata autorizzata la spesa di L. 530.000.000.000 da iscriverne nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici in ragione di L. 80.000.000.000 per l'anno 1985, di L. 200.000.000.000 per l'anno 1986 e L. 250.000.000.000 per l'anno 1987 per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70% da impiegarsi in strutture industrializzate;

Ritenuto che le modalità e le procedure per l'attuazione del programma e la individuazione delle esigenze per la realizzazione delle strutture industrializzate sono determinate, ai sensi del secondo comma del citato art. 11, con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici:

Ritenuta l'opportunità che l'impiego delle strutture industrializzate debba essere destinato alla realizzazione, in tempi brevi, di edifici penitenziari aventi caratteristiche custodiali attenuate, finalizzate anche al trattamento rieducativo (al di sotto dei venticinque anni), alla custodia preventiva ed alla esecuzione di pena di imputati e condannati ritenuti non particolarmente pericolosi, nonché alla realizzazione di strutture di servizio e di sezioni di semilibertà in istituti esistenti;

Ritenuta altresì l'opportunità di assicurare il recupero igienico funzionale di complessi penitenziari esistenti, onde renderli meglio corrispondenti ai principi di trattamento e rieducazione del detenuto statuiti con la legge 28 luglio 1975, n. 354;

Ritenuta altresì l'opportunità di individuare e definire gruppi omogenei di opere al fine di meglio assicurare unitarietà di indirizzo ed uniformità di valutazione, nonché per facilitare l'attività di controllo sulla esecuzione di dette opere;

Decreta:

Art. 1.

Il programma, che si intende realizzare con strutture industrializzate, si articola nei seguenti gruppi di opere:

A

Parte prima

1) Torino «Le Vallette»	padiglione giovani adulti	150 posti
2) Roma Rebibbia	padiglione giovani adulti	200 posti
3) Avellino	padiglione giovani adulti	100 posti
4) Castelfranco Emilia	padiglione giovani adulti	100 posti
5) Lonate Pozzolo	casa di reclusione	100 posti
	padiglione giovani adulti	70 posti

Parte seconda

1) Torino «Le Vallette»	semilibertà	100 posti
2) Trento	semilibertà	50 posti
3) Bari	semilibertà	100 posti
4) Messina	semilibertà	50 posti
5) Belluno	semilibertà	50 posti
6) Napoli	semilibertà	250 posti
7) Palermo	semilibertà	150 posti

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 1

B

1) S. Maria Capua Vetere	casa circondariale	400 U. - 30 D. - 50 S.
2) Vibo Valentia	casa circondariale	200 U. - 20 S.
3) Rossano	casa circondariale	150 U. - 20 S.
4) Caltagirone	casa circondariale	150 U. - 20 S.
5) Siracusa	casa circondariale	200 U. - 20 D. - 30 S.
6) Brindisi	casa circondariale	300 U. - 50 S.
7) Favignana	casa di reclusione	200 U.
8) Isili	diramazione centr.	200 U.

C

1) Napoli	caserma agenti 400 posti, e comando regionale e Ispett. II.PP
2) Aversa	magazzino vestiario
3) Roma Rebibbia	deposito casermaggio agenti e detenuti
4) Crotone	caserma agenti 60 posti senza mensa
5) Avellino	caserma agenti 50 posti senza mensa
6) Rimini	caserma agenti 150 posti completa
7) Udine	caserma agenti 80 posti completa e poligono

Ai fini dell'adeguamento di istituti esistenti ai principi di trattamento e rieducazione del detenuto il programma prevede altresì interventi di recupero e ristrutturazione sui seguenti complessi:

D

1) C.C. Massa	attuale capienza 180 posti
2) C.R. Alghero	attuale capienza 166 posti
3) C.C. Lucca	attuale capienza 120 posti
4) C.R. Alessandria	attuale capienza 209 posti

E

Costruzione di cappelle per l'esercizio del culto negli istituti funzionanti che ne sono sprovvisti, secondo le indicazioni del Ministro di grazia e giustizia sentito il comitato paritetico di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 1975.

Tutte le opere del presente programma sono dichiarate segrete, ai sensi dell'art. 5 lettera e), della legge 8 agosto 1977 n. 584.

Ogni modifica al presente programma sarà approvata con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, sentito il comitato paritetico di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 1975.

Art. 2.

Per ciascun gruppo di opere indicate nell'art. 1 dovranno essere impiegate strutture industrializzate per complessi aventi, rispettivamente, le seguenti caratteristiche distributive e funzionali:

GRUPPO A

Parte prima

Tipologia di tipo aperto, strutturata in comunità di circa 50 unità con spazi collettivi e dormitori integrati.

Stanze dormitorio anche a più posti letto, previsione di spazi per la socialità e per la rieducazione quali sale polivalenti, aule scolastiche, laboratori, cappelle per il culto. Assenza di sistemi di sicurezza passivi quali recinte, camminamento di ronda, sistemi antiscavalco ed antintrusione, di TV.CC., ecc.

Parte seconda

Complessi aventi caratteristiche costruttive tipo civile abitazione.

Dormitori con più posti letto con un massimo di 4 posti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 1

GRUPPO B

Istituti aventi sezioni con posti pari al 50% della capienza, dotate di una scala detenuti per ciascuna sezione ed idonei sistemi di controllo quali impianti di chiamata e impianto TV.CC.. Celle singole con W.C.. Sezioni rimanenti munite di una sola scala detenuti comune per tutte tali sezioni. Celle munite di W.C., di cui l'80% a 3 o 4 posti ed il 20% singole con W.C..

Assenza di impianti di controllo tranne che telecamere situate in punti nevralgici per il controllo relativamente alle sezioni a maggior sicurezza.

Tipologia dei corpi di fabbrica, a corpo triplo senza piano distributore.

Cavedi non percorribili verticalmente e dotati di porte di ispezione a tutti i piani.

Presenza nei padiglioni di detenzione di scale, montacarichi e ascensori riservati al personale civile e di custodia.

Assenza di impianti di sicurezza speciali quali antiscavalcamento, antintrusione e precinta metallica. Relativamente alle restanti sezioni potranno adottarsi i criteri esposti per il gruppo A, parte prima.

GRUPPO C

Strutture aventi caratteristiche tipo civile abitazione.

Dormitori: per l'80% stanze a tre letti con angolo lettura-scrittura e servizio igienico annesso (doppio vano); per il rimanente 20% stanze ad un letto con servizio igienico.

La capienza delle caserme dei nuovi istituti gruppo B va rapportata ai posti detenzione dell'istituto nel modo seguente:

- per i primi 200 posti detenzione sarà previsto un rapporto agenti/detenuto pari a 3/4;
- per i posti detenzione successivi, sarà previsto un rapporto pari al 1/2.

Art. 3.

Per la realizzazione del programma di cui all'art. 1, gruppi A, B, C, il Ministero dei lavori pubblici provvede mediante concessione, previa gara di selezione, ad imprese, raggruppamenti o consorzi di imprese, qualificate sotto il profilo tecnico, finanziario e della competenza specifica, iscritte all'Albo Nazionale Costruttori per le categorie e gli importi richiesti.

Al fine di assicurare unitarietà di indirizzo ed uniformità di valutazione, il Ministero dei lavori pubblici, di intesa con quello di grazia e giustizia, sentito il comitato paritetico di cui al D.I. 17 dicembre 1975, predispone i necessari atti e documenti preliminari (indirizzi generali di progettazione corrispondenti a quelli indicati nell'art. 2, capitolato e schema di convocazione tipo) da porre a base dell'affidamento del gruppo di opere oggetto della concessione; gli elaborati dovranno riportare il parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

All'indizione della gara provvederà il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con quello di grazia e giustizia, ed il bando di gara, corredato dagli elaboratori di cui al presente comma, dovrà altresì contenere:

- l'indicazione del gruppo di opere oggetto della concessione;
- i fabbisogni di locali, servizi, impianti e accessori relativi a ciascuna opera;

e dovrà richiedere, limitatamente ad una sola opera, presa a campione per ciascuno dei gruppi indicati nell'art. 1 e che sarà indicata nel bando di gara:

- gli elaboratori progettuali esecutivi che indichino la capacità del concessionario a risolvere correttamente i problemi di organizzazione funzionale e distributiva;

- la descrizione particolareggiata del sistema costruttivo adottato;

- l'elenco dettagliato di tutte le categorie di lavoro previste per la completa realizzazione dell'opera, i prezzi unitari di applicazione, corredate delle relative analisi, in conformità del regolamento approvato con decreto ministeriale 29 maggio 1985 e successive modifiche;

- l'offerta economica a forfait;
- i tempi di esecuzione dell'intervento;

Ai fini della selezione i concorrenti saranno invitati inoltre:

- a quantificare, in percentuale sul costo delle opere, l'onere globale di concessione, comprendente la progettazione esecutiva, la direzione dei lavori, la contabilizzazione, le procedure per l'esproprio delle aree, le indagini geognostiche, le spese per i collaudi;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 1

- a specificare il termine entro cui sarà predisposta la progettazione esecutiva di tutte le opere oggetto della concessione;

- ad indicare il termine della completa realizzazione del gruppo di opere oggetto della concessione.

I concorrenti dovranno altresì produrre la documentazione necessaria relativa a:

- esperienze maturate nella realizzazione di edilizia industrializzata;
- consistenza finanziaria, struttura ed organizzazione delle imprese.

Il giudizio sulle offerte pervenute è dato da una Commissione presieduta dal Presidente della competente Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici o da un suo delegato e composta da n. 3 membri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici designati dal Ministro dei Lavori Pubblici e da n. 3 esperti, anche estranei all'Amministrazione, designati dal Ministero di Grazia e Giustizia, il Presidente provvederà alla nomina della segreteria.

All'impresa, raggruppamento o consorzio il Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con quello di Grazia e Giustizia, propone l'affidamento della concessione relativa alla progettazione ed esecuzione del gruppo di opere indicate nel bando di gara sulla base dello schema di convenzione tipo.

L'impresa, raggruppamento o consorzio prescelto dovrà quindi predisporre, sulla base degli stessi prezzi unitari del progetto presentato, entro il termine indicato, i progetti esecutivi di tutte le altre opere comprese nel gruppo, con l'offerta economica a forfait e con tempi di esecuzione riferiti ad ogni singola opera.

Tutti i progetti esecutivi presentati ed il relativo disciplinare di concessione saranno sottoposti, per esame a parere, al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici integrato da n. 3 esperti designati dal Ministero di Grazia e Giustizia. Nel caso di parere negativo di detto organo non si farà luogo alla concessione e l'impresa, raggruppamento o consorzio nulla potrà pretendere per le spese di progettazione e per ogni altra spesa eventualmente sostenuta.

Acquisito il parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il Ministro dei Lavori Pubblici disporrà l'affidamento in concessione delle opere comprese in ciascuno dei gruppi, fermo restando che in relazione ai fondi disponibili ed al costo delle singole opere, la concessione riguarderà le opere coperte da finanziamento nell'ordine di priorità indicato nell'art. 1 di ogni gruppo senza che il concessionario abbia nulla a pretendere per qualsivoglia motivo.

I Provveditorati alle OO.PP., per le singole opere da realizzare nell'ambito territoriale di propria competenza, in conformità della convenzione, procederanno all'attuazione della concessione ed alla gestione delle opere.

Il Ministero dei Lavori Pubblici a tal fine provvede alla assegnazione dei fondi occorrenti ai Provveditorati alle OO.PP.

Le prescrizioni suggerite dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, come pure eventuali varianti ed integrazioni in corso d'opera, che non comportino sostanziali modifiche al progetto approvato, saranno approvati dai Provveditorati alle OO.PP. sentito il Comitato tecnico amministrativo integrato da n. 2 esperti designati dal Ministero di Grazia e Giustizia.

Eventuali varianti ed integrazioni che comportino la necessità di maggiori spese o di maggiori tempo dovranno essere sottoposti all'esame e parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici come sopra integrato.

Art. 4.

Per le realizzazioni delle ristrutturazioni di cui ai gruppi *D* ed *E* del precedente art. 1 considerata la particolarità degli interventi che riguardano le ristrutturazioni e le nuove costruzioni in edifici penitenziari occupati, i Provveditorati alle opere pubbliche competenti per territorio stabiliscono, d'intesa con il Ministero di grazia e giustizia ed il Ministero dei lavori pubblici, le modalità degli interventi stessi, tenuto conto della spesa occorrente e dei tempi effettivi di esecuzione.

Art. 5.

Per la scelta delle aree non conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti si applicano le disposizioni contenute nell'art. 6 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, modificata dall'art. 3, ultimo comma, della legge 1° luglio 1977, n. 404.

Roma, addì 11 novembre 1985

Il Ministro di grazia e giustizia
MARTINAZZOLI

Il Ministro dei lavori pubblici
NICOLAZZI

ALLEGATO 2

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DECRETO 8 aprile 1986.

Programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui all'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto il decreto interministeriale 22 febbraio 1986;

Ritenuta l'opportunità di apportare delle modifiche a detto decreto;

Ritenuto che tali modifiche non mutano il programma delle opere da realizzare;

Ritenuto pertanto che secondo quanto disposto dall'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale, non è necessario acquisire il parere del comitato paritetico istituito con decreto interministeriale 17 dicembre 1975; il decreto interministeriale 22 febbraio 1986 è integralmente sostituito dall'articolato che segue;

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, con il quale è stata autorizzata la spesa di L. 530.000.000.000 da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici in ragione di L. 80.000.000.000 per l'anno 1985, di L. 200.000.000.000 per l'anno 1986 e L. 250.000.000.000 per l'anno 1987 per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70% da impiegarsi in strutture industrializzate;

Ritenuto che le modalità e le procedure per l'attuazione del programma e la individuazione delle esigenze per la realizzazione delle strutture industrializzate sono determinate, ai sensi del secondo comma del citato art. 11, con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici;

Ritenuta l'opportunità che l'impiego delle strutture industrializzate debba essere destinato alla realizzazione, in tempi brevi, di edifici penitenziari aventi caratteristiche custodiali attenuate, finalizzate anche al trattamento rieducativo (al di sotto dei venticinque anni), alla custodia preventiva ed alla esecuzione di pena di imputati e condannati ritenuti non particolarmente pericolosi, nonché alla realizzazione di strutture di servizio e di sezioni di semilibertà in istituti esistenti;

Ritenuta altresì l'opportunità di assicurare il recupero igienico funzionale di complessi penitenziari esistenti, onde renderli meglio corrispondenti ai principi di trattamento e rieducazione del detenuto statuiti con la legge 26 luglio 1975, n. 354;

Ritenuta altresì l'opportunità di individuare e definire gruppi omogenei di opere al fine di meglio assicurare unitarietà di indirizzo ed uniformità di valutazione, nonché per facilitare l'attività di controllo sulla esecuzione di dette opere;

Considerata infine la necessità di garantire criteri omogenei di progettazione e di esecuzione delle opere per meglio assicurare non solo economie di costruzione ma anche contenimento dei costi di gestione e funzionalità di esercizio delle strutture stesse, nonché rilevato il carattere di segretezza delle opere da realizzare, per cui si ritiene necessario addivenire ad un'unica concessione a società a totale partecipazione statale anche indiretta avente consolidata esperienza di rapporto concessorio con pubbliche amministrazioni oltre che sufficiente struttura organizzativa e dimensione finanziaria;

Decreta:

Art. 1.

Il programma, che si intende realizzare con strutture industrializzate, si articola nei seguenti gruppi di opere:

A

Parte prima

1) Torino «Le Vallette» - padiglione giovani adulti	150 posti
2) Roma Rebibbia - padiglione giovani adulti	200 posti
3) Avellino - padiglione giovani adulti	100 posti
4) Castelfranco Emilia - padiglione giovani adulti	100 posti
5) Lonate Pozzolo:	
casa di reclusione	100 posti
padiglione giovani adulti	70 posti

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 2

Parte seconda

1) Torino «Le Vallette» - semilibertà	100 posti
2) Trento - semilibertà	50 posti
3) Bari - semilibertà	100 posti
4) Messina - semilibertà	50 posti
5) Belluno - semilibertà	50 posti
6) Napoli - semilibertà	250 posti
7) Palermo - semilibertà	150 posti

B

1) S. Maria Capua Vetere - casa circondariale	400 U. 30 D.	50 S.
2) Vibo Valentia - casa circondariale	200 U.	20 S.
3) Rossano - casa circondariale	150 U.	20 S.
4) Caltagirone - casa circondariale	150 U.	20 S.
5) Siracusa - casa circondariale	200 U. 20 D.	30 S.
6) Brindisi - casa circondariale	300 U.	50 S.
7) Favignana - casa di reclusione	200 U.	
8) Isili - diramazione centr.	200 U.	

C

- 1) Napoli - caserma agenti 400 posti, e comando regionale e Ispett. II.PP.
- 2) Aversa - magazzino vestiario.
- 3) Roma Rebibbia - deposito casermaggio agenti e detenuti.
- 4) Crotone - caserma agenti 60 posti senza mensa.
- 5) Avellino - caserma agenti 50 posti senza mensa.
- 6) Rimini - caserma agenti 150 posti completa.
- 7) Udine - caserma agenti 80 posti completa e poligono.

Ai fini dell'adeguamento di istituti esistenti ai principi di trattamento e rieducazione del detenuto il programma prevede altresì interventi di recupero e ristrutturazione sui seguenti complessi:

D

1) C.C. Massa - attuale capienza	180 posti
2) C.R. Alghero - attuale capienza	166 posti
3) C.C. Lucca - attuale capienza	120 posti
4) C.R. Alessandria - attuale capienza	209 posti

E

Costruzione di cappelle per l'esercizio del culto negli istituti funzionanti che ne sono sprovvisti secondo le indicazioni del Ministro di grazia e giustizia sentito il comitato paritetico di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 1975.

Tutte le opere del presente programma sono dichiarate segrete, ai sensi dell'art. 5, lettera e), della legge 8 agosto 1977, n. 584.

Ogni modifica al presente programma sarà approvata con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici sentito il comitato paritetico di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 1975.

Art. 2.

Per ciascun gruppo di opere indicate nell'art. 1 dovranno essere impiegate strutture industrializzate per complessi aventi, rispettivamente, le seguenti caratteristiche distributive e funzionali:

GRUPPO A

Parte prima

Tipologia di tipo aperto, strutturata in comunità di circa 50 unità con spazi collettivi e dormitori integrati. Stanze dormitorio anche a più posti letto, previsione di spazi per la socialità e per la rieducazione quali sale polivalenti, aule scolastiche, laboratori, cappelle per il culto. Assenza di sistemi di sicurezza passivi quali precinte, camminamento di ronda, sistemi antiscavalamento ed antintrusione, di TV.CC., ecc.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 2

Parte seconda

Complessi aventi caratteristiche costruttive tipo civile abitazione.
Dormitori con più posti letto con un massimo di 4 posti.

GRUPPO B

Istituti aventi sezioni parte dotate di una scala detenuti per ciascuna sezione ed idonei sistemi di controllo quali impianti di chiamata e impianto TV.CC.. Celle singole con W.C. Sezioni rimanenti munite di una sola scala detenuti comune per tutte tali sezioni. Celle munite di W.C., di cui l'80% a 3 o 4 posti ed il 20% singole con W.C.

Assenza di impianti di controllo tranne che telecamere situate in punti nevralgici per il controllo relativamente alle sezioni a maggior sicurezza.

Tipologia dei corpi di fabbrica, a corpo triplo senza piano distributore.

Cavedi non percorribili verticalmente e dotati di porte di ispezzionamento a tutti i piani.

Presenza nei padiglioni di detenzione di scale, montacarichi e ascensori riservati al personale civile e di custodia.

Assenza di impianti di sicurezza speciali quali antiscavalramento, antintrusione e precinta metallica. Relativamente alle restanti sezioni potranno adottarsi i criteri esposti per il gruppo A, parte prima.

GRUPPO C

Complessi aventi caratteristiche tipo civile abitazione.

Dormitori: per l'80% stanze a tre letti con angolo lettura-scrivitura e servizio igienico annesso (doppio vano); per il rimanente 20% stanze ad un letto con servizio igienico.

La capienza delle caserme dei nuovi istituti gruppo B va rapportata ai posti detenzione dell'istituto nel modo seguente:

- per i primi 200 posti detenzione sarà previsto un rapporto agenti/detenuto pari a 3/4;
- per i posti detenzione successivi, sarà previsto un rapporto pari al 1/2.

Art. 3.

In considerazione del carattere di segretezza delle opere da realizzare ed al fine di assicurare una unitaria, organica ed uniforme attuazione degli interventi, di cui al precedente art. 1, lettere A, B e C, sull'intero territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici provvede all'affidamento in concessione, ai sensi della legge 24 giugno 1929, n. 1137, della realizzazione del relativo programma straordinario ad una società a totale partecipazione statale anche indiretta.

La società concessionaria dovrà avere già maturato esperienze inerenti alla realizzazione, in regime di concessione, di programmi organici estesi a tutto il territorio nazionale, con l'impiego in fase esecutiva di strutture industrializzate.

La convenzione dovrà regolare le modalità realizzative, le scelte tipologiche e gli indirizzi di progettazione dei singoli interventi da eseguirsi con l'impiego di strutture industrializzate.

I progetti delle opere da realizzare ed il relativo importo saranno sottoposti dal concessionario all'approvazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, integrato da tre esperti designati dal Ministro di grazia e giustizia, secondo l'ordine di priorità indicato nell'art. 1 per ogni gruppo di opere in relazione ai fondi disponibili.

Art. 4.

Per le realizzazioni delle ristrutturazioni di cui ai gruppi D ed E del precedente art. 1 considerata la particolarità degli interventi che riguardano le ristrutturazioni e le nuove costruzioni in edifici penitenziari occupati, i provveditori alle opere pubbliche competenti per territorio stabiliscono, d'intesa con il Ministero di grazia e giustizia ed il Ministero dei lavori pubblici, le modalità degli interventi stessi, tenuto conto della spesa occorrente e dei tempi effettivi di esecuzione.

Art. 5.

Per la scelta delle aree non conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti si applicano le disposizioni contenute nell'art. 6 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, modificata dall'art. 3, ultimo comma, della legge 1° luglio 1977, n. 404.

Roma, addì 8 aprile 1986

Il Ministro di grazia e giustizia
MARTINAZZOLI

Il Ministro dei lavori pubblici
NICOLAZZI

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 3

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DECRETO 22 luglio 1988.

Modificazioni all'art. 1, lettere A, B e C, del decreto ministeriale 8 aprile 1986 concernente il programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui all'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1 (lettere A, B, C) di detto decreto, atteso che sono state riscontrate talune impossibilità operative in sede di verifica concreta delle varie situazioni, dovute principalmente all'attuale indisponibilità ed insufficienza delle aree di sedime necessarie per gli interventi di cui al programma suaccennato;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nell'adunanza del 4 febbraio 1988, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Il programma di interventi, di cui all'art. 1 (lettere A, B, C) del decreto interministeriale 8 aprile 1986, risulta così modificato e definito:

A

Parte prima

- | | |
|---|-----------|
| 1) Torino «Le Vallette» - padiglione giovani adulti | 150 posti |
| 2) Roma-Rebibbia - padiglione giovani adulti. | 200 posti |

Parte seconda

- | | |
|------------------------------------|-----------|
| 1) Messina - semilibertà | 80 posti |
| 2) Napoli - semilibertà. | 250 posti |
| 3) Belluno - semilibertà | 50 posti |
| 4) Palermo - semilibertà | 150 posti |
| 5) Avellino - semilibertà. | 50 posti |

B

- 1) S. Maria Capua Vetere - casa circondariale - 400 U. - 30 D. - 50 S.
- 2) Vibo Valentia - casa circondariale - 200 U. - 20 S.
- 3) Rossano - casa circondariale - 150 U. - 20 S.
- 4) Caltagirone - casa circondariale - 150 U. - 20 S.
- 5) Siracusa - casa circondariale - 200 U. - 20 D. - 30 S.
- 6) Isili - Diramazione centrale 200 U.

C

- 1) Aversa - magazzino vestiario.
- 2) Napoli - caserma agenti 400 posti e comando regionale e ispettorato II.PP.
- 3) Roma-Rebibbia - deposito casermaggio agenti e detenuti.
- 4) Crotone - caserma agenti 60 posti senza mensa.
- 5) Rimini - caserma agenti 150 posti completa.
- 6) Udine - caserma agenti 80 posti completa e poligono.

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione.

Roma, addì 22 luglio 1988

Il Ministro di grazia e giustizia
VASSALLI

Il Ministro dei lavori pubblici
FERRI

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 4

DECRETO 9 novembre 1988.

Modificazioni all'art. 1, lettere B e D, del decreto ministeriale 8 aprile 1986 concernente il programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui all'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 22 luglio 1988;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettere B e D di detto decreto 8 aprile 1986, per sopravvenute esigenze dell'Amministrazione penitenziaria;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nelle adunanze dell'8 giugno e 27 luglio 1988, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Il programma di interventi, di cui all'art. 1 (lettere B e D) del decreto interministeriale 8 aprile 1986, risulta così modificato e definito:

B

- 1) S. Maria Capua Vetere - casa circondariale - 400 U. - 30 D. - 50 S.
- 2) Vibo Valentia - casa circondariale - 200 U. - 20 S.
- 3) Rossano - casa circondariale - 150 U. - 20 S.
- 4) Caltagirone - casa circondariale - 150 U. - 20 S.
- 5) Siracusa - casa circondariale - 200 U. - 20 D. - 30 S.
- 6) Favignana - casa di reclusione - 200 U.

D

- | | |
|---|-----------|
| 1) Casa circondariale di Lucca - attuale capienza | 120 posti |
| 2) Casa di reclusione di Alessandria - attuale capienza | 209 posti |
| 3) Roma-Regina Coeli - attuale capienza | 871 posti |

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione.

Roma, addì 9 novembre 1988

Il Ministro di grazia e giustizia
VASSALLI

Il Ministro dei lavori pubblici
FERRI

Registrato alla Corte dei conti, addì 26 novembre 1988
Registro n. 56 Giustizia, foglio n. 69

ALLEGATO 5

DECRETO 20 dicembre 1990.

Variante al programma straordinario di edilizia penitenziaria.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 6 settembre 1990 in corso di registrazione;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettera a), parte prima e seconda, lettera b) di detto decreto 8 aprile 1986, per sopravvenute esigenze dell'amministrazione penitenziaria;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nelle adunanze del 22 novembre 1990 ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Art. 1.

Il programma di interventi, di cui all'art. 1, lettere a) e b), risulta così modificato e definito:

A*Parte prima*

1) Torino «Le Vallette» padiglione giovani adulti centocinquanta posti.

Parte seconda

1) Messina, semilibertà	80	posti
2) Belluno, semilibertà	50	»
3) Palermo, semilibertà	150	»
4) Avellino, semilibertà	50	»

B

- 1) S. Maria Capua Vetere - C.C. 400 U. - 30 D. - 50 sem.;
- 2) Vibo Valentia - C.C. 200 U. - 20 sem.;
- 3) Rossano - C.C. 150 U. - 20 sem.;
- 4) Caltagirone - C.C. 150 U. - 20 sem.;
- 5) Siracusa - C.C. 200 U. - 20 D. - 30 sem.

Art. 2.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 20 dicembre 1990

Il Ministro di grazia e giustizia
VASSALLI

Il Ministro dei lavori pubblici
PRANDINI

ALLEGATO 6

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DECRETO 4 ottobre 1991.

Modificazioni al programma straordinario di edilizia penitenziaria.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 20 dicembre 1990;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettera A), di detto decreto, atteso che, per l'intervento di Palermo, sono state riscontrate talune impossibilità operative, dovute principalmente al parere contrario della sovrintendenza dei beni culturali e ambientali;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nell'adunanza del 9 settembre 1991, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Il programma di interventi, di cui all'art. 1, lettera A), del decreto interministeriale 8 aprile 1986, è così modificato:

PARTE PRIMA

1) Torino «Le Vallette» - padiglione giovani adulti 150 posti

PARTE SECONDA

1) Messina - Semilibertà 80 posti
2) Belluno - Semilibertà 50 posti
3) Avellino - Semilibertà 50 posti

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 4 ottobre 1991

Il Ministro di grazia e giustizia
MARTELLI

Il Ministro dei lavori pubblici
PRANDINI

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 7

DECRETO 21 luglio 1993.

Variente al programma straordinario di edilizia penitenziaria.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 4 ottobre 1991;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettera A) e lettera E), di detto decreto, in quanto la realizzazione della sezione di semilibertà in Belluno non è più necessaria e le cappelle per l'esercizio del culto negli istituti funzionanti che ne sono sprovvisti saranno costruite dall'amministrazione penitenziaria con i fondi del proprio bilancio;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nell'adunanza del 9 aprile 1993, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Il programma di interventi di cui all'art. 1, lettera A), del decreto interministeriale 8 aprile 1986 è così modificato:

Parte prima

1) Torino «Le Vallette» padiglione giovani adulti 150 posti

Parte seconda

1) Messina semilibertà 80 posti

2) Avellino semilibertà 50 posti

Il programma di interventi di cui alla lettera E) del decreto interministeriale 8 aprile 1986 è così modificato:

Tutte le opere del presente programma sono dichiarate segrete ai sensi dell'art. 5, lettera e), della legge 8 agosto 1977, n. 584.

Ogni modifica al presente programma sarà approvata con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dei lavori pubblici sentito il comitato paritetico di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 1975.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 21 luglio 1993

Il Ministro di grazia e giustizia
CONSO

Il Ministro dei lavori pubblici
MERLONI

ALLEGATO 8

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DECRETO 21 dicembre 1989.

Modificazioni all'art. 1, lettera D), del decreto ministeriale 8 aprile 1986 concernente il programma di interventi straordinari di edilizia penitenziaria di cui all'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 9 novembre 1988;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettera D), di detto decreto 8 aprile 1986, per sopravvenute esigenze dell'Amministrazione penitenziaria;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nelle adunanze del 5 luglio, 19 luglio e 3 agosto 1989, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Decreta:

Il programma di interventi, di cui all'art. 1 (lettera D), del decreto interministeriale 8 aprile 1986, risulta così modificato e definito:

D

1) Lucca - C.C. - attuale capienza	120 posti
2) Alessandria - C.R. - attuale capienza	209 posti
3) Roma «R. Coeli» - C.C. - attuale capienza	871 posti
4) Massa - C.R. - attuale capienza	180 posti

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione.

Roma, 21 dicembre 1989

Il Ministro di grazia e giustizia
VASSALLI

Il Ministro dei lavori pubblici
PRANDINI

Registrato alla Corte dei conti l'11 maggio 1990
Registro n. 30 Giustizia, foglio n. 254

ALLEGATO 9

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DECRETO 6 settembre 1990.

Variante al programma straordinario di edilizia penitenziaria.

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
DI CONCERTO CON
IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

Visto l'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

Visto il decreto interministeriale in data 8 aprile 1986;

Visto il decreto interministeriale in data 9 novembre 1988;

Visto il decreto interministeriale in data 21 dicembre 1989;

Ritenuta la necessità di apportare delle modifiche al programma di interventi di cui all'art. 1, lettera d), di detto decreto 8 aprile 1986, per sopravvenute esigenze dell'Amministrazione penitenziaria;

Visto il parere del comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria espresso nelle adunanze del 7 dicembre 1989 e 25 gennaio 1990 ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del citato decreto interministeriale 8 aprile 1986;

Considerato che occorre assegnare i fondi per gli istituti di Roma «Regina Coeli», Massa, Cassino e Roma «Rebibbia»;

Considerato che la somma di L. 2.000.000.000 a suo tempo concessa per la casa di reclusione di Alghero, stralciata dal programma con il citato decreto interministeriale 9 novembre 1988 verrà utilizzata per gli interventi presso la casa circondariale di Cagliari, previa necessaria integrazione;

Decreta:

Art. 1.

Il programma di interventi, di cui all'art. 1, lettera d), del decreto interministeriale 8 aprile 1986, risulta così modificato e definito:

1) Lucca - C.C. - attuale capienza	120 posti
2) Alessandria - C.R. - attuale capienza	209 »
3) Roma «R. Coeli» - C.C. - attuale capienza	871 »
4) Massa - C.R. - attuale capienza	180 »
5) Roma «Rebibbia» - C.C. - attuale capienza	1.271 »
6) Cassino - C.C. - attuale capienza	105 »
7) Cagliari - C.C. - attuale capienza	328 »

Art. 2.

Sono approvati i seguenti finanziamenti da prelevarsi dai fondi stanziati ai sensi dell'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, da destinare alle opere di recupero e ristrutturazione degli istituti penitenziari di:

1) Roma «R. Coeli» - C.C.	L. 4.000.000.000
2) Massa - C.R.	» 969.000.000
	» 5.705.000.000
3) Cagliari - C.C.	» 2.228.000.000
4) Cassino - C.C.	» 6.200.000.000
5) Roma «Rebibbia» - C.C.M.	» 2.500.000.000

Art. 3.

Per effetto del presente decreto la disponibilità complessiva dei fondi stanziati con la legge 22 dicembre 1984, n. 887, art. 11, ammonta a L. 491.398.000.000.

Art. 4.

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione.

Roma, 6 settembre 1990

Il Ministro di grazia e giustizia
VASSALLI

Il Ministro dei lavori pubblici
PRANDINI

ISTITUTI PENITENZIARI ASINARA E PIANOSA

Sommario: — 1. **Metodologia e struttura del referto.**
2. **Gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici.**
3. **Gli interventi di competenza del Ministero di grazia e giustizia.**
4. **La gestione della legge n. 429 del 1992 e i suoi risultati.**

1. Metodologia e struttura del referto

Il decreto-legge 1 settembre 1992 n. 369, convertito con modificazioni nella legge 30 ottobre 1992, n. 429 nel disporre in materia di istituti penitenziari di particolare sicurezza e, limitatamente, di personale in essi operante, ha stanziato 70 miliardi per la realizzazione di opere di ristrutturazione e di difesa (con particolare riguardo ai sistemi di sicurezza e di allarme), oltre che di opere volte ad assicurare la migliore funzionalità degli istituti penitenziari di Pianosa ed Asinara.

Con riferimento a tali interventi è stata prevista l'iscrizione di somme rispettivamente per 50 e 20 miliardi negli stati di previsione della spesa dei Ministeri dei lavori pubblici e di grazia e giustizia.

Sempre limitatamente a tali interventi viene previsto che le suddette amministrazioni rendano, entro il 31 marzo di ciascun anno, il rendiconto delle spese a qualunque titolo sostenute nell'anno precedente, unitamente ad una relazione nella quale vengano esposte le modalità e i risultati della attività di gestione in relazione alle finalità stabilite.

Sulla gestione oggetto di tali relazioni la Corte dei conti è chiamata a riferire nei sessanta giorni successivi, esprimendo il proprio giudizio sulla regolarità del rendiconto e sulla correttezza ed efficacia della gestione.

In osservanza di tali prescrizione le due amministrazioni interessate hanno reso alla Corte dei conti le relazioni richieste presentandole rispettivamente:

1) Il Ministero di grazia e giustizia per il 1992 con nota inoltrata all'Ufficio di controllo consuntivo per le attività del Ministero di grazia e giustizia, n. 533433/10. legge 1 del 23/9/93, successivamente integrata con nota di pari numero del 4/11/1993.

Sempre lo stesso Ministero ha trasmesso allo stesso Ufficio relativamente alle attività del 1993 una nota del 31/5/1994, priva di numero di protocollo (protocollata peraltro dall'Ufficio destinatario della Corte in data 6/6/1994 al n. 241).

2) il Ministero dei lavori pubblici - Direzione Generale dell'edilizia pubblica e dei servizi speciali - a sua volta ha fatto pervenire alla Delegazione della Corte dei conti presso lo stesso la nota n. 342 del 21/3/1994, contenente la relazione per il 1993, mentre per quanto concerne l'analogo documento per il 1992 è stata inviata copia della nota n. 384 del 27/3/1993 diretta alla Ragioneria Centrale presso il Ministero dei lavori pubblici.

Sulla base di una siffatta documentazione risultano quindi soddisfatte per la Corte le condizioni per la predisposizione della prima relazione da redigere sull'argomento, circa la quale si ritengono necessarie riguardo ai tempi ed ai modi di approntamento alcune precisazioni metodologiche.

a) Nel quadro degli interventi attraverso i quali la Corte porta a conoscenza del Parlamento le proprie valutazioni in ordine ad aspetti attinenti le gestioni finanziarie, il presente adempimento si colloca come una delle analisi speciali attraverso le quali viene concentrata l'attenzione su fenomeni che normativamente, o di impulso della stessa Corte, siano stati considerati meritevoli di particolare approfondimento.

Il referto richiesto dalla legge n. 422 del 1992 prescrive che la Corte si pronunci sulla regolarità del rendiconto su cui riferisce e sulla correttezza ed efficacia della gestione.

In realtà è da dubitare che ci si trovi in presenza di un rendiconto inteso quale documento elaborato al fine di procedere ad un esame complessivo di attività da comprendere in un'unica, unitaria elaborazione contabile che consenta di porre in evidenza, in via autonoma, salienti aspetti gestionali.

Per come è articolata la legge sugli istituti penitenziari di particolare sicurezza, l'attuazione degli interventi e le relative risorse per realizzarli non hanno formato oggetto di una enucleazione a sè, che abbia radicato la gestione presso un'unica amministrazione responsabile o abbia previsto che le finalità da raggiungere vengano perseguite attraverso la costituzione di una gestione o di un fondo, autonomamente operanti, che possano consentire una valutazione di insieme dei risultati.

Più semplicemente invece, come si vedrà, i programmi prevalentemente riguardanti ristrutturazioni di immobili oggetto della legge, si atteggiavano come normali attività proprie di due diversi ministeri, sui fondi dei quali vengono ad incidere: tali amministrazioni procedono nelle rispettive attività con propria autonomia operativa, venendo riferiti ai rispettivi bilanci gli effetti delle gestioni realizzate. Se ad un rendiconto quindi dovesse ricollegarsi, occorrerebbe riportarsi a quello generale dello Stato, che nel caso di specie non è in discussione, richiedendo la legge per la presente analisi un contributo specifico, seppure incentrato su un ambito circoscritto di interventi.

Influenzate da tale conclusione appaiono anche le valutazioni da attendersi in ordine alla verifica della correttezza ed efficacia di una gestione che molto difficilmente può essere intravista nei fenomeni osservati, poiché manca in essa quel momento unificante che modalità e procedimenti di attuazione dovrebbero evidenziare in un fenomeno diretto ad un obiettivo unitariamente individuato.

L'oggetto del referto della Corte pertanto deve investire soprattutto la ricerca delle modalità di impiego delle somme stanziare nelle diverse sedi in cui esse sono allocate e nella limitata prospettiva delle possibili valutazioni sulla realizzazione intervenuta di un complesso di obiettivi che la stessa legge non ha ritenuto di affidare alla responsabilità di un'unica amministrazione.

Di qui anche una maggiore difficoltà a poter ricavare giudizi di correttezza ed efficacia in una gestione che non è tale sotto il profilo contabile, e che quindi in modo più appropriato potranno essere espressi principalmente sulla validità degli interventi attuati, nella prospettiva, non già di una visione di insieme di un fenomeno gestorio, quanto della idoneità ed adeguatezza sotto il profilo funzionale delle singole opere realizzate per mezzo della legge e da questa finanziate.

b) Anche nell'ambito delle analisi speciali, ed in particolare tra quelle oggetto di disposizioni di legge, il referto sugli interventi per la ristrutturazione degli istituti penitenziari presenta alcune singolarità.

In primo luogo, a differenza della maggior parte di quanto previsto per altri referti, viene stabilito un termine, non soltanto per la predisposizione dei rendiconti da parte delle amministrazioni, ma altresì della relazione della Corte. Termine, fissato nei sessanta giorni successivi alla presentazione del rendiconto e da ritenere connesso ad una presupposta stretta cadenza temporale di tutti i procedimenti in cui gli interventi previsti si sostanziano, indotta dal carattere di urgenza attribuito alle misure deliberate dal legislatore.

Sotto altro profilo invece l'obbligo della Corte non trova nella legge alcun termine di riferimento temporale, e pertanto non può essere ritenuto permanente per essa, ma limitato ai termini di completamento delle opere programmate e all'utilizzo della disponibilità necessarie a soddisfarle.

Essendosi del resto lo stanziamento esaurito in un'unica assegnazione cui si è dato corso nel 1992, nè risultando fino ad ora intervenuti o in corso di predisposizione, ulteriori finanziamenti, è quindi da ritenere che spetterà alla Corte riferire in argomento finché non si pervenga alla conclusione del programma e fino a tutto l'esercizio nel quale, con la dichiarazione della amministrazione responsabile della avvenuta ultimazione dei lavori, dovrà esprimersi una valutazione definitiva sui risultati della iniziativa.

c) In ordine alla redazione del primo referto era possibile una prima elaborazione, relativa all'anno 1992. Peraltro la circostanza della iscrizione in bilancio delle disponibilità consentite dalla legge alla data del 19 novembre 1992, in chiusura di esercizio, ha precluso in quell'anno anche lo stesso inizio di realizzazione delle prime opere.

Ciò è avvenuto, come emergerà dalla illustrazione dei singoli programmi, per il fatto che anche gli interventi di più immediata realizzazione, come quelli affidati alla responsabilità di ordinatori secondari di spesa attraverso aperture di credito, alla fine dello stesso anno 1992 non avrebbero potuto dar luogo ad erogazioni a causa della non ancora avvenuta emissione dei relativi ordini di accreditamento.

Quanto alle altre opere, soggette a più complessi procedimenti elaborativi, soltanto nel corso del 1993 si è pervenuti alla definizione delle fasi progettuali e deliberative.

Peraltro, risultando legato l'obbligo della relazione alla presentazione di un rendiconto di spese «sostenute», le amministrazioni ne hanno differito la predisposizione, pur sollecitata dalla Corte e ritenuta opportuna per la eventuale rappresentazione di ostacoli e di difficoltà, causa di ritardi nella esecuzione dei programmi.

Anche a seguito di tali sollecitazioni prima della conclusione del 1993 entrambe le amministrazioni interessate hanno fornito distinte relazioni sullo stato delle iniziative avviate, fin dal 1992, comunque tali da non poter ancora dar conto circa già avvenuti, sia pure parziali, pagamenti.

Per il 1993 invece, anche se in tempi ed in forme diverse, sono state analogamente predisposte come si è visto distinte relazioni: tempestiva quella del Ministero dei lavori pubblici, in ritardo di due mesi quella del Ministero di grazia e giustizia, pervenuta come ultima alla Corte il 6 giugno 1994, data dalla quale è possibile riferire sull'insieme della gestione.

d) Una ultima osservazione, che prescinde dall'accertamento di momenti di applicazione della legge, va formulata ancora prima della illustrazione delle modalità della sua attuazione; attenendo peraltro essa alle sollecitate valutazioni sulla efficacia della gestione, ritiene la Corte di doverla esprimere anche se riguarda in primo luogo l'impianto su cui la legge si fonda.

Pur astenendosi dal formulare giudizi sulle ragioni che hanno determinato i contenuti della stessa, e ancor prima di valutare nel loro complesso le realizzazioni cui si perverrà, un dubbio sembra prospettarsi su quale grado di efficacia potrà raggiungere l'intervento deliberato.

Mediante lo stesso infatti viene stanziata una somma di 70 miliardi per ristrutturazioni inerenti a istituti penitenziari, la utilizzazione della quale, in sede di conversione dell'originario decreto legge, viene non soltanto esplicitamente affermata provvisoria, ma altresì dichiarata come destinata a cessare con il 31 dicembre 1995.

Tale circostanza suscita quindi di per se stessa perplessità sotto il profilo della economicità degli interventi che la legge ha consentito e pone l'interrogativo circa la conformità di essi al principio di buon andamento della azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Tanto premesso già riguardo al condizionamento presentato dal contesto normativo così introdotto, le applicazioni che ne sono seguite dimostrano da sole come le capacità realizzative della amministrazione, sia pure rapportate agli stretti limiti consentiti dalla legge in esame, si dimostrano inadeguate a conseguire i risultati che la legge stessa aveva stabilito. A dimostrazione di ciò basterà solo anticipare le conclusioni alle quali al momento si può giungere, che evidenziano infatti come alla fine del 1993, ad un terzo cioè dei circa tre anni previsti come periodo di utilizzabilità delle opere cui si riferisce il complesso degli interventi da programmare, sono stati eseguiti pagamenti per meno di 2 dei 70 miliardi stanziati.

Ciò a testimonianza di una assai limitata possibilità di pervenire con sollecitudine al complemento di lavori pur definiti urgenti, che allo stato non è assolutamente prevedibile se potranno essere posti a disposizione delle amministrazioni usuarie per periodi almeno non troppo ridotti rispetto ai già angusti termini di impiego che la legge ha consentito.

Considerato quanto sopra come rilievo a carattere generale, e passando ai profili contenutistici del referto, verranno di seguito forniti ragguagli sulle realizzazioni intervenute presso le amministrazioni dei lavori pubblici e della giustizia, per tentare infine una sintesi valutativa che consideri la «gestione», cui la legge si riferisce, alla luce dei criteri secondo i quali ne viene richiesto l'esame.

2. Gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici

Con riferimento agli interventi affidati alla competenza del Ministero dei lavori pubblici ed alle metodologie dallo stesso seguite, risulta dalle relazioni ministeriali redatte in merito, come l'utilizzazione dei fondi stanziati con lo speciale provvedimento d'urgenza sia stata determinata dalla necessità di trasferire i detenuti appartenenti ad organizzazioni criminali in appositi istituti, di specifica collocazione geografica, nei quali, o a causa di chiusure da tempo precedentemente verificatesi o della mancata utilizzazione di

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

strutture già presenti, occorre provvedere a lavori di ristrutturazione edilizia di varia natura al fine di renderli idonei al conseguimento del livello di sicurezza richiesto per la custodia di soggetti di particolare pericolosità sociale.

A seguito del d.l. 1 settembre 1992, n. 369 e prima ancora della sua conversione, in una riunione tenutasi il 17 settembre presso la Direzione generale dell'edilizia del Ministero dei lavori pubblici, presenti i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate all'applicazione del provvedimento, sono state esaminate le problematiche individuate in via prioritaria inerenti alla attuazione di esso, limitatamente peraltro — a quanto risulta — alle iniziative da promuovere con i fondi attribuiti alla stessa amministrazione dei lavori pubblici, essendo risultata a monte stabilita, ma non dalla legge, la tipologia degli interventi affidati alle due Amministrazioni. Come prima necessità, doverosi soddisfare esigenze riguardanti allo stesso tempo i due istituti di Pianosa e Asinara era necessario procedere alla individuazione dei lavori da effettuare, per suddividere i fondi necessari nei previsti programmi da elaborare.

In questa prospettiva, con decreto ministeriale del 22/9/1992, il Ministro dei lavori pubblici, per sua parte, ritenuto che gli interventi da effettuare potessero essere più proficuamente realizzati dalla Amministrazione centrale, e considerata la necessità di provvedere con uniformi criteri progettuali, ordinava l'avocazione delle suddette opere, e delegava il Direttore generale dell'edilizia al compimento di alcuni atti di competenza della Amministrazione centrale. Tra essi in particolare si segnalano, l'espletamento delle procedure per la scelta del contraente, la gestione dei lavori dalla consegna al collaudo, la nomina dell'Ingegnere Capo e del Direttore dei lavori e la sottoscrizione dei contratti di appalto con le imprese aggiudicatrici.

Risulta che uno degli obiettivi prioritariamente individuati nella riunione sia stato quello della sistemazione del personale delle Forze dell'ordine da accasermare, addetto alla vigilanza sugli istituti, alloggiato in un primo momento nell'isola di Pianosa in roulotte, e per il quale l'approntamento delle strutture definitive richiedeva un tempo di realizzazione stimato in 180 giorni. Di qui la necessità di sdoppiare gli interventi, in una prima fase, provvisoria, per l'alloggiamento di Agenti e Carabinieri nell'approssimarsi della stagione invernale ed in una seconda per la sistemazione definitiva di tale personale, da realizzare comunque in tempi brevi. La fase provvisoria avrebbe più in particolare riguardato l'allestimento di manufatti prefabbricati leggeri, per la cui acquisizione peraltro sono state segnalate in un primo tempo intervenute difficoltà di ordine tecnico ed economico che hanno indotto a soprassedere alla scelta (e all'affidamento delle realizzazioni) della impresa che ne aveva proposto l'utilizzazione.

Individuata in base a gare informali altra impresa ritenuta idonea, la ultimazione di detti interventi, come risulta dalla relazione sulla applicazione della legge redatta dalla amministrazione per il 1992, è stata attestata dal Direttore dei lavori il 2 dicembre 1992, data alla quale si è potuto procedere alla consegna provvisoria dell'insediamento alle amministrazioni utenti.

Peraltro alla medesima data, dalla stessa relazione si rileva che risultava ancora in corso di perfezionamento il provvedimento ministeriale con il quale si procedeva all'approvazione, anche ai fini della dichiarazione di indifferibilità e di urgenza dei lavori, del progetto in questione, nonché del contratto già stipulato il 5/11/1992 con la soc. Costruzioni PONTELLO S.p.A., impresa affidataria dei lavori per una spesa complessiva di 1,7 miliardi. Detta approvazione interveniva il successivo 19 febbraio 1993.

Successivamente in data 17/5/1993 si dava corso ad un pagamento per lavori di 1,5 miliardi, IVA compresa.

Nella stessa data per opere integrative concernenti il completamento di detti lavori, peraltro già previste come possibili spese nella originaria programmazione, è stato autorizzato il complessivo pagamento di 159 milioni.

Solo ad avvenuta conclusione della prima fase, così preventivata, — a quanto dichiarato dal Ministero — si è dato corso agli interventi definitivi per i quali l'Ufficio Tecnico della Direzione generale dell'edilizia statale ha redatto un progetto esecutivo relativo ai lavori di ristrutturazione di preesistenti edifici ed alla esecuzione di opere di urbanizzazione di cui l'isola risulta carente.

Tale previsione ha riguardato, in relazione alle esigenze rispettivamente rappresentate dalle amministrazioni interessate, quattro edifici previamente identificati.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In data 22/6/1993 il Consiglio Superiore dei lavori pubblici ha espresso parere favorevole riguardo al progetto, secondo un quadro economico prevedente spese per 25,3 miliardi, di cui 18 strettamente attinenti ai lavori.

Riguardo a detti lavori il Ministero dell'interno, ravvisando la ricorrenza dei necessari requisiti di riservatezza e segretezza, dichiarava non sussistenti le circostanze per le quali è richiesta la pubblicazione del bando di gara e tuttavia sollecitava l'Amministrazione dei lavori pubblici a rivolgere l'invito alla partecipazione ai lavori ad un congruo numero di imprese in possesso dei necessari requisiti di affidabilità in relazione alle caratteristiche delle opere da realizzare.

A distanza di ulteriori 45 giorni lo stesso Ministero trasmetteva l'elenco delle imprese ritenute in possesso dei suddetti requisiti.

Nel settembre 1993 il ministero dei lavori pubblici ha esperito la gara con il metodo della licitazione privata ed ha stipulato i relativi contratti di appalto il 6 dicembre 1993, con la Cooperativa MUCAFER srl per 10,1 miliardi a seguito di un ribasso, sul prezzo base, del 43,57%.

In data 20 dicembre 1993 è stato emanato il decreto ministeriale con il quale sono stati approvati il progetto esecutivo e il contratto relativo ai lavori in argomento che, in relazione al sopracitato ribasso del prezzo base, ha contenuto l'impegno in 19,4 miliardi di cui 10,1 per lavori, al netto dei ribassi, ed opere e spese connesse.

In proposito è da rilevare peraltro che il cospicuo ribasso operato in sede di aggiudicazione avrebbe forse potuto influire anche sulla riduzione di altra voce di spesa come quella dell'IVA, direttamente commisurata a quel valore, che non è stata invece diminuita in occasione della approvazione del progetto esecutivo, verosimilmente in dipendenza dell'entrata in vigore del decreto legge n. 331 del 1993, convertito nella legge n. 427 del 1993, che all'art. 36 ha elevato dal 4% al 9% l'aliquota di tale tributo per la categoria dei lavori di che trattasi.

La complessiva somma di cui sopra ha formato oggetto di impegno sul pertinente capitolo 8444 dello stato di previsione 1993, a carico del quale non risultano effettuati pagamenti. In chiusura di esercizio sullo stesso capitolo non figuravano impegni di altro genere per la realizzazione di ulteriori, diverse iniziative.

Infatti, per quanto riguarda il progetto esecutivo relativo ai lavori di ristrutturazione degli edifici, opere di urbanizzazione e viabilità sull'isola di Asinara, dopo l'elaborazione da parte dell'Ufficio tecnico della medesima Direzione generale, il procedimento che ne è seguito ha palesato tempi più rallentati.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha da ultimo espresso il proprio parere favorevole mediante voto del 7/10/1993, riguardo ad un quadro economico che prevedeva 23 miliardi di spesa dei quali 13,4 miliardi riguardano opere edili, 2,1 impianti tecnologici, 5,3 una strada di collegamento e circa 1 miliardo opere minori, per un insieme di 21,9 miliardi di lavori oltre ad 1,1 miliardi di somme a disposizione dell'Amministrazione.

Anche riguardo alle opere da realizzare sull'isola di Asinara il Ministero dell'interno ha ritenuto che sussistessero speciali condizioni per non procedere alla pubblicazione dei bandi di gara, ed ha espresso indicazioni affinché venisse invitato un congruo numero di imprese in possesso dei requisiti di riservatezza e segretezza valutati dall'Autorità nazionale di sicurezza.

In conseguenza delle segnalazioni ricevute dal Ministro dei lavori pubblici, il Dipartimento di pubblica sicurezza ha incluso in un proprio elenco le imprese valutate in possesso dei requisiti necessari, nell'ambito delle quali successivamente individuare l'appaltatore cui affidare i lavori.

Per sua parte il Ministero di grazia e giustizia ha invitato in data 19 ottobre 1993 il Ministero dei lavori pubblici a sospendere ogni procedura di affidamento dei lavori da realizzare sull'isola di Asinara in attesa di una più ampia valutazione da adottare a seguito di visita di sopralluogo. Solo in data 9 dicembre successivo il competente Ispettorato generale per l'Albo Nazionale Costruttori è stato autorizzato ad appaltare i lavori mediante licitazione privata da esperirsi con il metodo di cui all'art. 1 lett. e (offerta di prezzi unitari).

Alla data del 31/12/1993 risultava ancora in corso di perfezionamento la procedura concorsuale per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione degli edifici e delle altre opere da realizzare sull'isola, il cui prolungarsi non consentiva pertanto l'assunzione neppure a quella data del relativo impegno di spesa.

3. Gli interventi di competenza del Ministero di grazia e giustizia

Nel passare agli interventi da realizzare con le risorse di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia, è da fare presente preliminarmente che la ripartizione degli interventi tra tale amministrazione e quella dei lavori pubblici non viene individuata dalla legge che, all'art. 4 si è limitata a suddividere i 70 miliardi dello stanziamento tra i due stati di previsione delle amministrazioni interessate, evidentemente riservando alle intese da stabilire tra esse la concreta individuazione della natura delle opere cui dare corso.

Peraltro non risulta neppure che dopo l'emanazione in via di urgenza del decreto legge n. 363 del 1992 siano state formalizzate intese programmatiche tra le due amministrazioni per la concreta individuazione degli interventi di rispettiva pertinenza da eseguire.

Non emergono dal quadro di insieme i criteri in base ai quali si sia disposta la ripartizione dello stanziamento prevista dallo stesso art. 4 in ragione di 50 miliardi in favore della Amministrazione dei lavori pubblici e di 20 in favore di quella di grazia e giustizia.

Nella fase attuativa si è pertanto constatato che ciascuna amministrazione ha predisposto autonomamente gli interventi per l'utilizzazione dello stanziamento di propria pertinenza anche se risulta che alla programmazione delle opere di competenza dei lavori pubblici ha partecipato un rappresentante del Dipartimento penitenziario.

In concreto è emerso che, secondo un criterio empirico, gli interventi nell'interno delle strutture penitenziarie siano stati riservati alla Amministrazione di grazia e giustizia e quelli all'esterno degli istituti, riguardanti in buona parte edifici per l'alloggiamento delle forze dell'Ordine e opere viarie, a quella dei lavori pubblici.

La Corte quindi in relazione a tale specifico profilo non può che ribadire le osservazioni critiche già formulate in occasione di precedenti referti al Parlamento in ordine alle insufficienze e carenze della attività programmatica nel settore dell'edilizia penitenziaria e ad un difetto di attesa sinergia tra le iniziative delle due amministrazioni sopra richiamate.

Per completezza va anche sottolineato che nel programma predisposto per l'utilizzazione dei fondi attribuiti alla amministrazione della giustizia sono state ricomprese opere finanziate, non soltanto con le risorse ad essa assegnate dalla legge speciale, ma, per una parte determinata, anche da fondi ordinari di bilancio.

Il cenno a un siffatto modo di operare, seppure esula dal presente referto, incentrato sull'uso dei fondi di cui alla legge n. 422 del 1992, è tuttavia indicativo di criteri operativi tendenti ad una combinata utilizzazione di risorse da servire per i diretti fini dell'amministrazione.

Ove ci si ponga in tale prospettiva l'avvio della fase di attuazione dei programmi delle opere dimostra rallentamenti che, se anche meno sensibili di quelli verificatisi presso il Ministero dei lavori pubblici, hanno fatto sì che non essendosi dato corso nel 1992, da parte dell'amministrazione ad alcun pagamento, non sia sorto per essa alcun obbligo di resa del conto per quell'esercizio.

Ciò è avvenuto malgrado per una parte dei fondi si sia ricorso, al fine di consentire una più rapida effettuazione dei lavori, allo strumento dell'ordine di accreditamento per l'esecuzione di opere di entità circoscritta, e comunque tali da non superare i limiti previsti per i funzionari delegati dalla specifica normativa dell'art. 37 della legge n. 395 del 1990 sull'organizzazione del settore penitenziario.

Nel caso di specie, essendo intervenute tutte le aperture di credito soltanto a partire dal 1993, neanche era ipotizzabile la sia pure ritardata resa del conto, prevista per il 25 luglio, ai termini della generale normativa in materia di rendiconti amministrativi per le spese eventualmente effettuate nel primo semestre del 1993, resa che tuttavia avrebbe comunque preclusa, anche se si fosse verificata l'osservanza della data del 31 marzo prescritta, dal comma 1 bis della legge n. 422 del 1992 di conversione del decreto-legge n. 369 del 1992, per la dimostrazione dei conti della gestione.

Con le aperture di credito i direttori degli istituti, funzionari delegati, sono stati autorizzati ad effettuare lavori di entità relativamente modesta da affidare con lettera contratto a ditte che avessero presentato i preventivi di spesa contenenti le offerte più convenienti, individuate per mezzo di gare informali e previa acquisizione di pareri tecnico-economici.

Di tali lavori si allega elencazione distinta per gli istituti di Asinara e di Pianosa, con l'avvertenza che la stessa, elaborata dalla amministrazione, include anche opere eseguite con i fondi ordinari cui sopra è stato fatto cenno.

Seguendo le procedure proprie del settore penitenziario, introdotte in attuazione dei principi su cui si fonda la legge di organizzazione del Dipartimento ed informate al principio del decentramento amministrativo, a partire dall'aprile del 1993 le aperture di credito sono state effettuate dai Provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria di Cagliari e Firenze nei cui confronti l'amministrazione centrale aveva disposto le relative assegnazioni.

Per le opere di maggiore impegno, sia finanziario che tecnico, si è invece proceduto mediante acquisizione di progetti-offerta da parte di ditte preventivamente individuate che sono stati esaminati da una commissione presieduta dal Direttore del Dipartimento penitenziario.

L'acquisizione dei progetti-offerta è stata preceduta dalla elaborazione, di schemi di contratto e di capitolato da sottoporre alle ditte invitate, da parte della divisione per l'edilizia penitenziaria del Dipartimento, neocostituita struttura dotata di competenze tecniche in materia di predisposizioni progettuali e di direzione lavori, prima mancante nella amministrazione.

Sul piano operativo, questo ha comportato da parte dell'amministrazione, un atteggiamento più dinamico nella impostazione dei programmi, nell'effettuazione di sopralluoghi e nella definizione di interventi, anche contingenti, per il superamento di difficoltà di realizzazione.

La competenza della direzione lavori e della esecuzione dei contratti è stata assolta da ingegneri del D.A.P. titolari di funzioni operative di cui in precedenza l'amministrazione non era fornita.

Quanto allo strumento di bilancio utilizzato per la allocazione dei fondi, a differenza del criterio seguito dal Ministero dei lavori pubblici, che ha istituito a seguito della emanazione della legge uno specifico capitolo, quelle del Ministero di grazia e giustizia sono state poste a carico del capitolo 7001 di parte in conto capitale dello stato di previsione, che allo scopo è stato adeguatamente impinguato con variazione di bilancio intervenuta sul finire del 1992.

Trattasi peraltro non solo di un capitolo già preesistente nel bilancio del Ministero della giustizia, ma altresì caratterizzato da una competenza a natura promiscua, risultando ad esso imputate spese riguardanti tanto l'amministrazione penitenziaria che quella della organizzazione giudiziaria ed aventi ad oggetto oneri per ristrutturazioni ed acquisti nonché per la manutenzione straordinaria di opere varie di natura edilizia di tutte le diverse aree operative della giustizia.

Su tale capitolo, alla fine del novembre 1992, sono stati iscritti con decreto di variazione i 20 miliardi dell'assegnazione speciale, sicché gli interventi effettuati in quell'anno, tutti a carattere di massima urgenza, sono stati fronteggiati con le ordinarie risorse di bilancio.

Sui fondi così disponibili, mediante aperture di credito, sono stati invece emessi sia pure nel 1993, ordini di accreditamento per 8,3 miliardi, di cui 2 miliardi a favore del direttore della Casa di reclusione di Pianosa e 6,3 di quello della omologa struttura di Asinara.

Delle restanti somme, 10,5 miliardi sono stati impegnati con i decreti di approvazione dei contratti gestiti in sede ministeriale di cui si è parlato, mentre risultano ancora disponibili 1,1 miliardi corrispondenti alle minori spese derivanti dai ribassi d'asta conseguiti in sede di aggiudicazione dei lavori.

Sulle somme impegnate risultano effettuate fin qui erogazioni in misura molto ridotta, determinate dalla concessione di anticipazioni e dal pagamento di stati di avanzamento.

Nella relazione presentata, infatti, l'amministrazione espone l'avvenuto pagamento di somme per il valore di 3 miliardi, derivanti da decreti di impegno che, peraltro, risultando la relazione riferita non all'esercizio 1993 ma alla data di approntamento della stessa (31 maggio 1994), si riferiscono tutti a provvedimenti emanati nel 1994, ad eccezione di uno solo per una spesa di circa 96 milioni. Pertanto tali somme non avrebbero potuto essere pagate nel 1993 né si sarebbero comunque potute in ogni caso riferire ai risultati di quell'esercizio.

Conclusivamente rimane accertato che l'insieme dei pagamenti da ricondurre alla legge n. 422 del 1992, a tutto il 1993, sulla complessiva disponibilità di 70 miliardi è ammontato, per i due ministeri interessati, alla esigua somma di 1.786 milioni.

Alla data del 31/12/93, peraltro, sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, risultava impegnata la somma di 19,4 miliardi, per la parte delle opere in corso di esecuzione nell'Isola di Pianosa mentre su quello del Ministero di grazia e giustizia figuravano autorizzate aperture di credito per 8,3 miliardi ed assunti impegni per 10,5 miliardi.

4. La gestione della legge n. 429 del 1992 e i suoi risultati

Da quanto si può ricavare dalla descrizione che precede una prima notazione riguardo alla legge in esame ed alla sua applicazione involge la non ben determinata attribuzione di competenze emergente dalla intervenuta suddivisione dei fondi nei bilanci del Ministero dei lavori pubblici e di quello di grazia e giustizia, a fronte di una non identificata delimitazione della natura degli interventi affidati alla realizzazione di ciascuna delle due amministrazioni.

Nella sostanza la ripartizione effettuata non sembra conseguire né dalla natura degli interventi e delle opere da realizzare, né dalla attinenza di queste ad un più immediato interesse di una amministrazione rispetto all'altra. Ne è prova il fatto che a fronte di un programma di opere esaminato dalla competente Commissione parlamentare di merito all'atto della approvazione della legge di conversione, prevedente spese per 39,5 e 30,5 miliardi di interesse rispettivamente del Ministero di grazia e giustizia e dei lavori pubblici, l'assegnazione definitiva dei fondi è risultata di 20 e 50 miliardi, per le due amministrazioni.

Ciò ha determinato una successiva individuazione delle opere da realizzare, almeno in parte commisurata alle disponibilità prefissate, che si è riflessa in una gestione priva di un indirizzo omogeneo e mancante all'apparenza di un organismo continuativamente investito di funzioni di coordinamento di una iniziativa originariamente concepita in modo unitario. La presenza di esso sarebbe stata per contro auspicabile anche in vista di una valutazione di insieme da condurre sulla regolarità e sulla funzionalità delle opere da realizzare.

Di ciò si trae conferma dall'esame sufficientemente dettagliato delle fasi attraverso le quali si è data attuazione, presso le due amministrazioni interessate, al dettato della legge.

Esso ha consentito di percepire come, una volta distinte le responsabilità di realizzazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere da ciascuna amministrazione, ognuna di esse abbia seguito, nel provvedere agli adempimenti di propria competenza, procedimenti e moduli operativi propri, peraltro comportanti percorsi amministrativi e tempi di realizzazione notevolmente diversi.

Il risultato di insieme, nella logica di un provvedimento che essendo adottato unitariamente presupporrebbe il conseguimento di un esito univoco e convergente, è che l'affidamento a due diversi centri di realizzazione di opere collegate da un comune disegno ideativo, sia destinato a soffrire, la mancanza di una precisa pianificazione delle priorità e delle cadenze temporali di esecuzione dei vari interventi.

Ciò certamente consegue, oltre che da complessità progettuali ed esecutive di talune opere rispetto ad altre, anche dai procedimenti propri di ciascuna amministrazione, che comportano fasi di varia articolazione e lunghezza influenti sul raggiungimento finale degli obiettivi.

Anche il carattere di urgenza attribuito agli interventi e posto a base della normazione che li ha previsti, avrebbe potuto suggerire, un diverso ritmo di attuazione da parte delle amministrazioni precedenti, al fine di meglio coordinare le fasi e le azioni necessarie al conseguimento dei risultati, nei limitati tempi previsti per l'utilizzazione delle attrezzature da rendere disponibili.

Perdendo di vista questo obiettivo le amministrazioni, rese individualmente responsabili della attuazione della parte di programmazione loro riservata, hanno invece agito secondo moduli distinti, che neppure sembrano essere stati informati ad una realizzabile sintonia di cadenze.

Il distinto sviluppo delle iniziative nelle due isole infatti, a quanto risulta dalle relazioni prodotte, pur conseguendo a differenti tempi di esecuzione, avrebbe forse potuto essere evitato nella fase di avvicina-

mento alla esecuzione dei lavori comprendendoli in un unico disegno programmatico sia per quanto riguarda le amministrazioni interessate che relativamente alle opere da realizzare. Ed a dimostrazione può rilevarsi, a titolo di semplice esempio tratto dalla stessa relazione dell'amministrazione dei lavori pubblici, che anche il voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici sul progetto esecutivo dei lavori è stato espresso in date differenti nei confronti degli istituti penitenziari interessati. In aggiunta sempre nel medesimo ambito non emergono le ragioni per le quali, pur essendo stato pronunciato solo in data 22/6/1993 il voto riguardante il progetto esecutivo per i lavori sull'isola di Pianosa, (la cui pronuncia risulta essere stata preceduta dall'esaurimento di una precedente fase di realizzazione di opere di minore rilevanza), il voto per i lavori dell'Asinara sia stato espresso soltanto in data 7/10/1993, pur non aparendo in questo caso la fase progettuale condizionata da vicende che ne abbiano ritardato in qualche misura la presentazione e la possibile approvazione.

Non risultano in definitiva sufficientemente illustrate le ragioni, in presenza della dichiarata urgenza attribuita dalla stessa legge agli interventi, di un prolungato protrarsi dell'inizio delle realizzazioni, destinato ad incidere, oltre che sulla efficacia dei risultati della gestione, soprattutto sulla fruibilità delle opere programmate.

Quanto alla esecuzione dei lavori si è notato ancora che là dove essi sono stati progettati e seguiti in sede locale anche negli aspetti contabili, si è raggiunta spesso una più rapida conclusione, anche se la determinazione di programmare e progettare presso le amministrazioni centrali le iniziative di maggior rilievo, comportanti pertanto processi elaborativi e realizzativi più lunghi, ha caratterizzato il comportamento di entrambi i ministeri.

Una diversità sembra anche rilevarsi nelle metodologie di avvicinamento alla definizione dei costi che evidenziando, presso l'amministrazione dei lavori pubblici, ribassi talvolta di rilevante entità rispetto agli oneri inizialmente previsti, sembrerebbero presupporre stime di partenza più prossime ai valori di mercato risultanti in sede di aggiudicazione.

Come più volte detto l'esiguità dei pagamenti intervenuti e la impossibilità di valutare al momento quali risulteranno gli effettivi costi di ciascuna opera, impediscono anche di anticipare soltanto giudizi che esulino da osservazioni sul modo di procedere della amministrazione.

Nei rallentati ritmi registrati rispetto ai risultati d'urgenza attesi dalla legge, anche le serie procedurali risultano modificate secondo le deroghe previste dalla legislazione vigente. Relativamente alla realizzazione dei manufatti prefabbricati leggeri, da allestire presso l'istituto di Pianosa, risulta infatti che soltanto in data 19/2/1993 sia stato approvato il relativo progetto, anche ai fini della indifferibilità ed urgenza dei lavori e contemporaneamente, oltre che approvato, reso esecutorio, il contratto stipulato il precedente 5/11/92 per lavori che il direttore di essi aveva già certificato eseguiti il 2/12/1992, momento nel quale l'amministrazione risulta immessa provvisoriamente nell'uso delle attrezzature a seguito di consegna provvisoria delle stesse.

Come si può rilevare dal confronto dalle date sopra indicate tutta l'attività amministrativa relativa a tale realizzazione risulta intervenuta in sanatoria in conseguenza della esigenza di provvedere sollecitamente alla esecuzione di interventi già qualificati dalla legge come indifferibili e urgenti.

Sia pure attraverso informazioni per il momento non formalmente comunicate, ritardi di minore entità risulterebbero essersi verificati nei lavori eseguiti dalla amministrazione penitenziaria, presso la quale una recente disponibilità di personale tecnico avrebbe accelerato i tempi di esecuzione di adempimenti interessanti l'intero arco degli interventi compreso tra la progettazione ed il collaudo dei lavori.

Un'ultima notazione di natura contabile evidenzia un diverso atteggiamento delle amministrazioni riguardo al rilievo ed al significato attribuito allo speciale finanziamento di cui sono state destinatarie.

Mentre infatti il Ministero di grazia e giustizia ha incluso le disponibilità ricevute in un capitolo da utilizzare promiscuamente da parte dei diversi uffici che vi appartengono, così da rendere scarsamente evidente e soltanto indirettamente ricavabile una rappresentazione contabile sullo stato di applicazione della legge, più opportunamente il Ministero dei lavori pubblici ha istituito un distinto capitolo, sul quale gravano, con riferimento ai soli interventi sostenuti sui fondi concessi dalla legge, le spese che essi hanno comportato.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se quanto precede dimostra le difficoltà finora incontrate nella attuazione di una legge di urgenza, che non appare tempestivamente realizzabile, i giudizi sui risultati di essa vanno di necessità rinviati al momento di un più significativo avanzamento dei lavori, da valutare quest'ultimo sulla scorta anche dei nuovi criteri previsti dalla recente legge n. 20 del 1994 in materia di controlli.

Può però ribadirsi fin d'ora, che l'insieme degli interventi programmati, ponendosi come il risultato di singole realizzazioni legate dal solo fine della funzionalizzazione al perseguimento di finalità non direttamente valutabili sotto il profilo economico, non felicemente si presta ad essere considerato, sia come autonomo fenomeno gestorio, sia sotto il profilo di una efficacia intesa come valore da esprimere in termini di misurabilità.

È da intendere invece che esso più adeguatamente si colleghi al concetto di regolarità di svolgimento dell'azione dell'amministrazione, già in sè sintomo di perseguimento del buon andamento verso il quale deve orientarsi l'azione della amministrazione e che attende, per quanto concerne la legge in esame, auspicabili sottolineature nelle ulteriori valutazioni che necessariamente la Corte dovrà esprimere sull'argomento in una successiva occasione.