B) NOTE SULLE OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI «RELAZIONE AL PARLAMENTO»

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Le principali osservazioni che, viceversa, sono state mosse sul conto finanziario dalla Magistratura contabile in sede di relazione al Parlamento possono così sintetizzarsi:

- Divario tra dati di consuntivo ed obiettivi programmatici.
- Quantificazione di oneri e coperture.

Alle osservazioni mosse in sede di relazione si deve controdedurre quanto di seguito:

1) Divario tra dati consuntivo ed obiettivi programmatici

La Corte dei conti ha indicato come grave sia il divario rilevato tra risultati della gestione del bilancio ed obiettivi esposti nei documenti programmatici.

* * *

In proposito, si deve ricordare la diversa funzione assolta dai documenti in parola che è approvativa per il rendiconto, e programmatoria per gli altri; nonchè la loro diversificata estensione che interessa il solo bilancio dello Stato nel caso del rendiconto, ed il settore statale e quello pubblico allargato per i documenti programmatici.

Per quanto ricordato, quindi, non appare proponibile il confronto tra elementi così diversificati e disomogenei. Il rendiconto, infatti, è atto ricognitivo della gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato; il documento di programmazione è, invece, atto propositivo delle linee di

politica economica perseguite dall'Esecutivo. Inoltre va evidenziato che i documenti programmatici, proprio per la loro natura, scontano a monte ipotesi di evoluzione che possono essere anche contraddette dagli andamenti reali. Ciò in quanto le stime di certi parametri di riferimento (quali il PIL, il tasso di inflazione, i tassi di interesse, ecc.) già di per se' sono di difficile previsione e, quindi, facilmente possono dar luogo a divari, con conseguenze che nel nostro sistema possono assumere aspetti talvolta rilevanti.

A tale riguardo non vanno sottaciute le esperienze che si registrano nei maggiori paesi dell'occidente industrializzato dove, divari tra programmi e risultati si manifestano in maniera molto più ampia di quelli dell'Italia.

2) Quantificazione di oneri e coperture

L'Organo di controllo osserva che, dall'avvio della legge n. 362/1988, si sono verificate diversificazioni molteplici nelle metodologie di determinazione degli oneri e delle connesse coperture delle nuove leggi di spesa.

* * *

A tale riguardo la Corte auspica l'inderogabile opportunità di procedere alla definizione di una precisa procedura per ovviare all'inconveniente riscontrato.

In proposito si deve far presente che i canoni procedurali furono indicati - come notato dalla stessa Corte - dalla

circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1988. L'ulteriore passo da compiere proposto dalla Corte è, senz'altro, condivisibile e potrà trovare, del caso, anche un rafforzamento legislativo con la prefissione nell'ambito della riforma in corso (A.S. 1203 bis).

La Corte dei conti ha portato, altresi', all'attenzione del Parlamento la disarmonicità tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio che si manifesta in una classificazione delle voci di bilancio priva di collegamento con quelle del patrimonio.

* * *

Al riguardo va osservato che nel complessivo processo di informatizzazione del conto patrimoniale si sta procedendo all'avvio operativo delle procedure per l'integrazione delle aree bilancio e patrimonio. Pur in tale contesto non si è, comunque, tralasciata l'opportunità di migliorare l'informazione conoscitiva dei collegamenti esistenti tra le aree suddette (riportati nella "dimostrazione dei punti di concordanza" tra bilancio e patrimonio) implementando l'esposizione dei dati con un prospetto di analisi dei titoli dettagliato per categorie economiche.

L'Organo di controllo ha osservato, ancora, che non vengono ricompresi nel conto patrimoniale i beni demaniali ed i connessi costi ed oneri di mantenimento e di rinnovo.

* * *

In primo luogo si deve premettere che l'esclusione dal conto patrimoniale dei beni demaniali trova origine e motivazione dalla natura dei beni oltre che dal peculiare regime giuridico al quale sono assoggettati. Infatti, la diretta ed esclusiva destinazione all'uso pubblico, preclude ogni sorta di diverso utilizzo dei beni rendendoli, quindi, non cedibili e vanificando la funzionalità di una loro eventuale valutazione ove ciò fosse fisicamente possibile. Tale potrebbe, infatti, essere la circostanza dei soli beni del demanio accidentale individuati dall'articolo 822, 2° comma del codice civile. L'impossibilità assoluta, viceversa, rimarrebbe per i beni del demanio necessario indicati nel primo comma del richiamato articolo.

Al momento, comunque, si stanno esaminando le eventuali soluzioni da adottare, anche in via amministrativa, per esporre i soli beni del demanio accidentale, opportunamente valutati, in un apposito allegato del conto del patrimonio.

* * *

Da ultimo, infine, una considerazione sulle osservazioni mosse dall'Organo di controllo nell'esame dello stato di previsione del Tesoro.

In tale sede, infatti, la Corte, ha colto l'opportunità per evidenziare l'ottimo lavoro svolto dal Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) con la redazione del bilancio sperimentale di previsione per il 1991. Al riguardo, però, la Corte ha

eccepito che la distribuzione di risorse funzionalmente unitarie tra diversi centri amministrativi di spesa rappresenta un limite all'esperimento compiuto.

In proposito, pur apprezzando lo spirito costruttivo dell'affermazione, si deve ricordare che l'impostazione data alla struttura del bilancio è condizionata dalla necessità di conoscere l'entità delle operazioni correnti (entrate e spese correnti) e finali (entrate e spese finali) al fine di poter esprimere il sistema dei risultati differenziali previsti dalla legge e di poterli raccordare con i principali documenti di finanza pubblica.

Peraltro, la classificazione funzionale della spesa è perfettamente rinvenibile anche nel bilancio sperimentale.

*****

Quanto, infine, ai capitoli-fondo ed a quelli da ripartire trattasi di meccanismi di spesa ineliminabili sulla base della vigente normativa che demanda al Ministero del Tesoro l'attribuzione contabile di tali dotazioni di spesa.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO SECONDO

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PAGINA BIANCA

SEGRETARIATO GENERALE

Premesso che questo Segretariato ha interessato i Dipartimenti dei Ministeri senza portafoglio a formulare per la parte di competenza le controdeduzioni e a comunicarle direttamente a codesto Ministero, appare utile sottolineare, da parte di questo Segretariato Generale, che le considerazioni dell'Organo di Controllo hanno messo in evidenza l'importanza della legge 400/88 relativa alla disciplina dell'attività di Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, in base alla quale la Presidenza medesima è sempre più chiamata a svolgere compiti di raccordo, programmazione, coordinamento e verifica al fine di garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo.

La Corte dei Conti sottolinea che, per la centralità della Presidenza del Consiglio in materia di potestà normativa di Governo, sono già stati disciplinati gli adempimenti procedurali intesi a

consentire la verifica della rispondenza degli atti di normazione secondaria, sotto il profilo sostanziale e formale, alle scelte del Governo e anche del Parlamento.

Pone, poi, in luce i lavori conclusi dal Comitato di Consulenza e di studio per la disciplina delle materie di cui all'art. 17 secondo comma della legge 23 agosto 1988 n. 400 costituito con D.P.C.M. 29.12.89 e con successivo provvedimento del 30 marzo 1990. Il citato art. 17 - ad avviso del Comitato - "rappresenta uno strumento utile al fine di avviare prontamente il processo di delegificazione e di sperimentarne gli effetti sull'equilibrio complessivo del nostro sistema normativo". Le conclusioni, cui è giunto il Comitato, sono positivamente valutate dalla Corte che riporta integralmente un passo qualificante dei lavori svolti: ".... in un regime di Costituzione rigida, la soluzione principe del problema sarebbe quella di introdurre nella Costituzione una vera e propria riserva di regolamento, tracciando una chiara linea di demarcazione tra la competenza della fonte legislativa e quella della fonte regolamentare".

Dopo aver accennato alla nuova organizzazione dei servizi della Presidenza, intesa come una costruzione ad integrazioni successive, ed alla "natura flessibile dell'intero modulo con organigramma e riparto delle competenze senza carattere di rigidità", la

Corte, segnala i più importanti provvedimenti legislativi che hanno inciso in modo significativo sulla sua attività e organizzazione.

In particolare vengono citati i seguenti provvedimenti, che hanno interessato la Presidenza del Consiglio dei Ministri sotto il profilo strutturale:

- legge n. 183/1989 - trasferimento dei "Servizi tecnici nazionali per la difesa del suolo" dai Ministeri dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui riorganizzazione ed il relativo potenziamento risultano disciplinati dal regolamento emanato con D.P.R. 24 gennaio 1991, n. 85;
- legge n. 396/1990 - "interventi per Roma Capitale" che ha dato luogo all'istituzione, nel Dipartimento per le aree urbane, della Commissione per Roma Capitale e dell'Ufficio del programma per Roma Capitale;
- legge n. 162/1990 - "aggiornamento, modifiche ed integrazioni delle norme recanti disciplina degli stupefacenti" da cui ne è scaturita l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga;
- legge n. 146/1990 - "esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali" per la cui attuazione è stata istituita la Commissione di garanzia;

- legge n. 241/1990 - che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;
- legge n. 354/1990 - in applicazione della quale è stata istituita la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione.

Relativamente agli aspetti finanziari, contabili e gestionali, la Corte dei conti, nell'osservare che lo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è caratterizzato da una forte disomogeneità - nel senso che in esso sono comprese le spese per gli uffici ed i servizi della Presidenza in senso proprio, quelle facenti capo ai Ministri senza portafoglio ed infine quelle riguardanti le magistrature speciali - ha evidenziato come lo stesso sia stato adeguato al nuovo modello organizzativo delineato dalla legge n. 400/1988.

Infatti, il nuovo assetto previsionale del bilancio 1990 si presenta già ben consolidato, attesa l'essenzialità della prima rubrica relativa ai servizi generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella quale sono stati ricondotti capitoli di spesa precedentemente iscritti in altre rubriche, realizzando così l'attività propria della Presidenza del Consiglio dei Ministri di indirizzo politico e coordinamento amministrativo.

Circa l'incremento della spesa relativa alla corresponsione dell'indennità mensile prevista dall'art. 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455 si precisa che lo stesso trova corrispondenza nell'estensione di tale indennità al personale che, escluso da tale beneficio in sede di prima applicazione della suddetta legge, ha instaurato appositi gravami per vedersi riconoscere il diritto alla percezione di tale trattamento economico accessorio, i cui giudicati amministrativi favorevoli ai ricorrenti hanno indotto l'Amministrazione a valutare l'estensione del giudicato anche nei confronti dei non ricorrenti.

In merito, poi, alla proposta avanzata dall'Organo di controllo circa l'aggregazione dei vari capitoli attualmente esistenti nello stato di previsione della Presidenza, per la suddetta indennità mensile, si osserva che tale aggregazione è già stata operata per quanto riguarda i Dipartimenti e gli uffici del Segretariato Generale e dei Dipartimenti che fanno capo ai Ministri senza portafoglio (escluso quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, in quanto non ancora ricondotto nella disciplina della legge n. 400/88). Si è reso invece necessario conservare distinti capitoli per Uffici Centrali che hanno autonomia amministrativa (Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione e Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) e per i Commissariati del Governo, in quanto intestatari di apposite rubriche

gestite autonomamente dai titolari nelle loro qualità di funzionari delegati.

Per quanto concerne, infine, il divario in termini di cassa tra il dato iniziale complessivo e l'autorizzazione finale, si fa presente che l'incremento in percentuale evidenziato dalla Corte dei conti rispetto alla previsione originaria è dovuto unicamente ai capitoli iscritti per memoria, nella Categoria V - trasferimenti - (capitoli nn. 1216, 1217, 1218, 1219, 1220 e 1221) i cui stanziamenti - come posto in risalto dalla stessa Corte - vengono quantificati nel corso dell'esercizio in dipendenza del correlativo gettito delle entrate erariali.

In proposito va detto che al momento della redazione del documento di bilancio, non essendo ancora disponibili i dati riguardanti il prevedibile ammontare del gettito erariale, gli importi dei trasferimenti incidono sull'autorizzazione di cassa soltanto in sede del conto consuntivo.

Peraltro, si evidenzia che i suddetti capitoli, a decorrere dall'esercizio finanziario 1991, sono stati soppressi nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasferiti allo stato di previsione del Ministero del Tesoro (capitoli nn. 5964, 5965, 5966, 5967, 5968 e 5969).

In merito all'azione svolta dalla Presidenza nella specificazione del coordinamento in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative, l'Organo di Controllo cita, per quanto riguarda l'anno 1990, la istituzione dell'Ufficio centrale per il coordinamento delle iniziative legislative cui, come è noto, è affidato il compito di seguire, sotto l'aspetto tecnic l'intera attività che le amministrazioni statali ed il Parlamento dis gnano nella formazione ed approvazione delle leggi.

Per ciò che si riferisce, in particolare, alla esigenza del coordinamento dei Comitati dei Ministri, cui è cenno nella relazione della Corte dei Conti, si precisa, come già fatto presente in occasione della precedente relazione, che non è stato possibile far luogo, entro i termini stabiliti dalla delega di cui all'art. 7 della legge 23 agosto 1988 n. 400, al previsto riassetto non essendo stato raggiunto il necessario accordo tra tutti i Ministeri interessati.

E' tuttavia da tener presente che il riordino, in questo settore, può essere egualmente realizzato o con apposite leggi istitutive del predetti Comitati ovvero attraverso la delegificazione.

Tra i Comitati attualmente esistenti vanno ricordati i seguenti:

- il Comitato per i servizi della difesa del suolo, (art. 4 della legge

18 maggio 1989 n. 183);

- il Comitato per l'azione antidroga di cui all'art. 1 della legge 26 giugno 1990 n. 162;
- il Comitato per gli interventi, per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria (decreto-legge 8 maggio 1989 n. 166, convertito in legge 5 luglio 1989 n. 246);
- il Comitato per l'attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (art. 4 legge 29 novembre 1984 n. 798).

Sono altresì da citare per la loro composizione ad alto livello politico i Comitati interministeriali per la programmazione economica (CIPE), per i prezzi (CIP), per la politica industriale (CIPI), per la politica economica estera (CIPES) e per la politica economica nei trasporti (CIPET).

E' da aggiungere, comunque, che per i Comitati istituiti in base a disposizioni legislative sussiste, pur sempre, il controllo ed una visione d'insieme da parte del Parlamento.

In merito, poi, ai provvedimenti riguardanti la riforma dei Ministeri, alla quale la relazione della Corte dei Conti fa anche riferimento, è da sottolineare che sono stati predisposti, in proposito, diversi disegni di legge, alcuni dei quali già approvati dal Consiglio dei Ministri ed inviati per l'esame al Parlamento.

Si citano, per la loro importanza, gli schemi di provvedimenti concernenti la riforma dei Ministeri degli Affari Esteri, delle Poste, della Marina Mercantile e dei Beni Culturali ed Ambientali.

Per quanto riguarda, in particolare, il Ministero delle Partecipazioni Statali, va segnalato che ne è stata prevista la soppressione con apposito disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 settembre 1991, trasferendo le relative attribuzioni ad altri dicasteri in base a criteri di competenza.

DIPARTIMENTO PER LE AREE URBANE

Nella premessa di ordine generale svolta per i settori affidati a ministri senza portafoglio, la Corte dei Conti, nel riconoscere un rilevante processo espansivo delle competenze del Ministro per i problemi delle aree urbane, coglie l'occasione per affrontare un più vasto discorso sull'assenza di centralità dei poteri di governo del territorio.

Le considerazioni contenute nell'atto di referto sembrano dettate, sul piano istituzionale, dalla finalità di assicurare una gestione del territorio unitaria. Certamente le specificità e peculiarità nell'articolazione della trama geo-fisica del nostro Paese non sempre appaiono riconducibili ad un'unica sede di interventi ed in ogni caso, la possibilità di accorpare tutte le competenze in un unico polo di riferimento che riguardi sia le tematiche di salvaguardia territoriale ed

ambientale che il settore degli interventi sul territorio, inteso nella sua più vasta e complessa accezione (campagna, aree urbane, zone paesaggistiche, parchi, ecc.), è questione che trascende questa sede di discussione.

Non v'è dubbio, tuttavia, che una migliore concertazione delle attività nel settore possa essere realizzata, allo stato, attraverso moduli di collegialità più incisivi tra i diversi soggetti attualmente competenti.

Per quanto concerne, in dettaglio, l'attività dello scrivente Dipartimento, v'è da registrare una puntuale ricognizione, da parte dell'Organo di controllo, di tutta la complessa azione posta in essere nel corso dell'esercizio finanziario considerato, valutata positivamente sia négli aspetti contenutistici che per i profili organizzativi.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO

PAGINA BIANCA

PROVVEDITORATO GENERALE DELLO STATO

Detto consesso ha rilevato quanto segue in merito all'acquisto di beni e servizi per gli Uffici centrali e periferici dello Stato, settore di competenza di questo Provveditorato generale.

1) - Gli spiragli di ottimismo, derivanti da recenti interventi normativi concernenti il trasferimento dei fondi necessari all'acquisto di beni e servizi dai capitoli dello stato di previsione della spesa delle Amministrazioni interessate a quelli dello stato di previsione del Tesoro gestiti dal Provveditorato generale dello Stato, non hanno trovato conferma nell'andamento operativo dell'esercizio.

Infatti, anche la legge di bilancio 1990 (art.27 comma 16 della legge 409/89), come quella

dell'esercizio precedente, ha conferito al Ministro del Tesoro la facoltà di prelevare, con propri decreti, dagli stanziamenti degli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni le somme necessarie per la realizzazione di programmi formulati dalle Amministrazioni stesse, ma non si sono avuti in proposito dei risultati soddisfacenti, in quanto sono stati scarsi gli importi trasferiti e non vi é stata quell'attività programmatoria a largo respiro che costituisce la ragione d'essere della centralizzazione delle procedure d'acquisto.

Pertanto l'incidenza della nuova normativa é stata assolutamente marginale e non sembra vi sia stato recupero di efficienza per effetto di provvedimenti che appaiono adottati più a fronte di esigenze episodiche e sotto la spinta dell'urgenza che non a seguito della predisposizione di veri e propri programmi.

2) - Come conseguenza di quanto sopra descritto, permane il problema della frammentarietà degli interventi, (anche in passato rilevato dalla stessa Corte dei Conti), con la conseguente suddivisione di forniture similari in più procedimenti acquisitivi.

Conseguenza negativa di ciò soprattutto la minore trasparenza dei procedimenti acquisitivi, perché l'urgenza di provvedere condiziona sempre più la scelta dello strumento operativo, così che il ricorso alla conduzione in economia si é trasformato in pratica nel procedimento ordinario.

3) - La durata del procedimento per l'acquisizione centralizzata di beni effettuata con le gare

comunitarie é assai lunga, in quanto per il 1990 é stata superiore al periodo di un anno.

Alle predette osservazioni della Corte dei Conti, si risponde come segue, nello stesso ordine in cui sono state qui sopra sintetizzate.

1 - Questo Provveditorato generale nel primo anno di entrata in vigore degli interventi normativi in materia di trasferimenti di fondi dalle Amministrazioni interessate nei propri capitoli di spesa per l'acquisto di beni e servizi, ha visto con favore e con speranza detta innovazione, ma gli spiragli di ottimismo derivanti da detta normativa non hanno trovato conferma nell'andamento operativo degli esercizi 1989, 1990 e anche 1991, esercizi nei quali le leggi di bilancio hanno previsto il predetto trasferimento dei fondi. A poco sono valse le circolari a firma del Sig. Ministro, (qui unite in copia) con le quali, in modo sempre più diffuso, analitico e categorico, sono state invitate le Amministrazioni dello Stato ad osservare quanto previsto dalle leggi di bilancio in materia di acquisti di beni e di servizi per il funzionamento dei loro Uffici. Infatti, pochissime Amministrazioni vi hanno ottemperato e quelle poche che vi hanno aderito hanno disposto per il trasferimento di fondi in prevalenza dopo il termine di marzo fissato dalla legge stessa e senza alcun programma di spesa annuale allegato, come invece voluto dal legislatore.

Ma vi é di più. Nel corrente anno, visto

l'andamento non soddisfacente dei detti trasferimenti di fondi, si é provveduto ad inviare una seconda circolare alle Amministrazioni più refrattarie, ribadendo fra l'altro, in modo sempre più esplicito, che, affinché questo Provveditorato generale possa continuare a disporre acquisti in quantità soddisfacente, é necessario che ogni Amministrazione presenti con la massima urgenza un programma organico di acquisto, accompagnato da una congrua richiesta di trasferimento di fondi secondo le modalità di cui alla legge di bilancio. E si é aggiunto che se le richieste di trasferimento dovessero pervenire, come nel passato negli ultimi mesi dell'anno, non potrebbero avere alcun effetto utile, stante la notevole impossibilità a svolgere le necessarie procedure da parte di questo Provveditorato generale, in tempi molto ristretti e a ridosso della fine dell'esercizio finanziario.

Pertanto, considerata la poca efficacia della innovazione normativa contenuta nelle leggi di bilancio e la non ottemperanza delle conseguenti circolari, nel senso che non si sono ottenuti gli attesi vantaggi, quali in primo luogo un programma unitario e tempestivo di gestione dei fondi e le conseguenti economie di scala, si ritiene opportuno - come d'altra parte anche la Corte dei Conti suggerisce nella relazione stessa - modificare il sistema di cui trattasi, ossia sostituirlo con una norma permanente che preveda lo stanziamento diretto sugli appositi capitoli dello stato di

previsione del Tesoro/Provveditorato generale dello Stato dei fondi occorrenti per la realizzazione dei programmi di acquisto formulati dalle Amministrazioni interessate.

2 - Il largo ricorso alla conduzione in economia per l'acquisto di beni e di servizi è dovuto, in gran parte, alla situazione sopra descritta, che costringe ad effettuare interventi frammentari, tenuto conto che se moltissime Amministrazioni si riducono a chiedere verso la fine dell'esercizio finanziario acquisti urgenti di beni, si è condizionati nella scelta dello strumento operativo per poter far fronte a tali richieste.

Pertanto, il rimedio sopra espresso del diretto stanziamento di fondi nei capitoli di bilancio amministrati da questo Provveditorato generale, potrà contribuire a limitare ai casi strettamente necessari gli acquisti in economia, per assicurare la continuità dei servizi.

3 - Per quanto concerne la rilevata eccessiva durata del procedimento di acquisizione di beni, si fa presente che i procedimenti di acquisizione attraverso gare, nelle forme volute dalla legge di contabilità generale dello Stato e dalla normativa comunitaria, generano eccessive formalità per l'osservanza delle prescritte procedure a carattere rigoristico e, quindi, tempi di attuazione molto lunghi. Ciò si può rilevare dalla seguente sintesi delle operazioni da porre in essere per ogni gara:

a - determinazione dei beni da acquistare (quantità,

qualità, ecc.) definizione dei capitolati tecnici, ecc.;

b - pubblicità degli acquisiti da effettuare mediante inserzioni sui giornali, e quindi invito alla ditte a presentare istanza di partecipazione;

c - esame delle domande presentate dalla ditte per effettuare una selezione delle medesime, al fine di individuare quelle che presentano i requisiti voluti dalla legge;

d - richiesta di parere al Consiglio di Stato sull'acquisizione da effettuare, con relazione a firma del Ministro;

e - invito delle ditte prescelte a presentare le proprie offerte, dopo il parere del Consiglio di Stato;

f - esame delle offerte da parte di apposita Commissione;

g - proposta di aggiudicazione e stipulazione del contratto;

h - approvazione del contratto;

i - registrazione alla Ragioneria Centrale e alla Corte dei Conti;

l - notifica alle ditte aggiudicatarie dell'avvenuta registrazione del contratto e quindi perfezionamento dell'impegno dell'Amministrazione ad acquistare;

Per svolgere tali operazioni il tempo minimo richiesto è tra i nove e i dodici mesi,ai quali bisogna aggiungere anche,i tempi tecnici necessari per il collaudo dei beni,per la loro consegna e per il

pagamento.

In particolare deve rilevarsi che quanto indicato al precedente punto a), ossia la determinazione dei beni da acquistare, è essenziale per l'attività di programmazione e quindi per la previsione della spesa annuale svolta dal Provveditorato generale. A questo proposito bisogna precisare che alle circolari di richiesta dei fabbisogni annuali devono corrispondere tutte le Amministrazioni nei tempi e nei termini richiesti, ma a tale adempimento non ottemperano tempestivamente e compiutamente gran parte delle Amministrazioni, le quali mancano spesso della necessaria iniziativa intesa a programma l'attività futura.

Inoltre è da considerare che mentre l'attività contrattuale della pubblica amministrazione ha ampliato notevolmente la sua area di azione, a questo ampliamento non è corrisposto un parallelo adeguamento dei relativi strumenti normativi e procedurali quale soprattutto la legge di contabilità generale dello Stato.

Sono sostanzialmente rimaste inalterate le procedure prescritte per giungere alla stipulazione dei contratti. Tali procedure non sono più in linea con la nuova realtà dei mercati, e soprattutto con la necessità di operare celermente nelle varie fasi esecutive, ossia dalla scelta del contraente fino al pagamento del prezzo della fornitura.

L'esistenza, da un lato, delle attuali non aggiornate procedure previste dalla legge di contabilità

generale (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso, trattativa privata) e, dall'altra, della normativa comunitaria trasposta nel nostro ordinamento non collegata ad un parallelo aggiornamento della normativa, genera confusione. E, pertanto, dovrebbe essere eliminato, attraverso un'opera di ammodernamento globale e sistematico della legge di contabilità generale, tutto quanto contrasti con i criteri e le modalità recepiti nell'ordinamento italiano con le leggi di trasposizione delle direttive delle Comunità europee in materia di forniture. Tali direttive tendono ad attuare pienamente il principio della concorrenza nel campo delle pubbliche forniture, il quale si attua attraverso la trasparenza delle procedure, che sono minuziosamente previste nel loro sviluppo con la fissazione di termini i quali - nella nuova direttiva n.295 del 22.3.1988, che sta per essere trasposta nel nostro ordinamento - sono di 52 giorni dalla pubblicazione del bando per la presentazione delle domande di partecipazione alle gare indette con la procedura aperta (ossia i pubblici incanti) e di giorni 37 per la preselezione nelle gare indette con la procedura ristretta (ossia gli appalti concorso e le licitazioni private) nonché di ulteriori 40 giorni dalla data dell'invito per la produzione dell'offerta economica.

Ai predetti termini voluti dal legislatore europeo per rendere effettiva la più larga partecipazione delle imprese alle gare e, quindi, per realizzare il principio della concorrenza, il quale é una delle

regole fondamentali su cui si basa l'atto istitutivo della Comunità europea, si sommano tutti i termini indicati nella legge di Contabilità generale dello Stato e le varie attese, la cui lunghezza spesso non é quantificabile, come quella per avere il parere del Consiglio di Stato, che la legge prescrive come presupposto indispensabile per poter procedere agli acquisti.

Ciò stante, si ritiene che potranno accorciarsi i termini necessari per l'espletamento della procedura dell'acquisizione dei beni e per la prestazione di servizi soltanto se il recepimento delle direttive comunitarie sia accompagnato da un parallelo aggiornamento della normativa nazionale rimasta sostanzialmente tuttora invariata.

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE

In proposito, per gli argomenti di competenza di questo generale Ufficio si fa presente quanto segue:

a) attuazione dei commi 9° e10° dell'art. 4 della legge 11 luglio 1990, n. 312;

nel confermare quanto rilevato dalla Corte dei Conti circa la presenza di consistenti posizioni soprannumerarie nelle qualifiche cosiddette apicali e la assoluta carenza di personale nelle qualifiche iniziali, derivanti dal "compattamento", si fa presente che sono pervenute numerosissime domande tendenti ad ottenere ulteriori inquadramenti, in relazione alle mansioni svolte, come previsto dai commi 9° e 10° del citato art. 4 della legge n. 312/1980.

Sulla base delle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, si

stanno istruendo le domande intese ad ottenere l'inquadramento, cosiddetto "orizzontale", in un profilo professionale diverso da quello del primo inquadramento purchè appartenente alla stessa qualifica funzionale rivestita; invece, per le più numerose domande tendenti ad ottenere l'inquadramento in un profilo professionale appartenente a qualifica funzionale superiore a quella già attribuita, si è in attesa di proposte da parte dell'apposito gruppo di lavoro individuato dal Consiglio di Amministrazione sull'assunzione di decisioni in merito all'iter procedurale da seguire in ordine alle domande stesse.

b) attuazione della mobilità di cui al D.P.C.M. 5 aprile 1988, n. 325;

in relazione a tale argomento si riferisce che sono stati già emanati i provvedimenti di ammissione alla mobilità stessa per l'inquadramento in quei profili professionali per i quali non è stato necessario formulare graduatorie di candidati, attesa la capienza dei posti disponibili, e si è, ora, in attesa di acquisire il definitivo assenso da parte delle Amministrazioni di appartenenza per poter predisporre i relativi trasferimenti.

Si conferma, comunque, quanto evidenziato dall'organo di controllo e, cioè, che alcuni degli aspiranti nel frattempo hanno perso interesse al trasferimento stesso, mentre per altri le Amministrazioni di appartenenza non confermano l'assenso.

c) trasformazione del rapporto da tempo pieno in quello a tempo parziale .

Non si può, al riguardo, che confermare le osservazioni della stessa Corte dei Conti circa il disinteresse del personale in ordine al part - time, atteso che, nell'anno in corso, soltanto nove impiegati dell'Amministrazione centrale del Tesoro hanno chiesto di usufruire del suddetto istituto.

DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI PERIFERICI

La Corte dei Conti, nella relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1990, nell'esprimere delle osservazioni di massima positive circa l'operato di questa Direzione Generale, ha fatto qualche accenno alla persistenza dell'arretrato presso alcune sedi provinciali, riconoscendo, peraltro, che le cause dei ritardi operativi non sono solo imputabili alle Direzioni Provinciali del Tesoro.

Nell'anno in esame, infatti, la giacenza delle carte arretrate si è ridotta da 1.340.198 a 986.857 e, nel primo semestre del 1991, il dato relativo alle pratiche inevase ha subito una ulteriore contrazione tanto che in alcune Direzioni Provinciali del Tesoro si è raggiunta la quasi totale correntezza dei servizi.

Ampio e positivo risalto è stato dato dalla referente Corte dei Conti all'attuazione del D.P.R. 21 febbraio 1991, n° 70, con il quale è stata ristrutturata questa Direzione Generale e sono state apportate modifiche all'organizzazione degli Uffici periferici.

I risultati conseguiti nel corso del 1990, secondo quanto esposto dalla Corte dei Conti, anche se non possono indurre a far ritenere che sia imminente la soluzione dei problemi relativi alla produttività, sono in gran parte dovuti ai piccoli, ma continui aumenti

della consistenza effettiva del personale (pur permanendo tuttora una scopertura dell'organico di circa il 24%) ed ai progressi dello sviluppo del sistema informativo centrale e periferico con l'attivazione delle procedure on-line che hanno consentito una proficua interazione tra i Centri di Elaborazione Dati e le strutture periferiche pilota.

Non va sottaciuta al riguardo, a giudizio di questa Direzione Generale, anche l'importanza della scarsa conflittualità nei rapporti con le Organizzazioni Sindacali, registratasi nell'anno in esame.

Si sottopone inoltre all'attenzione di codesto Gabinetto l'ulteriore dato positivo, sottolineato dalla Corte dei Conti, riguardante l'istituzione del primo Ufficio circoscrizionale di Roma (Roma Nord-Est) con sede in Via Spegazzini, disposta con D.M. del 22 febbraio 1991, con la quale, a sei anni di distanza dalla legge 428/85 che prevedeva, tra l'altro, l'articolazione di alcune grandi sedi urbane in circoscrizioni territoriali, viene dato inizio alla concreta attuazione del progetto di decentramento e decongestionamento degli Uffici situati nelle grandi città.

Quanto sopra per le valutazioni di competenza.

DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO

La scrivente, per la parte di propria competenza, ritiene opportuno precisare che nel corso del predetto anno finanziario sono stati emessi Buoni del Tesoro Poliennali per complessivi nominali £.74.488.778.900.000 (e non per nominali lire 74.294.000.000.000 come indicato nella relazione della Corte dei Conti) comprensivi anche dei rinnovi dei titoli nominativi appartenenti a Buoni del Tesoro Poliennali scaduti nel 1990.

DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI VARI E DELLE PENSIONI DI GUERRA

In concreto nella cennata relazione viene posta in rilievo l'azione svolta da questo centrale Ufficio circa gli accertamenti relativi ad invalidi civili, ciechi e sordomuti, ripercorrendo le vicende che hanno interessato il settore.

In merito, si fa presente di non avere particolari osservazioni da sottoporre all'attenzione dell'On. Signor Ministro.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

PAGINA BIANCA

SERVIZIO CENTRALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE

Al riguardo si osserva, in via preliminare, che nella parte di tale Relazione riguardante l'attività del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica vengono avanzati rilievi in ordine all'ancora insoddisfacente livello di programmazione (di bilancio, per progetti settoriali ed intersettoriali) rilievi che peraltro vengono sostanzialmente attenuati e, in qualche caso superati, nel contesto della relazione con riferimento alle specifiche iniziative assunte in materia, dallo stesso Ministero.

Al riguardo, si puntualizza quanto segue:

1. Persistenza di un insufficiente livello di programmazione.

I rilievi della Corte concernono:

1.1. La programmazione economica generale, per la quale, peraltro, si da atto che:

- si è registrata, dopo un lungo periodo di stasi, una ripresa che si è concretizzata nella elaborazione e presentazione al Parlamento di un "Documento sulle linee di politica economica a medio termine";
- sono rilevabili segnali di una riconsiderazione, intersettoriale e ad ampio raggio, del metodo programmatorio nella iniziativa legislativa assunta dal Ministero in materia di interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale (A.S. n. 1986);
- sono state adottate numerose deliberazioni del CIPE in attuazione della legge n. 183 del 1987 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee) per realizzare un adeguato collegamento tra politiche comunitarie e programmazione economica nazionale.

Nel confermare la particolare importanza di tale ultimo elemento ai fini della riaffermazione del ruolo di indirizzo e di

coordinamento del Ministero in un settore fortemente dinamico quale è quello delle relazioni comunitarie, si segnala, ad ulteriore testimonianza della ripresa della programmazione economica generale, anche il particolare rilievo della iniziativa in corso per la formulazione di una politica dei redditi.

1.2. La programmazione di bilancio.

Al riguardo la Corte si sofferma sulla debolezza, riscontrabile nei documenti programmatici, del raccordo tra quadro di riferimento macroeconomico e scelte di bilancio e sembra ritenere che tale carenza trovi origine in una insufficiente definizione dell'identità del Ministero.

In realtà le difficoltà di realizzare una efficace programmazione di bilancio sembrano piuttosto ascrivibili a problemi di ordine strutturale e proprio in vista del superamento degli stessi mediante un più stretto raccordo con il Ministero del Tesoro, è stato realizzato, circostanza questa evidenziata dalla Corte dei conti, il collegamento col sistema informatico della Ragioneria Generale dello Stato.

Più in generale, poi, da quanto precisato al precedente punto1.1., emerge con chiarezza il recupero di centralità dell'obiettivo costituito dal rafforzamento del quadro di riferimento macroeconomico, anche ai fini di una migliore elaborazione dei documenti e delle scelte di bilancio, alle quali le strutture del Ministero partecipano in modo incisivo ed in misura crescente.

1.3. La programmazione di settore.

Nella Relazione della Corte, pur continuandosi a segnalare la debolezza della fase istruttoria affidata agli uffici di Segreteria del CIPE, si riconosce che è stato realizzato un potenziamento della attività istruttoria tecnico-economica, funzionale alle decisioni dei Comitati interministeriali, sia mediante l'acquisizione dei pareri del Nucleo di Valutazione, sia mediante l'acquisizione degli apporti, altamente specialistici, assicurati dal Consiglio Tecnico Scientifico.

In aggiunta, va sottolineato che si è rivelata particolarmente utile la consulenza di esperti (per lo più docenti universitari) che prestano la loro attività presso il Ministero del Bilancio in base a contratti di diritto privato.

1.4. La programmazione per progetti.

Sospesa, per carenze di finanziamento, la esperienza specifica relativa ai progetti "immediatamente eseguibili", il Ministero ha predisposto il già citato disegno di legge (A.S. n. 1986) che tende, come la stessa Corte riconosce, proprio ad esaltare e qualificare, inserendola in un organico sistema di programmazione, la progettualità delle Amministrazioni Pubbliche.

Del resto il Nucleo di Valutazione continua a sviluppare, a livello metodologico ed applicativo, la propria attività di valutazione tecnico-economica riferita ai progetti di investimento, con particolare riferimento ai progetti di edilizia sanitaria di cui al Programa Nazionale straordinario di interventi in sanità (art. 20 della legge n. 67 del 1988).

2. Problemi connessi all'operatività delle intese ed accordi di programma

La Corte, per quanto concerne l'avvenuta stipula di intese di programma, valuta positivamente l'affermarsi di una concezione dell'azione amministrativa caratterizzata da tendenze unificanti e non settorializzate, e sollecita un approfondimento sull'adeguatezza e l'operatività di tali strumenti di raccordo e di coordinamento tra i diversi centri istituzionali. Ciò in quanto non sempre apparirebbe chiara la loro funzione (di studio, propositiva, di programmazione e progettazione degli interventi, di coinvolgimento diretto nella realizzazione degli interventi stessi) e, di conseguenza, il ruolo dei soggetti (comitati, esperti esterni, società specializzate) operanti nel loro ambito.
Al riguardo occorre evidenziare che le intese di programma si fondano sul generale potere di autorganizzazione delle Amministrazioni e si sostanziano nella individuazione di modalità operative coordinate, finalizzate allo sviluppo di sinergie tra diversi centri istituzionali, nel pieno rispetto del quadro normativo disciplinante le competenze, le procedurè e le fonti di finanziamento di ciascuna delle Amministrazioni partecipanti all'intesa.
Si tratta, pertanto, di strumenti operativi flessibili ed il cui contenuto varia a seconda degli specifici obiettivi proposti, come pure varia il ruolo dei Comitati istituiti nel loro ambito.
La realtà operativa sino ad ora sperimentata indica come tale ruolo sia stato prevalentemente di studio e di analisi in funzioni esclusivamente propositive.

3. Questioni relative all'organizzazione ed al personale.

La Corte, in proposito, solleva due questioni; una, di carattere particolare, riguardo alla dilatazione dell'istituto di comando da altre Amministrazioni e l'altra, generale, riferentesi alla inadeguatezza dell'attuale articolazione strutturale dicotomica (programmazione ed attuazione) del Ministero.

Circa la notevole estensione dell'Istituto del comando, che ha comportato un esubero del personale in servizio rispetto alla dotazione organica del Ministero, si precisa che una parte consistente dei comandi in argomento - precisamente quelli scaturenti dalla legge n. 878/1986, art. 11 - avevano caratteristiche di tendenziale temporaneità, in attesa della definitiva immissione in ruolo di nuovo personale ai sensi della legge stessa.

Essendosi completata, nel corso del corrente anno, l'assunzione nella pianta organica del Ministero di tale nuovo personale, si sta avviando la procedura di restituzione dei comandi ex art. 11 della legge n. 878/1986 ai rispettivi Enti di appartenenza.

In conseguenza, la dinamica del personale comandato segnerà una inversione di tendenza.

Per quanto attiene il secondo punto, si conviene con la Corte dei conti sulla opportunità di una ridefinizione del ruolo e delle strutture del Ministero del Bilancio e P.E. e si sta predisponendo un testo normativo, che verrà sottoposto appena possibile all'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Tale schema di provvedimento intende rinnovare radicalmente l'assetto organizzativo del Ministero, esaltando il momento della definizione del quadro delle macrovariabili economiche e

finanziarie, visto come elemento centrale della programmazione ed al quale devono raccordarsi sia i programmi e/o i progetti di intervento, sia le azioni realizzative dei medesimi. In concreto le stesse strutture che curano la predisposizione degli indirizzi programmatici sotto i vari profili (settoriali, territoriale, finanziario, comunitario) si occuperanno dei problemi relativi alla attuazione degli indirizzi stessi, venendo così definitivamente a superarsi la separazione tra il momento programmatorio e quello attuativo che ha finora caratterizzato l'assetto funzionale e strutturale del Ministero.

Tale ridefinizione di ruolo, unitamente ad un rafforzamento dell'assetto strutturale, potrà consentire un adeguato rilancio dell'attività del Ministero sia nel campo della programmazione, sia in quello delle politiche di investimento.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PAGINA BIANCA

GABINETTO DEL MINISTRO

Premesso che dall'esame del documento menzionato in oggetto non emergono osservazioni di particolare rilievo sull'attività svolta da questa Amministrazione nel corso dell'esercizio finanziario 1990 e che anzi la Corte, nel sottolineare che "le spese per la Giustizia in Italia continuano ad incidere - sia in termini previsionali che in termini di impegni - per meno dell'1% sulla spesa del bilancio statale (rispettivamente 0,77% e 0,71% ove si abbia riguardo al bilancio della Giustizia, che aumentano all'0,84% e 0,80%, ove si tenga conto dell'intera sezione III Giustizia), rileva l'esistenza di un divario stridente tra le risorse finanziarie assegnate e l'effettivo fabbisogno, appare opportuno soffermarsi su alcuni punti che appaiono meritevoli di particolare attenzione e suscettibili di offrire spunti di valutazione sull'andamento della passata gestione.

ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

L'analisi finanziaria della gestione non può prescindere dalla disamina dell'andamento della spesa nel succedersi degli esercizi in termini sia di stanziamenti sia di impegni sia di pagamenti nonché dalla valutazione della consistenza e della formazione dei

residui.

L'analisi non può, altresì, tralasciare le problematiche collegate alla capacità di spesa dell'Amministrazione, al fine di individuare, nei limiti del possibile, le disfunzioni imputabili a carenze di mezzi e quelle riferibili a motivi organizzativo-amministrativi o altre cause.

Per quanto concerne gli stanziamenti definitivi (i cui dati, per il 1990, si attestano su 5190 miliardi), occorre rilevare che i valori riferiti agli ultimi quattro anni (1987-1990), pur presentando un continuo incremento, con la sola eccezione del 1989, risultano, percentualmente, stazionari rispetto alle previsioni definitive di spesa dell'intero bilancio statale.

La situazione non si modifica sostanzialmente se, invece delle previsioni definitive, si prende in considerazione l'incidenza degli impegni del bilancio Giustizia rispetto al totale degli impegni riferibili al bilancio dello Stato.

In questa sede, tuttavia, preme sottolineare soprattutto la sostanziale equivalenza dell'aumento percentuale degli impegni assunti nell'esercizio 1990 rispetto al precedente esercizio (+27,7%) con il corrispondente incremento degli stanziamenti definitivi (+29,5%) il che rappresenta una concreta testimonianza della buona capacità di spesa dell'Amministrazione, anche in considerazione delle numerose leggi di spesa che in corso d'anno hanno impinguato lo stanziamento iniziale di competenza.

Va da sé che la stessa capacità di spesa e il connesso problema delle formazione dei residui (di cui la Corte lamenta la rilevante entità) dipendono, in definitiva, da molteplici fattori, non sempre riconducibili a responsabilità strettamente ascrivibili all'Amministrazione.

Invero, un'analisi accurata di tali cause rileva che alla determinazione della capacità di spesa e della formazione e smaltimento dei residui concorrono:

a) l'insufficienza delle complessive autorizzazioni di cassa che, in fase di impostazione e definizione del progetto di bilancio, risultano generalmente sottodimensionate rispetto alla massa spendibilie;

b) i notevoli margini di incertezza in ordine alla valutazione dei pagamenti, imprecisioni riconducibili in buona parte allo stesso sistema legislativo e contabile (provvedimenti legislativi approvati in corso di anno, vischiosità amministrative che possono ritardare pagamenti già programmati, taluni pagamenti esitati dalla Tesoreria ma non contabilizzati entro la chiusura, ecc.);

c) la scarsa efficacia dei correttivi apportati dalla legge 468/78 (il c.d. assestamento di bilancio), il cui scopo è quello di adattare le previsioni di cassa alle concrete esigenze gestionali.
Invero, i ritardi con cui le assemblee legislative procedono all'approvazione del citato provvedimento di assestamento (in genere ottobre o novembre di ciascun anno) inficiano notevolmente la regolarità

delle operazioni di pagamento, determinando, in definitiva, un'espansione dei residui ed impedendo all'Amministrazione di adottare gli occorrenti atti di spesa e portarli in esecuzione entro il termine dell'esercizio;

d) i limiti all'assunzione degli impegni, disposti, nell'ambito della manovra di contenimento della spesa pubblica, dal D.L.n. 65 del 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 155 del 1989. In proposito, sia l'art. 6 del citato provvedimento che la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri introducono il limite del cinquanta per cento dello stanziamento per l'assunzione di impegni di parte corrente nel primo semestre dell'esercizio, limite ridotto al venticinque per cento relativamente alle spese discrezionali per acquisto di beni e servizi.

Lo slittamento della spesa al secondo semestre comporta, considerati anche i tempi tecnici degli organi di controllo per la registrazione degli atti, un aumento inevitabile dei residui passivi.

Come dianzi accennato, il fenomeno della formazione dei residui è il più delle volte inevitabile conseguenza del sistema, che prevede tempi lunghi per sua natura.

E', altresì, evidente che una concausa non secondaria è rappresentata dalla struttura dell'apparato organizzativo-amministrativo e dal concreto ambito operativo.

Nella maggior parte dei casi, infatti, le necessa-

rie procedure non possono essere avviate se non a seguito di richiesta degli uffici giudiziari o degli istituti penitenziari, sia pure nell'ambito di una programmazione delineata in via generale dall'Amministrazione Centrale.

In particolare, per quanto concerne i residui passivi veri e propri (o di lettera "C") il fenomeno dell'accumulo è spesso da addebitarsi:

a) ai tempi di esecuzione di determinati contratti che prevedono forniture per rilevanti quantitativi di beni o complesse installazioni distribuite su tutto il territorio nazionale;
b) ai pagamenti a consuntivo di servizi o locazioni che prevedono fatturazioni periodiche (a titolo di esempio si citano i canoni di locazione di sistemi informatici, il pagamento delle bollette SIP, relativi al bimestre novembre-dicembre, ecc.);
c) impegni derivanti da contratti per il trasporto detenuti, i cui pagamenti vengono effettuati dopo il riscontro delle contabilità e comunque quasi sempre in esercizi successivi a quello cui si riferiscono le spese;
d) alla corresponsione dei compensi per lavoro straordinario, indennità e spese di trasporto per missioni, trasferimenti relativi ai mesi di novembre e dicembre di ogni anno.

Per quanto riguarda, invece, i residui di stanziamento, formatisi sui capitoli di spesa in conto capitale (ammontanti al 31.12.1990 a 80 miliardi, pari al 10,3%

del totale dei residui di nuova formazione), l'attuazione del programma di investimenti deciso dall'Amministrazione Centrale comporta di per sé tempi di esecuzione considerevoli, peraltro aggravati dagli interventi di organi o uffici diversi dell'Amministrazione della Giustizia, che rimane così estranea ai momenti concretamente fattuali delle procedure.

Occorre, comunque, sottolineare che, pur in mancanza di procedimenti di spesa adeguati alle attuali esigenze di interventi immediati, l'Amministrazione soprattutto per quanto riguarda l'attività contrattuale, ha sempre cercato di far fronte alle esigenze rappresentate.

Lo sforzo richiesto alla struttura tutta suggerisce, però, di non procrastinare oltre un intervento di razionalizzazione delle procedure, senza peraltro trascurare l'esigenza di una riforma della normativa vigente in materia di contabilità di Stato, non escludendo la previsione di un controllo di tipo gestionale.

In definitiva, nel rammentare che la consistenza dei residui passivi registra, nel corso degli ultimi tre anni, significative diminuzioni rispetto sia alla massa spendibile che agli stanziamenti definitivi, vi è da osservare, sul piano generale, come sia la stessa Corte a riconoscere che la gestione 1990, primo anno di piena attuazione del nuovo codice di rito penale, abbia assunto un rilievo cruciale, caratterizzato da un lato "da una serie di interventi normativi intesi a completare il quadro di funzionamento della giustizia

penale e, dall'altro, da un complesso di iniziative volte a consentire l'attuazione, sul piano operativo, del delineato sistema".

Nel corso del 1990 - soggiunge la Corte - l'Amministrazione della Giustizia è stata interessata "da un disegno riformatore che - vario ed articolato - attraversa l'intero ordinamento giudiziario".

In tale prospettiva il Ministero, occorre darne atto, si è visto impegnato, fra l'altro, a garantire personale, mezzi e strutture e a dedicare una particolare attenzione agli aspetti organizzativi del servizio giustizia.

ORGANICI DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA E DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO-GIUDIZIARIO

Determinato in 8.409 unità il ruolo del personale della Magistratura per effetto delle leggi 3 febbraio 1989 n. 32, 5 luglio 1989 n. 246 e 25 luglio 1989 n. 261 il competente ufficio concorsi è ora particolarmente impegnato per conseguire la copertura dei posti vacanti, ma i tempi tecnici, previsti dalle procedure concorsuali in base alla normativa vigente, come è noto, sono molto lunghi.

A tal fine, questa Amministrazione ha proposto uno schema di provvedimento che prevede la modifica della composizione della commissione di esame per uditori giudiziari, nonché l'adeguamento dei relativi compensi.

L'emananda normativa determina una notevole ridu-

zione dei tempi di espletamento del concorso, atteso che la commissione dovrebbe lavorare a tempo pieno per 5 giorni la settimana.

Anche per il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie i relativi organici sono stati notevolmente potenziati allo scopo di acquisire le risorse umane necessarie alla nuova realtà giudiziaria; ma pure per quest'ultimo personale, a prescindere dalle remore nelle assunzioni, i tempi di reclutamento non sono brevi.

A quest'ultimo proposito il 16 ottobre 1991 è stata pubblicata la legge 16.10.1991, n. 321 che, tra l'altro, prevede la deroga al divieto delle assunzioni; il che consentirà di bandire un cospicuo numero di concorsi.

Per intanto sono in atto le prove orali del concorso a n. 227 posti di assistente giudiziario e quelle di selezione per 757 posti di conducente di automezzi speciali.

Per quanto concerne gli assistenti giudiziari si sta applicando, in via residuale, la procedura della mobilità per la copertura dei posti di cui all'art. 2 del D.L. n. 10/89, convertito con la legge n. 104/89.

Per quanto concerne, invece, i dattilografi giudiziari, fallita in parte l'utilizzazione della procedura prevista dall'art. 16 della legge n. 56 del 1987, continua a farsi ricorso alla legge 25 gennaio 1990 n. 9 che consente l'utilizzazione della graduatoria

degli idonei del concorso a 507 posti già espletato.

Per ora al fine di far fronte alle esigenze più immediate di dattilografia, si è provveduto all'assunzione del corrispondente personale non di ruolo, utilizzando la stessa graduatoria.

Per lo stesso personale di dattilografia, inoltre, è stata applicata la procedura prevista dall'art. 7 della legge 162/85 nei casi in cui si siano verificate le prescritte condizioni.

In attuazione poi della legge 25 luglio 1989 n. 261, in attesa dell'espletamento dei concorsi, i capi degli uffici giudiziari sono stati autorizzati ad assumere, con contratto di diritto privato a tempo determinato, per la durata massima di un triennio, non rinnovabile, autisti non di ruolo nei limiti dei posti vacanti in ciascun ufficio.

ATTIVITA' CONTRATTUALE

Vengono addebitati all'Amministrazione la difficoltà di programmazione negli acquisti, il ricorso a clausole contrattuali che consentono di effettuare aumenti nelle forniture commissionate anche oltre il limite del quinto, nonché il frequente ricorso alla procedura del riconoscimento del debito e l'aggravio di spese aggiuntive, a titolo di interessi, per ritardato pagamento di lavori e prestazioni.

Si osserva, in proposito, che questa Amministrazione, Direzione Generale Affari Civili, effettua annualmente una programmazione degli acquisti in relazione

alle richieste pervenute dagli uffici giudiziari; tale programmazione risulta frequentemente inficiata dalla necessità di far fronte a situazioni di emergenza dovute a fatti non prevedibili e che non consentono dilazioni negli interventi.

Ci si riferisce, in particolare, alla trattazione di importanti processi o all'espletamento di complesse indagini che richiedono allestimenti di locali, dotazione di attrezzature, etc.; a ciò si aggiunga l'impossibilità di effettuare previsioni accettabili in dipendenza della realizzazione di opere di edilizia giudiziaria che, giunte al completamento, richiedono interventi immediati nel settore delle forniture per consentire agli uffici giudiziari interessati di operare con immediatezza e con il massimo della funzionalità possibile; non trascurabili sono pure gli interventi spesso richiesti in conseguenza di variazioni nelle piante organiche o trasferimenti di magistrati e personale amministrativo effettuato in via d'urgenza e che richiedono la realizzazione in tempi brevi di postazioni di lavoro.

Tali problematiche assumono un considerevole rilievo se rapportate al numero degli uffici giudiziari per i quali si è tenuto a provvedere (oltre 1.200).

Per tali motivi viene inserita nei programmi di acquisto la possibilità di ricorrere all'aumento delle forniture oltre il limite del quinto d'obbligo; i tempi lunghi connessi alle procedure contrattuali non consentirebbero, infatti, di intervenire con la

necessaria tempestività.

La contabilità generale dello Stato, d'altro canto, prevede la possibilità dell'aumento delle forniture in corso di esecuzione contrattuale proprio per far fronte alle situazioni di urgenza e pone il limite del quinto a garanzia del privato contraente, attesa l'invariabilità delle condizioni economiche e normative previste dal contratto principale.

A fronte di richieste eccedenti il limite del quinto è concessa, infatti, al fornitore la possibilità di risolvere il contratto.

La presenza di una clausola che escluda la possibilità di risolvere il contratto può quindi risultare vessatoria per il privato contraente, ma certo vantaggiosa per l'Amministrazione che, in tal modo, acquisisce beni in tempi brevi ed a condizioni economiche invariate nonostante il continuo lievitare dei costi.

Da ultimo, inoltre, il Capitolato d'oneri generali per le forniture ed i servizi eseguiti a cura del Provveditorato Generale dello Stato, approvato con D.M. 28.10.1985, cui questa Amministrazione fa riferimento per la parte normativa del contratto, prevede all'art. 27 la possibilità di aumentare, nell'interesse dell'Amministrazione, l'importo contrattuale fino alla concorrenza di due quinti.

In ordine alla osservazione della Corte dei Conti circa la non sempre ben definita ripartizione di competenze in tema di edilizia giudiziaria e penitenziaria, specie tra il Ministero di Grazia e Giustizia e quello

dei Lavori Pubblici, si fa presente che la Sezione di Controllo della predetta Corte con deliberazione 24.05.1990 n. 54/90 ha stabilito che la competenza ad eseguire in via esclusiva la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria degli immobili adibiti a sede degli Uffici Giudiziari, deve intendersi trasferita al Ministero di Grazia e Giustizia con finanziamento a carico del Capitolo di Bilancio n. 7001.

Si deve peraltro ritenere che, relativamente agli edifici demaniali sedi di Uffici Giudiziari, pur spettando a questo Ministero il finanziamento delle opere di ristrutturazione, di ampliamento o comunque di straordinaria manutenzione, permanga la competenza dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici a finanziare gli interventi di risanamento strutturale.

In ogni caso all'esecuzione dei lavori procede l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, in quanto questo Ministero, ai sensi dell'art. 17, comma 23 della Legge 11.03.1988, n. 67, assegna ai competenti Provveditori Regionali alle Opere Pubbliche i fondi necessari per la realizzazione delle opere.

Per quanto attiene al pagamento degli interessi relativi all'edilizia carceraria, l'art. 35 del Capitolato Generale di appalto per le Opere Pubbliche, approvato con D.P.R. 16.7.1962 n. 1063, prescrive che qualora l'emissione del titolo di spesa sia ritardata oltre 30 giorni dal certificato di acconto, spettano all'appaltatore gli interessi legali sulla somma dovuta.

Poiché i suddetti certificati di pagamento unita-

mente agli altri atti contabili sono redatti dai vari Provveditorati e trasmessi a mezzo posta spesso arrivano a questo Ministero ben oltre i 30 giorni di cui sopra.

Si rileva, altresì, che sovente la documentazione è incompleta od errata per cui si intrattiene corrispondenza epistolare che determina l'impossibilità di emettere i titoli di spesa nei termini prescritti dal Capitolato Generale di Appalto e quindi, a richiesta degli appaltatori, si è costretti a pagare gli interessi.

In relazione al rilievo concernente il frequente uso dell'istituto del riconoscimento di debito, si prende atto della opportunità espressa dalla Corte dei Conti di ricorrere allo stesso in casi del tutto eccezionali e si assicura che ci si atterrà a tale indirizzo.

Si ritiene, tuttavia di dover rappresentare che non sempre o quanto meno non esclusivamente la necessità di far luogo a tale istituto può addebitarsi alla Amministrazione che, come è noto, è tenuta ad operare con ritmi propri di un'azienda privata, dovendo provvedere - come nella fattispecie il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al quale è addebitato in massima parte il ricorso al "riconoscimento di debito" - giornalmente e con immediatezza alla soddisfazione delle esigenze primarie (vitto, riscaldamento, vestiario) delle persone ammnistiate, detenuti e personale di polizia penitenziaria).

Così a mero titolo esemplificativo, una gara pubblica per forniture alimentari - per il variare

dei prezzi di mercato - non può essere tenuta con molto anticipo rispetto alla data di inizio della esecuzione della fornitura per cui, se poi, alcune delle ditte aggiudicatarie sono raggiunte da "elementi preoccupanti" che vanno approfonditamente accertati, non sembra che possa addebitarsi ad alcuno la volontà di fare chiarezza e di evitare che lo Stato possa stringere rapporti giuridici con soggetti non completamente affidabili.

Altre volte, come nel caso dei contratti per la fornitura di prodotti informatici, le competenze che si intrecciano ed i pareri da richiedere sono tali e tanti che appare molto difficile preventivare il tempo necessario per giungere alla approvazione del contratto, mentre rimangono le esigenze primarie di conoscere ogni giorno quali sono i detenuti che si trovano ristretti negli istituti al fine di consentire la celebrazione dei processi.

Infine, pur non contestando i principi affermati dalla Sezione del Controllo Stato della Corte dei Conti con la deliberazione 3/90 del 1.2.1990, ai quali questo Dipartimento si è immediatamente adeguato non appena ne è venuto a conoscenza, ed ai quali continuerà ad adeguarsi, deve pur tuttavia rilevare che, nel caso di riconoscimento di debito, non sembra rispondere a criteri di giustizia sostanziale la decurtazione dalle fatture del c.d. "profitto di impresa".

A tal riguardo è sufficiente considerare che lo Stato paga a distanza di tempo un servizio utile

e per la maggior parte dei casi da lui stesso richiesto senza aumenti per revisione dei prezzi e senza interessi per ritardato pagamento.

L'INCREMENTO DEL PARCO MACCHINE

Tale incremento è dovuto essenzialmente all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Detto provvedimento legislativo, infatti, che prevede l'istituzione delle Preture Circondariali e delle Procure presso le stesse, rispettivamente in 161 ed in 98 uffici, comporta l'impiego di 1.887 magistrati presso le prime e 639 presso le seconde. Inoltre la competenza pretorile sia in materia civile che in materia penale e la previsione dell'istituzione di Sezioni pretorili presso sedi distaccate nelle quali celebrare il dibattimento penale e, per alcune materie, quello civile ha determinato l'inderogabile necessità di dotare i predetti uffici di un congruo numero di autovetture, rapportato all'organico dei magistrati, che saranno incaricati di svolgere la suddetta attività periferica e che dovranno quindi recarsi di volta in volta nelle diverse sedi ed all'incremento dell'esigenze di trasporto dei fascicoli processuali ed all'esigenza del costante collegamento fra le varie sedi giudiziarie. Si precisa, infine che tale incremento è stato ripartito in due Decreti (20.9.1989 e 31.5.1990) su ordine della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La distribuzione delle vetture protette è disciplinata dalla circolare n. 4/3385/15 del 2/5/1984 che

ne prevede l'assegnazione agli uffici giudiziari e la messa a disposizione di volta in volta, a cura del rispettivo capo ufficio, dei singoli magistrati che vengono a trovarsi per motivo d'ufficio in una condizione di pericolo. Successivamente, al fine di contenere il numero di dette vetture e conseguentemente l'onere finanziario che deriva dal loro acquisto e dal loro mantenimento, è stato inserito l'obbligo di interpellare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di cui peraltro fa parte il Procuratore Generale della Repubblica a cui compete, unitamente al Prefetto, l'attività necessaria all'individuazione dei magistrati in servizio presso gli uffici del rispettivo Distretto e delle rispettive Province nei cui confronti debbano disporsi misure di protezione personalizzate.

MINISTERO DELL'INTERNO

PAGINA BIANCA

UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

Al riguardo si forniscono i seguenti elementi informativi, in risposta alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti nella relazione sul rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 1990.

In linea generale è opportuno far presente che, per questo anno, non sembrano evidenziarsi nelle osservazioni del citato Organo di Controllo particolari rilievi critici sulla gestione amministrativa di questo Dicastero.

In particolare, per quanto attiene al settore della sicurezza pubblica, la stessa Corte ha posto in evidenza come, nell'anno in esame, sia stato registrato il valore più

elevato nel trend di aumento che ha contraddistinto l'andamento del triennio precedente; al riguardo, va rilevata, tra le principali componenti dell'incremento, l'incidenza delle assegnazioni conseguenti all'applicazione del terzo contratto di lavoro (+ 535,2 miliardi) ed alle consultazioni elettorali e referendarie (+ 229,2 miliardi).

All'aumento delle dotazioni ha corrisposto un tasso di impegno pari al 99,71%, pressochè identico a quello dell'anno precedente (99,95%). Ciò testimonia il notevole sforzo operato dall'Amministrazione per conseguire l'integrale utilizzazione delle dotazioni: i 18,8 miliardi che hanno costituito economie di bilancio sono dovuti, essenzialmente, a due fattori:

- non completo utilizzo dello stanziamento assegnato al cap. 2601, dovuto al graduale passaggio, operato in diverse Prefetture, alle Direzioni Provinciali del Tesoro, dei trattamenti provvisori di pensioni;
- mancata utilizzazione della dotazione del cap. 2783 "acquisto, ecc. di strumenti per l'accertamento del tasso alcoolimetrico, ecc.", in quanto la prevista omologazione delle apparecchiature da parte del Ministero dei Trasporti è avvenuta solo nel mese di dicembre 1990 e non ha, quindi, consentito di procedere in tempo utile alle forniture.

L'incremento della massa dei residui passivi concerne quelli di nuova formazione (mentre per quelli pregressi vi è stata una notevole accelerazione, rispetto al 1989,

del tasso di smaltimento), la maggior parte dei quali riguardano voci di spesa della Categoria IV "Acquisto di beni e servizi", con particolare riguardo ai settori dell'accasermamento e degli impianti tecnici e delle telecomunicazioni, ove la complessità dei lavori e la particolare natura delle forniture comportano tempi assai lunghi che, quasi sempre, superano l'anno finanziario.

L'organo di controllo ha, poi, rilevato come, per la prima volta, sia venuta a determinarsi una notevole massa di residui passivi anche per capitoli compresi nella Categoria II - Personale in attività di servizio. Il fenomeno è correlato, in parte, ad integrazioni di capitoli di spese obbligatorie disposte dal Ministero del Tesoro in chiusura d'anno, per le quali si è potuto disporre unicamente l'impegno ed in parte alla sottrazione di numerosissimi titoli di spesa che non hanno potuto essere pagati.

In merito alla sussistenza di rilevanti oneri latenti nel settore del fitto locale, va evidenziato come la stessa Corte sottolinei come le masse di residui dei capitoli non possono tecnicamente considerarsi sintomo di non tempestivo svolgimento dell'attività amministrativa ma sono, piuttosto, correlati alla necessità di soddisfare immediatamente le esigenze mentre il perfezionamento degli impegni avviene in epoca successiva e la relativa formalizzazione, a livello contabile, ancora dopo.

Per quanto concerne, inoltre, la Direzione Genera-

le del "Personale", pur in assenza di specifici formali rilievi da parte della Corte dei Conti, sulla gestione delle spese di competenza della Direzione medesima, appare utile precisare che l'incremento delle spese per il personale dei servizi generali, rispetto al trend di aumento del triennio precedente, è stato determinato dalla contemporanea applicazione di vari provvedimenti normativi, di seguito elencati, che hanno comportato anche la corresponsione di notevoli arretrati:

D.L. 27.12.1989, n. 413 - aumenti del 15% al personale Dirigente, con corresponsione di arretrati dal 1.3.1989 - ;

D.L. 123/90 - ulteriore 15% di aumento al personale dirigente dal 1.7.1990 -;

D.P.R. 44/90 aggiornamento stipendio e arretrati dal 1° luglio 1988 per il personale di cui alla tab. II D.P.R. 340/1982 (personale dell'Amministrazione Civile con esclusione dei dirigenti e dei direttivi);

D.L. 127/90 applicazione contratto Polizia Stato Personale di cui alla tab I, D.P.R. 340/1982 (personale direttivo dell'Amministrazione Civile);

D.L. 240/1989 aggiornamento stipendio e arretrati dal 1.7.1988, per applicazione art. 4 - 8° comma legge 312/80 - (c.d. ricompattamento per il personale non dirigente e non direttivo - applicazione parziale).

Una regressione del trend è, quindi, prevedibile nel 1991 anche se non ci sarà il ritorno alla normalità

dell'andamento per effetto del completamento dell'operazione così detta di "ricompattamento".

Per quanto riguarda, poi, la Direzione Generale della "Protezione Civile", l'Organo di controllo non ha, parimenti, sollevato specifici rilievi, soffermandosi, soprattutto, sull'incremento avutosi nella formazione dei residui.

Al riguardo è opportuno precisare che, com'è noto, tale formazione è collegata - in larga parte - ai tempi necessari all'emanazione dell'assestamento di bilancio (ottobre) e, successivamente, ai termini di accettazione dei titoli di spesa da parte della Ragioneria Centrale (metà novembre).

Da tale stato di fatto deriva, come conseguenza, la necessità di impegnare gli importi delle variazioni poichè i suindicati limitati tempi non permettono la liquidazione entro l'anno.

Analogamente, anche per l'emissione degli ordini di accreditamento ai funzionari delegati, dopo l'approvazione dell'assestamento, consegue che questi - nell'anno - possono procedere solo all'impegno con rinvio all'anno successivo per la liquidazione.

Altri motivi concorrenti alla formazione dei residui possono, altresì, individuarsi sia nella disponibilità negli ultimi mesi dell'anno di contributi richiesti nel I semestre (es. Fondi del Dipartimento della Protezione Civile) sia - per i contratti - dalla lunghezza delle proce-

dure così come attualmente regolate.

Inoltre, in relazione alla gestione stralcio della ex cassa sovvenzioni antincendi e degli ex Corpi VV.F., si fa presente che ancora non può procedersi alla sua soppressione stante la necessità di determinare i rapporti attivi e passivi ed in particolare la definizione del contenzioso collegato ad atti di pignoramento richiesti per pendenze, peraltro riferite a pensioni di invalidità ed indennità di accompagnamento.

A tale riguardo si rappresenta che parte delle somme pignorate sono state esecutate e che sono attualmente in corso le iniziative per il recupero di dette somme.

Per quanto concerne la Direzione Generale dei "Servizi Civili", sullo specifico aspetto dell'"Assistenza sociale" (cap. 2944), si fa presente che non si sono, ugualmente, registrati particolari rilievi critici da parte della Corte.

Per questo capitolo si è, anzi, affermato che la Direzione medesima ha reso sempre più incisiva la sua azione di supporto e di stimolo alla funzione di indirizzo e coordinamento cercando di porsi in sempre più stretto contatto con le realtà sociali più vive del paese.

In relazione poi alle ulteriori osservazioni formulate dallo stesso Organo nelle altre materie di competenza della citata Direzione Generale, si comunica quanto segue:

- Legge 26 giugno 1990, n. 162 in materia di recupero sociale dei tossicodipendenti.

Com'è noto, la legge richiamata (art. 39) prevedeva che "le somme di cui al comma 1, stanziate nell'anno 1990 e non impegnate alla chiusura dell'esercizio, possono esserlo, per gli stessi fini, in quello successivo".

Nel corso del 1991 si è provveduto ad impegnare e ad accreditare alle Prefetture la somma di L. 30 miliardi di cui all'art. 34 della stessa legge. E' in corso di impegno e di accreditamento alle Prefetture la somma di L. 20 miliardi destinata a finanziare progetti per l'occupazione di tossicodipendenti che abbiano completato il programma terapeutico e debbano inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro.

Il ritardo registrato è da collegare alla fase istruttoria affidata dalla legge al Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e alla necessità di acquisire talune documentazioni richieste dagli organi di controllo.

- Interventi assistenziali a favore dei profughi stranieri

In relazione alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti in ordine alla gestione dell'anno finanziario 1990, va precisato che sul capitolo 4295 di nuova istituzione sono stati assegnati inizialmente 67,5 miliardi.

Oltre alle somme versate alle Prefetture per l'e-

rogazione dei contributi di prima assistenza, a valere su detto capitolo sono stati utilizzati 3.920 milioni e 20.000 milioni a seguito - rispettivamente - delle ordinanze del Ministro per la Protezione Civile in data 19 settembre e 28 dicembre 1990, mediante versamento al Fondo Protezione Civile gestito dal competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di fronteggiare le note emergenze determinate dagli afflussi dei profughi albanesi e, in generale, la situazione degli immigrati extracomunitari.

Nella relazione della Corte dei Conti sono altresì emersi diversi riferimenti al settore delle prestazioni economiche a carattere continuativo (pensioni, assegni ed indennità) a favore degli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti.

In merito, si fa presente che la crescente spesa connessa alla corresponsione delle provvidenze economiche a favore degli invalidi civili (6.985 Mld. nel 1988, 9,420,9 Mld. nel 1989, 11.081, 8 Mld. nel 1990) comporta un incremento annuale nel volume dei residui generato dai tempi di gestione delle provvidenze stesse, che consentono il parziale pagamento degli impegni assunti.

E' noto, infatti, che il rimborso delle somme anticipate bimestralmente dalle Direzioni provinciali delle Poste ai sensi della legge 18.12.1973, n. 854, viene erogato nell'esercizio di competenza fino alla misura corri-

spondente al 3°-4° bimestre; pertanto, circa il 45% della spesa sostenuta dovrà essere gestita in conto residui nell'anno successivo.

In particolare, nell'esercizio finanziario 1989, la spesa effettivamente sostenuta è stata pari a lire 9.420.906.110.750 contro uno stanziamento di bilancio di lire 7.440.793.454.000 (vedi all. 1).

Il maggiore onere è andato ad incrementare la competenza dell'anno 1990, con conseguente aumento della massa spendibile (12.692, 8 Mld. competenze + 3.518,4 Mld. residui).

La disponibilità di cassa per l'esercizio 1990, fu prevista limitatamente a L. 10.409,8 Mld. in considerazione del motivo, già esposto in precedenza, relativo al fatto che le Direzioni provinciali delle Poste, nel corso dell'anno, richiedono rimborsi per le anticipazioni effettuate, mediamente a tutto il 30 giugno - 31 agosto (3°-4° bimestre).

Dato l'ammontare della massa spendibile (16.211 Mld.) e la disponibilità di cassa di cui sopra (10.409,8 Mld.), si è creato conseguenzialmente un volume di residui maggiori.

Pertanto, il fatto che al forte incremento della massa spendibile per l'anno 1990 non sia seguito un proporzionale aumento dei pagamenti, ma che questi si siano tenuti in percentuale sostanzialmente in linea con gli an-

ni precedenti, trova giustificazione nella circostanza della parziale richiesta di rimborsi da parte delle poste che, come detto, nel corso dell'anno non oltrepassa le anticipazioni per pagamenti relativi alla 3°-4° bimestralità.

La previsione dell'entità della cassa, peraltro, si è rivelata abbastanza esatta, in considerazione del fatto che sono rimasti disponibili circa 369 Mld.

Inoltre non è da trascurare l'incidenza sia sulla cassa che sui residui dei "trasportati" (mandati emessi entro la chiusura dell'esercizio dal Servizio A.E.C.P. ma non pagati dalla Tesoreria in tempo utile e, quindi, messi in pagamento nell'anno successivo), che, nel 1990, sono ammontati a 518,7 Mld.

- Gestione fuori bilancio "Riserva Fondo Lire UNRRA"

E' noto al riguardo che è in corso il dibattito parlamentare sull'Atto Camera n. 5558 per una nuova disciplina di talune gestioni fuori bilancio, ivi compresa la "Riserva Fondo Lire UNRRA" mentre il decreto 1° ottobre 1991, n. 307 ha disposto all'art. 3, primo comma, l'ulteriore differimento al 31 dicembre 1992 del termine di cui all'art. 8 del D.L. 2 marzo 1989, n. 65, convertito dalla legge 26 aprile 1989, n. 155.

Va, infine, segnalato, peraltro, che, in adesione alle rinnovate sollecitazioni della Corte dei Conti, la

Direzione generale di cui trattasi ha predisposto e inviato alle Prefetture un analitico "programma di massima" contenente precise indicazioni su criteri di utilizzazione del reddito della "Riserva", sulle spese ammesse a contributo, sui destinatari degli interventi ecc.

IL [illegible]

(S. Pelliconico)

In risposta alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti, in sede di rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1990, nella materia di competenza della Direzione Generale dell'Amministrazione Civile di questo Dicastero, si forniscono i seguenti elementi informativi:

Direzione Centrale dei Segretari Comunali e Provinciali e del Personale degli Enti Locali

- Fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali (art. 45 legge 8.6.1962, n. 604)

L'Organo di controllo, dall'esame del rendiconto 1990, rileva il permanere dello squilibrio tra entrate e uscite che ha determinato l'ulteriore aumento della giacenza di cassa fino all'ammontare complessivo di lire 178,6 milioni.

In proposito, si deve far presente che il rilevato squilibrio fra entrate ed uscite per l'anno 1990 assume quella ampiezza

poichè derivante da un accertamento in termini esclusivi di cassa.

In termini di competenza, invece, vi sono varie spese afferenti l'esercizio 1990 che per motivi diversi non sono state ancora effettuate. Si allude alle spese relative al funzionamento delle Commissioni di concorso a segretario comunale in esperimento e a segretario generale di seconda classe, spese non ancora definite nel loro complessivo ammontare in quanto le Commissioni non hanno ultimato i lavori; ma si allude soprattutto alla spesa di lire 82 milioni circa occorsa per l'affitto dei locali dell'Hotel Ergife in occasione dello svolgimento delle prove scritte del concorso a segretario comunale in esperimento, spesa che è stata recentemente liquidata.

- Fondo diritti di segreteria (art. 42, legge 8.6.1962, n. 604) e fondo diritti di segreteria comunità montane (art. 7, comma 5, D.L. 31.8.1987 n. 359, convertito in legge 29/10/1987, n. 440).

Dall'esame del rendiconto 1990, la Corte dei Conti rileva, quanto al primo fondo, una situazione, ormai costante negli anni, di forte squilibrio tra entrate e uscite, che ha determinato alla fine di quell'anno una giacenza di cassa di lire 63,7 miliardi e con riferimento al secondo, la non utilizzazione del medesimo, attesa la sua esiguità.

Inoltre, la Corte dei Conti per quanto riguarda una parte delle finalità del fondo ex art. 42, L. 604/62 (corsi di formazione e aggiornamento dei segretari comunali) osserva che "il fondo appare superfluo", atteso che l'art. 13-quater del D.L. n. 6/1991 convertito dalla legge n. 80/1991 ha istituito nell'ambito della S.S.A.I. una sezione autonoma per la formazione iniziale e permanente dei segretari

comunali, provinciali e delle Comunità Montane mentre propone, in considerazione della sua inutilità, l'abolizione del fondo diritti di segreteria delle Comunità Montane.

A questo riguardo si evidenzia che il concreto funzionamento della predetta sezione autonoma non potrebbe comunque prescindere dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie dato che i costi organizzativi dovranno essere affrontati con le somme provenienti dai fondi in argomento.

Pertanto, se venisse accolta la prospettata abolizione - sulla base di una presunta inutilità del predetto fondo - i costi dei corsi di formazione verrebbero privati della relativa copertura finanziaria.

A prescindere dalla vigenza e operatività della norma dianzi cennata, si fa presente che in forza delle prescrizioni recate dall'art. 15-bis del D.L. n. 415/1989, convertito dalla legge n. 38 del 28/2/1990, la Direzione Centrale ha iniziato la riorganizzazione di corsi di formazione e aggiornamento professionale per segretari comunali e provinciali.

In particolare, con D.M. 26/2/1991 è stato, tra l'atro, costituito un Comitato didattico sulla scorta delle cui direttive si è provveduto alla organizzazione e allo svolgimento in Roma, dal 30 settembre al 5 ottobre, di un corso di aggiornamento professionale per i segretari generali in servizio presso le segreterie dei comuni capoluogo e presso le segreterie provinciali.

E' stato altresì previsto che anche a livello provinciale o interprovinciale vengano intraprese iniziative volte all'aggiornamen

to professionale della categoria amministrata, mediante lo strumento del corso seminariale.

Ne discende, pertanto, che al fondo dei diritti di segreteria dovrà attingersi in misura vieppiù crescente col diffondersi delle iniziative sopra dette.

Per completezza di informazione, si ritiene opportuno evidenziare che lo stesso atto camera n. 5558 del 19.3.1991, con il quale è stato presentato lo schema di disegno di legge contenente l'indicazione delle gestioni fuori bilancio da sopprimere, ha mantenuto integre tutte le finalità di cui all'art. 7, c. 5°, del citato D.L. n.359/87, convertito in L. 440.87, perseguibili con le somme derivanti dalla riscossione dei diritti di segreteria in argomento, versate trimestralmente dagli enti locali in appositi capitoli di entrata del bilancio dello Stato di previsione del Ministero dell'Interno.

Direzione Centrale per la Finanza Locale e per i Servizi Finanziari

1. Viene rilevato, dall'Organo di Controllo, (pag. 463)che per la Direzione Generale dell'Amministrazione Civile il dato differenziale "massa spendibile - pagamenti complessivi" è aumentato nel 1990 in modo eccessivo rispetto a quello dell'anno precedente. Infatti nel 1989 la differenza "massa spendibile - pagamenti complessivi" è stata di 3.368,7 miliardi (38.135,2 meno 34.766,5) mentre nel 1990 è stata di 5.174,3 miliardi (42.615,4 meno 37.441,1). Ciò ha causato un aumento della consistenza dei residui totali che risulta di lire 3.295,3 miliardi nel 1989 e lire 5.109,2 miliardi nel 1990.

Si fa presente, al riguardo, che per i capitoli di bilancio

relativi alla finanza locale i residui esistenti a tutto il 1990 sono risultati di lire 4.939,7 miliardi. Occorre precisare, tuttavia, che parte di detti residui (lire 1.765, 3 miliardi), si debbono imputare ad eventi eccezionali ed esattamente:

- quanto a lire 1.245,8 miliardi all'annullamento dei titoli trafugati, a seguito di una rapina, nel dicembre 1990 e riprodotti nell'esercizio 1991,
- quanto a lire 519,5 miliardi ad avvenuto accreditamento di somme da parte del Tesoro dopo il termine di pagamento dei titoli (20 novembre); pertanto, i titoli sono stati conservati a residui e trasportati all'esercizio 1991.

Altri residui, per circa 330 miliardi, derivano da accreditamenti avvenuti solo nel 1991 ma in conto residui 1990 delle risorse specificamente destinate alle province e ai comuni dal decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332 convertito dalla legge 27 novembre 1989, n. 384. Trattasi di somme iscritte in bilancio con segno negativo in quanto la loro erogazione è vincolata all'avvenuta acquisizione delle risorse a favore dello Stato.

Per evitare l'accumulo di residui è necessario, per l'avvenire, evitare l'iscrizione in bilancio di stanziamenti di segno negativo come quello appena citato.

2. Osserva, inoltre, la Corte dei Conti (pag. 464) che per la finanza locale il complesso degli impegni assunti nel 1990 ha raggiunto l'ammontare di lire 37.844,9 miliardi con una differenza in più di lire 2.884,1 rispetto al 1989. La relativa percentuale di aumento (+8,2 per cento), sostiene la Corte, è ben oltre le impostazioni programmati

che del Governo tese ad assicurare l'autonomia finanziaria degli enti locali.

Quanto all'eccessivo incremento dei trasferimenti correnti, pari al 9,2 per cento, a favore degli enti locali oltre il limite programmato d'inflazione (5% nel 1990), deve precisarsi che il superamento di detto limite è interamente da imputare all'intervento erariale sui maggiori oneri contrattuali per il personale degli enti locali che ha superato nel 1990 i 2.800 miliardi di lire.

Per ottenere una contrazione dei trasferimenti erariali è necessaria una maggiore autonomia finanziaria degli enti locali.

Al riguardo, si fa presente che fin dal 1989 è stato presentato al Parlamento il disegno di legge (A.S. 1895) contenente norme di delega al Governo in materia di autonomia impositiva degli enti locali.

Detto provvedimento, tra l'altro, prevede l'istituzione di due nuovi tributi: l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e l'imposta sui servizi comunali (ISCOM). Ad essi, come è noto, è stata connessa una riduzione dei contributi erariali per il maggior gettito a favore dei comuni (circa seimila miliardi all'anno).

In realtà mentre la riduzione dei trasferimenti erariali è stata subito prevista nelle impostazioni programmatiche governative essa non ha avuto materialmente corso perchè il provvedimento di legge di cui sopra non è stato ancora approvato definitivamente dal Parlamento.

E' stato necessario, pertanto, nel 1990 ed anche nel 1991, confermare in favore degli enti locali i trasferimenti erariali in pre-

cedenza erogati ed indicizzati al tasso inflattivo programmato.

3. Rileva, infine, la Corte dei Conti (pag. 464) che a livello di movimento di cassa i trasferimenti in conto capitale subiscono una flessione di lire 719,9 miliardi rispetto all'anno 1989 (lire 9.527,7 miliardi nel 1989 e lire 8.807,8 miliardi nel 1990).

Si fa presente, al riguardo, che la flessione citata si è verificata esclusivamente per causa di forza maggiore.

Infatti, come già detto, nel dicembre 1990, a seguito di una rapina, sono stati trafugati tra l'altro i titoli relativi al pagamento delle rate di ammortamento scadute nel 1990 dei mutui assunti dagli enti locali. Trattasi di titoli per complessive lire 815,7 miliardi che sono stati annullati e riprodotti nell'esercizio 1991.

In conseguenza di ciò è prevedibile per l'anno 1991 un sostenuto incremento, a livello di movimento di cassa, dei trasferimenti in conto capitale.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO CENTRALE
(S. Mancodica)