CAMERA DEI DEPUTATI

XIII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1995

Trasmesse alla Presidenza
il 26 giugno 1996

VOLUME I

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1996

PAGINA BIANCA

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:

VOLUME I - Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1995 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1995 (M. Falcucci, G. Belisario, C. Granatiero); Riordino delle partecipazioni pubbliche e privatizzazioni (F. Serino); Fondi di rotazione (S. Rosa); Patrimonio (A. Buscema); Gestione dei magazzini militari (G. Faracca); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. De Franciscis); Finanza locale (B. Caruso); L'Unione Europea (G. Cogliandro).

VOLUME I - Appendice statistica

VOLUME II - Ministeri

Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:
Presidenza del Consiglio dei Ministri (G. Aurisicchio); Ministero di grazia e giustizia (S. Rosa); Ministero degli affari esteri (G. Guarino); Ministero dell'interno (S. Rosa); Ministero della difesa (G. Coppola).

Ministeri finanziari:
Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (E. Granelli); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

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

Settori produttivi:
Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (F Serino); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pieroni); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (M. Pala); Ministero del commercio estero (G. Guarino).

Assetto del territorio:
Ministero dei lavori pubblici (M. Pieroni); Ministero dei trasporti (B. Caruso); Ministero per i beni culturali ed ambientali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente (M. Santoro).

VOLUME III - Scuola Elementare: profili finanziari statali (A. Buscema). Le spese per la scuola elementare statale a carico dei Comuni (E. Laterza).

VOLUME IV - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1995 al luglio 1996 ed audizioni.*

VOLUME V - Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale Friuli Venezia-Giulia (P. Simeon); Trento - regione e provincia (P. Di Domenico); Provincia autonoma di Bolzano (L. Polito).

L'attività di documentazione e di "editing" è stata curata dalla dott.ssa Eleonora Adornato.

INDICE

DECISIONE ..... *Pag.* 7

RELAZIONE-PREMESSA ..... » 81

Capitolo I. — *Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica:*
1. — Considerazioni generali ..... *Pag.* 83
2. — Il bilancio dello Stato nel 1995 ..... » 83
3. — L'informazione sui conti pubblici ..... » 84
4. — Il settore statale: obiettivi e risultati ..... » 85
5. — I conti delle Amministrazioni Pubbliche ..... » 91
6. — La politica di bilancio per il 1996: previsioni, obiettivi, linee di interventi ..... » 92
7. — Bilancio e ordinamento contabile ..... » 93

Capitolo II. — *Legislazione di spesa e mezzi di copertura:*
Premessa ..... *Pag.* 101
1. — Considerazioni generali ..... » 101
2. — La decisione di bilancio e la legge finanziaria ..... » 106
3. — Le altre leggi di spesa del 1995 ..... » 110

Capitolo III. — *Il bilancio dello Stato: risultati del 1995:*
1. — Risultati d'insieme e differenziali ..... *Pag.* 117
2. — Gestione dell'entrata ..... » 123
3. — Gestione della spesa ..... » 134
4. — Sentenze di condanna ..... » ?

Capitolo IV. — *Riordino delle partecipazioni pubbliche e privatizzazione:*
1. — Profili generali ..... *Pag.* 167
2. — La gestione delle operazioni di privatizzazione ..... » 172
3. — L'azionariato diffuso ..... » 178

Capitolo V. — *Fondo di rotazione e gestioni fuori bilancio:*
1. — Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 ..... *Pag.* 188
2. — Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 e gestioni fuori bilancio ..... » 201

Capitolo VI. — *Il patrimonio:*
1. — Considerazioni generali ..... *Pag.* 215
2. — Analisi dei conti generali ..... » 222
3. — La gestione finanziaria ..... » 222
4. — Attività e passività patrimoniali ..... » 224
5. — Conti delle amministrazioni autonome e delle aziende ..... » 241
6. — Gestione dei magazzini militari ..... » 243

Capitolo VII. — *Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali:*
1. — Dati d'insieme ..... *Pag.* 263
2. — L'attività legislativa del Governo ..... » 263
3. — La razionalizzazione normativa e la delegificazione ..... » 265
4. — L'attività regolamentare del Governo ..... » 267
5. — Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo ..... » 269
6. — I regolamenti di attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa" ..... » 271
7. — I comitati interministeriali ..... » 273

Capitolo VIII. — *Organizzazione della pubblica amministrazione:*

1. — Introduzione e osservazioni preliminari ..... *Pag.* 319
2. — Considerazioni sugli assetti organizzativi di carattere generale e rassegna delle esperienze amministrative emerse nel 1995-1996 ..... » 320
3. — Aspetti specifici del più recente periodo: i controlli interni e la misurazione dell'attività amministrativa ..... » 327
4. — Modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane ..... » 329
5. — Ruolo ed attività del Dipartimento della Funzione pubblica ..... » 332
6. — I contributi per l'innovazione ..... » 336

Capitolo IX. — *Personale:*

1. — Introduzione ..... *Pag.* 345
2. — Il quadro normativo ..... » 348
3. — L'evoluzione della spesa per il personale ..... » 350
4. — Le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi nelle leggi finanziarie 1994-1996: un quadro d'insieme ..... » 353
5. — Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sui contratti collettivi ..... » 355
6. — I tempi per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi ..... » 356
7. — Consistenza del personale, piante organiche, mobilità ..... » 357

Capitolo X. — *Attività contrattuale:*

1. — Premessa ..... *Pag.* 377
2. — I dati di consuntivo ..... » 378
3. — Programmi ordinari e interventi straordinari ..... » 381
4. — Il riassetto normativo dei lavori pubblici ..... » 383
5. — Lo schema di regolamento della legge-quadro ..... » 384
6. — Le innovazioni della legge n. 549 del 1995 ..... » 385
7. — I prezzi nei contratti pubblici ..... » 386
8. — Le principali pronunce della Corte in sede di controllo ..... » 388

Capitolo XI. — *Finanza locale:*

1. — Premessa ..... *Pag.* 395
2. — Le direttive programmatiche per la finanza locale ..... » 395
3. — Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive ..... » 396
4. — La manovra di correzione del disavanzo pubblico e la sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali ..... » 398
5. — Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali ..... » 399
6. — Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti ..... » 400
7. — Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali ..... » 400
8. — L'indebitamento degli enti locali ..... » 401
9. — Considerazioni sulle nuove norme riguardanti la finanza locale ..... » 401
10. — Gli investimenti ed i mutui ..... » 406
11. — I servizi pubblici locali ..... » 406
12. — Risultati del consuntivo di cassa e risultati di competenza ..... » 407
13. — Conclusioni ..... » 409

Capitolo XII. — *Unione Europea:*

1. — Premessa ..... *Pag.* 443
2. — Ampliamento, questione istituzionale e moneta unica ..... » 444
3. — Attuazione del diritto comunitario ..... » 448
4. — Gestione finanziaria dell'Unione Europea ..... » 450
5. — Le azioni strutturali per il periodo 1994-95 ..... » 455
6. — La gestione dei fondi comunitari in Italia ..... » 456
7. — La protezione degli interessi finanziari comunitari: le frodi e i controlli ..... » 463
8. — Conclusioni ..... » 466

N. 251/R

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composte dai magistrati:

PRESIDENTE:	dott. Giuseppe CARBONE
PRESIDENTI DI SEZIONE:	dott. Riccardo BONADONNA prof. dott. Manin CARABBA (Relatore)
CONSIGLIERI:	dott. Angelo VITALI, dott. Mario ALEMANNO, dott. Sergio ZAMBARDI, dott. Felice SERINO, dott. Pelino SANTORO, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Maurizio MELONI, dott. Benito CARUSO, dott. Mario FALCUCCI, dott. Luigi CONDEMI, dott. Angelo BUSCEMA, dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Giuseppe GUARINO, dott. Maurizio PALA, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI.

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, presentati dal Ministro del tesoro;

Uditi nella pubblica udienza del 25 giugno 1996 il relatore, Presidente di Sezione Manin Carabba, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale Francesco Garri;

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

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

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

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

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

Visto l'art. 3 del decreto-legge 26 aprile 1996, n. 215;

Vista la legge 23 dicembre 1994, n. 725 (legge finanziaria 1995);

Vista la legge 23 dicembre 1994, n. 726, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995;

Vista la legge 21 settembre 1995, n. 399, recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1995.

Ritenuto in

FATTO

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, per il conto del bilancio e i conti ad esso allegati, è stato presentato alla Corte dei conti dal Ministro del tesoro il giorno 31 maggio 1996 e, per il conto generale del patrimonio ed i conti ad esso allegati, il giorno 18 giugno 1996.

Con nota n. 147014 del 18 giugno 1996 il Ministero del Tesoro Ragioneria generale dello Stato ha indicato alcune variazioni apportate nei consuntivi del Ministero dei Trasporti e della Navigazione e dei Beni Culturali e Ambientali, nonchè altre di carattere compensativo nel consuntivo dell'entrata ed in quello relativo al Ministero dell'Ambiente.

CONTO DEL BILANCIO

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

	COMPETENZA		CASSA	
Entrate				
Titolo I				
Entrate tributarie	494.427.800.930.862		477.400.294.188.588	
Titolo II				
Entrate extratributarie	53.252.396.598.117		52.616.135.162.637	
Totale titoli I e II	547.680.197.528.979		530.016.429.351.225	
Titolo III				
Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	9.976.574.342.604		9.977.345.485.917	
Totale entrate finali (Titoli I, II e III)	557.656.771.871.583	(a)	539.993.774.837.142	(b)
Titolo IV				
Accensione di prestiti	313.805.399.151.191		313.805.399.151.191	
Totale complessivo delle entrate	871.462.171.022.774		853.799.173.988.333	
Spese				
Titolo I				
Spese correnti	616.528.785.328.878		587.249.406.163.454	
Titolo II				
Spese in conto capitale	83.005.183.947.478		74.244.485.048.945	
Totale spese finali (Titoli I e II)	699.533.969.276.356	(c)	661.493.891.212.399	(d)
Titolo III				
Rimborso di prestiti	188.110.631.797.732		194.106.794.103.874	
Totale complessivo delle spese	887.644.601.074.088		855.600.685.316.273	

(a) di cui lire 643.633.825.946 per crediti vari accertati
(b) di cui lire 644.948.543.148 per crediti vari riscossi
(c) di cui lire 14.494.337.973.380 per operazioni finanziarie
(d) di cui lire 15.174.220.401.573 per operazioni finanziarie

	COMPETENZA	CASSA
Risultati differenziali:		
Entrate tributarie ed extratributarie	547.680.197.528.979	530.016.429.351.225
Spese correnti	616.528.785.328.878	587.249.406.163.454
Risparmio pubblico	(-) 68.848.587.799.899	(-) 57.232.976.812.229
Entrate finali	557.656.771.871.583	539.993.774.837.142
Spese finali	699.533.969.276.356	661.493.891.212.399
Saldo netto da finanziare	(-) 141.877.197.404.773	(-) 121.500.116.375.257
Entrate finali nette	557.013.138.045.637	539.348.826.293.994
Spese finali nette	685.039.631.302.976	646.319.670.810.826
Indebitamento netto	(-) 101.026.493.257.339	(-) 106.970.844.516.832
Entrate finali	557.656.771.871.583	539.993.774.837.142
Spese complessive	887.644.601.074.088	855.600.685.316.273
Ricorso al mercato	(-) 329.987.829.202.505	(-) 315.606.910.479.131
Entrate complessive	871.462.171.022.774	853.799.173.988.333
Spese complessive	887.644.601.074.088	855.600.685.316.273
Differenza	(-) 16.182.430.051.314	(-) 1.801.511.327.940

Riguardo al consuntivo dell'entrata, il competente Ufficio della Corte ha comunicato:

- le consistenze desunte dai conti periodici delle riscossioni e dei versamenti dei capi per i quali non sono pervenuti i riassunti generali, di cui all'allegato A);
- le consistenze desunte dai conti periodici provvisori dei residui attivi dei capi per i quali non sono pervenuti i conti periodici definitivi, di cui all'allegato B);
- le discordanze tra conto consuntivo e conti periodici definitivi di cui all'allegato C);
- i capitoli con residui attivi di segno negativo di cui all'allegato D);
- le minori entrate per la competenza e per la cassa di cui all'allegato E).

Il predetto Ufficio di controllo ha, altresì, comunicato di aver ricevuto, in data 12 giugno 1996, in risposta a precedente tempestiva richiesta alla Ragioneria generale dello Stato, una nota di quest'ultima nella quale si elencano le diverse possibili cause, sopravvenute alla definizione dei conti periodici, delle difformità dei dati di consuntivo rispetto a quelli esposti nei conti medesimi, e si allegano le dimostrazioni analitiche dei casi riconducibili a talune di dette cause.

Riguardo ai pagamenti dello Stato il competente Ufficio di riscontro ha comunicato il riepilogo dei pagamenti, verificati e ammessi, effettuati dalla tesoreria centrale nonchè dalle sezioni di tesoreria regionali e provinciali, distinti per ordini di accreditamento, ordinativi diretti, spese per il lotto e spese di giustizia.

Lo stesso Ufficio di riscontro della Corte ha comunicato il riepilogo dei pagamenti, verificati e ammessi, effettuati da tutte le sezioni di tesoreria relativamente alle Spese Fisse e al Debito Vitalizio.

Rispetto ai limiti massimi del saldo netto da finanziare, fissato dalla legge 23 dicembre 1994, n. 725, (legge finanziaria 1995), in lire 156.700.000.000.000, il corrispettivo saldo espone a consuntivo in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, lire 130.502.197.404.773.

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1995	46.347.806.505.454
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	67.276.893.828.856
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1995	113.624.700.334.310

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1995	100.132.544.813.638
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	54.048.016.962.632
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1995	154.180.561.776.270

CONTI ALLEGATI

1. Conto consuntivo dell'Amministrazione dei monopoli di Stato

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti		
Entrate accertate		3.975.618.080.291
Spese impegnate		3.913.262.780.348
Differenza	(+)	62.355.299.943
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale		
Entrate accertate		62.662.957.837
Spese impegnate		120.821.827.725
Differenza	(-)	58.158.869.888
Accensione di prestiti		—
Rimborso di prestiti		4.196.430.055
Differenza	(-)	4.196.430.055

Gestioni speciali:

Entrate	5.584.510.823.308
Spese	5.584.510.823.308
Differenza	—
Differenza complessiva	—

RESIDUI (compresi quelli provenienti dalle gestioni speciali):

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1995	1.856.298.043.389
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	31.306.577.404
Totale residui attivi al 31 dicembre 1995	1.887.604.620.793

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1995	5.383.328.948.137
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	1.502.329.353.996
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1995	6.885.658.302.133

CASSA:

Entrate

Titolo I		
Entrate correnti		3.942.046.355.623
Titolo II		
Entrate in conto capitale		62.662.957.837
Titolo III		
Accensione di prestiti		—
Totale	(+)	4.004.709.313.460

Spese

Titolo I		
Spese correnti		3.978.177.093.144
Titolo II		
Spese in conto capitale		63.086.525.641
Titolo III		
Rimborso di prestiti		4.196.430.055
Totale	(-)	4.045.460.048.840
Differenza	(-)	40.750.735.380

Gestioni speciali

Entrate		5.399.037.089.678
Spese		2.306.952.502.349
Differenza	(+)	3.092.084.587.329
Differenza complessiva	(+)	3.051.333.851.949

2. - Conto consuntivo degli Archivi notarili

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti		
Entrate riscosse		261.717.823.335
Spese pagate		210.692.132.279
Differenza	(+)	51.025.691.056
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale		
Entrate riscosse		74.728.950
Spese pagate		10.936.880.077
Differenza	(-)	10.862.151.127
Differenza complessiva	(+)	40.163.539.929

3. - Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti		
Entrate accertate		7.145.371.335
Spese impegnate		7.129.912.045
Differenza	(+)	15.459.290

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale		
Entrate accertate		—
Spese impegnate		15.459.290
Differenza	(-)	15.459.290
Differenza complessiva		—

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1995		—
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti		---
Totale residui attivi al 31 dicembre 1995		—

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dll'esercizio 1995		3.922.086.973
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti		2.167.786.635
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1995		6.089.873.608

CASSA:

Entrate

Titolo I		
Entrate correnti		7.158.617.335
Titolo II		
Entrate in conto capitale		—
Totale	(+)	7.158.617.335

Spese

Titolo I		
Spese correnti		5.042.620.617
Titolo II		
Spese in conto capitale		153.858.336
Totale		5.196.478.953
Differenza	(+)	1.962.138.382

4 - Conto consuntivo del Fondo edifici di culto:

COMPETENZA

Titolo I - Entrate e spese correnti		
Entrate accertate		5.172.649.668
Spese impegnate		1.427.602.650
Differenza	(+)	3.745.047.018

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale		
Entrate accertate		5.360.192.805
Spese impegnate		11.738.965.000
Differenza	(-)	6.378.772.195
Differenza complessiva	(-)	2.633.725.177

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1995	526.982.224
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	73.739.573
Totale residui attivi al 31 dicembre 1995	600.721.797

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1995	6.569.230.974
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	2.353.233.528
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1995	8.922.464.502

CASSA:

Entrate

Titolo I		
Entrate correnti		5.757.070.770
Titolo II		
Entrate in conto capitale		5.529.695.530
Totale	(+)	11.286.766.300

Spese

Titolo I		
Spese correnti		1.672.924.173
Titolo II		
Spese in conto capitale		10.146.823.705
Totale	(-)	11.819.747.878
Differenza	(-)	532.981.578

5. Conto consuntivo dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti		
Entrate accertate		20.707.186.052
Spese impegnate		9.648.390.585
Differenza	(+)	11.058.795.457
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale		
Entrate accertate		24.080.000.000
Spese impegnate		29.841.498.050
Differenza	(-)	5.761.498.050
Differenza complessiva	(+)	5.297.297.407

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1995		6.633.983.699
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti		14.741.054.601
Totale residui attivi al 31 dicembre 1995		21.375.038.300

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1995		9.443.456.465
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti		7.286.290.250
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1995		16.729.746.715

CASSA:

Entrate

Titolo I		
Entrate correnti		20.506.651.123
Titolo II		
Entrate in conto capitale		21.950.000.000
Totale	(+)	42.456.651.123

Spese

Titolo I		
Spese correnti		9.311.906.240
Titolo II		
Spese in conto capitale		40.062.127.500
Totale	(-)	49.374.033.740
Differenza	(-)	6.917.382.617

Con decreti del Ministro del tesoro n. 110036 del 11 febbraio 1995, n. 111892 del 26 aprile 1995, n. 122261 del 26 aprile 1995, n. 134544 del 26 aprile 1995, n. 144312 del 29 maggio 1995, n. 177795 del 4 agosto 1995, n. 169414 del 6 settembre 1995, n. 187694 del 22 settembre 1995, n. 201530 del 10 novembre 1995,

n. 209075 del 23 novembre 1995, n. 208817 del 29 dicembre 1995, n. 223736 del 29 dicembre 1995, sono stati disposti prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste (cap. 6855 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro) a favore di alcuni capitoli degli stati di previsione della spesa di vari Ministeri per un complessivo ammontare di lire 70.908.590.000 in termini di competenza e di lire 68.152.206.000 in termini di cassa.

Risulta dal conto che, rispetto alla previsione definitiva di competenza, alle autorizzazioni definitive di cassa ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1995, si sono verificate le seguenti eccedenze

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Presidenza del Consiglio dei Ministri			
6202 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura dell'Avvocatura dello Stato, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	1.870.242.560	278.134.450	2.148.376.664
6204 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie)	—	124.319.867	—
6205 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	963.323.483	—	1.485.314.545
7830 - Contributi nel pagamento dell'importo dei mutui contratti per l'attuazione di iniziative di interesse alberghiero e turistico	27.183.920	18.624.195	45.808.115
Ministero del tesoro			
4419 - Fitto di locali ad uso dell'amministrazione centrale ed oneri accessori	—	469.435.251	149.019.305
4512 - Pensioni, assegni, sussidi ed assegnazioni vitalizie diverse (Spese obbligatorie)	350.538.700	—	350.690.945
5198 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, al netto delle ritenute prevvidenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie)	—	1.675.913.054	893.708.154
5199 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	—	4.443.876.724	—
Ministero delle finanze			
1015 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie	—	—	53.470.635.270

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
3433 - Compensi ai raccoglitori del lotto (Spese obbligatorie)	—	135.759.909.280	315.945.213.753
3514 - Vincite al lotto (Spese obbligatorie)	750.451.934.221	233.143.988.848	983.595.923.069
5381 - Fitto di locali ed oneri accessori	565.565.702	—	—
Ministero di Grazia e Giustizia			
1495 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	5.413.276.892	23.457.194.041	28.870.470.933
1496 - Ritenute erariali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria, comprese quelle relative al conguaglio fiscale (Spese obbligatorie)	—	1.661.840	—
1498 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	—	3.011.906.094	—
1502 - Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato, ecc. (Spese obbligatorie)	—	11.817.571.187	—
2084 - Fitto di locali e di terreni ed oneri accessori	—	167.337.172	—
Ministero degli afffari esteri			
1015 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	—	1.893.928	—
Ministero dell'interno			
1014 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	—	12.288.527.098	—
1096 - Fitto di locali ed oneri accessori	2.217.931.530	—	—
1115 - Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema, ecc. (Spese obbligatorie)	—	329.384.548	—
2996 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	—	22.677.170.064	—

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
3133 - Fitto di locali ed oneri accessori per gli uffici degli ispettorati regionali ed interregionali e per i centri di riparazione, ecc.	—	41.356.365	—
Ministero dei lavori pubblici			
8228 - Contributi trentacinquennali a favore degli Istituti Autonomi per le case popolari	—	—	165.062.436
8892 - Contributi trentacinquennali per il risanamento igienico sanitario della città di Bari	—	—	2.382.730
Ministero dei trasporti e della navigazione			
1019 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	377.058.233	—
1020 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ecc. (Spese obbligatorie)	—	550.065.963	—
1498 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	503.954.450	—
1499 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ecc. (Spese obbligatorie)	—	3.134.117.117	—
1999 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	383.124.289	—
2000 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	—	635.762.417	—
3271 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	52.641.042	—
3281 - Spese connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda (spese obbligatorie)	1.566.040	9.638.425	11.479.695
Ministero della difesa			
1094 - Spese di giustizia militare (Spese obbligatorie)	—	15.020.304	—
1593 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale insegnante, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	—	41.817.554	—

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
2806 - Fitto di immobili, contributi consorziali, compensi ai comuni per accasermamento di truppe, indennità per occupazioni di urgenza e requisizioni temporanee di immobili e campi di aviazione, rimborso di imposte sugli immobili espropriati o ceduti in uso gratuito-spese di custodia per gli immobili in uso alla Difesa - canoni per concessioni - spese di prevenzione incendi per immobili in locazione od in uso alla Difesa.	—	—	1.134.656.670
Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali			
7433 - Concorso negli interessi sui mutui di miglioramento fondiario	2.363.952	—	—
7509 - Concorso negli interessi sui mutui concessi a favore degli imprenditori agricoli e delle cooperative agricole di conduzione che abbiano riportato gravi danni alle strutture o alle produzioni nel quinquennio 1964 - 1969 avversità atmosferiche o di eccezionali calamità naturali, per la trasformazione di passività onerose derivanti da esposizioni debitorie per mutui o prestiti a breve o medio termine	25.317.825	—	—
Ministero dei beni culturali e ambientali			
3032 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	364.277.545	—
Totale	**761.889.244.825**	**455.775.681.345**	**1.208.268.742.284**
Amministrazione fondo edifici di culto			
131 - Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese obbligatorie)	135.629.045	—	135.507.045
Totale aziende	**135.629.045**	—	**135.507.045**
Totale generale	**762.024.873.870**	**455.775.681.345**	**1.208.404.249.329**

Espressa avvertenza, contenuta nei conti consuntivi della spesa dei ministeri ed amministrazioni suindicati, precisa che per tutte le suddette eccedenze sarà proposta sanatoria con apposita norma del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale. Comunicazione in tal senso è anche contenuta nella citata nota del Ministro del tesoro in data 31 maggio 1996, diretta alla Corte.

I decreti di accertamento residui relativi ai capitoli di seguito indicati, e non ricompresi in quelli per i quali si sono accertate le eccedenze di impegno, non sono stati, ad oggi, vistati e registrati dalla Corte, non essendo ancora esaurito il procedimento di controllo, ovvero perchè i decreti stessi non sono pervenuti alla Corte:

Presidenza del Consiglio dei ministri

Capitoli: 1008, 1028, 1032, 1118, 1130, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1140, 1142, 1143, 1144; 1145, 1149, 1150, 1158, 1166, 1167, 1168, 1170, 1171, 1172, 1173, 1182, 1186, 1198, 1199, 1213, 1214, 1215, 1230, 1331, 1332, 1334, 1335, 1339, 1340, 1341, 1343, 1344, 1358, 1371, 1372, 1375, 1376, 1377, 1379, 1381, 1383, 2013, 2015, 2032, 2033, 2035, 2036, 2038, 2039, 2040, 2044, 2045, 2047, 2050, 2057, 2058, 2059, 2060, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2075, 2086, 2087, 2401, 2402, 2431, 2502, 2503, 2504, 2507, 2541, 2543, 2544, 2546, 2548, 2557, 2558, 2559, 2560, 2701, 2707, 2708, 2741, 2743, 2746, 2801, 2802, 2831, 2835, 2837, 2838, 2942, 2950, 3744, 3771, 3802, 4432, 4433, 4545, 4561, 4605, 4701, 4705, 4801, 4802, 4804, 4806, 4844, 4845, 4846, 4901, 4902, 4903, 4904, 4905, 4941, 4942, 4943, 4944, 4946, 4947, 4948, 4949, 4961, 4971, 5789, 5901, 6265, 6274, 6375, 6380, 6672, 6675, 7302, 7406, 7571, 7581, 7582, 7583, 7584, 7586, 7587, 7588, 7589, 7590, 7591, 7592, 7593, 7594, 7595, 7596, 7615, 7640, 7641, 7652, 7653, 7655, 7658, 7701;

Ministero delle finanze
Capitoli: 1031, 3840, 7200

Ministero di grazia e giustizia
Capitoli: 1094, 1096, 1701, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2041, 2081, 2083, 2084, 2085, 2087, 2088, 2089, 2091, 2094, 2095, 2102, 2105, 2116, 2120, 2205, 2209, 2411, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 7001, 7003, 7004, 7005, 7010, 7013

Ministero degli affari esteri
Capitolo: 3213;

Istituto agronomico per l'oltremare
Capitoli: 163, 174;

Ministero della pubblica istruzione
Capitoli: 1019, 1032, 1034, 1041, 1092; 1115, 1116, 1121, 1122, 1129, 1145, 1152, 1153, 1205, 2595, 2598, 2602, 2605, 2752, 5231, 5274, 5531;

Ministero dell'interno
Capitoli: 1026, 1097, 1098, 1110, 1531, 1535, 1601, 2602, 2614, 2616, 2621 2623, 2625, 2627, 2630, 2632, 2641, 2646, 2751, 2761, 2781, 2785, 2790, 3135, 3138, 3141, 3143, 3148, 3149, 3150, 3156, 3164, 3255, 7060, 7531, 7602;

Amministrazione fondo edifici di culto
Capitoli: 156, 157, 158, 160, 162, 163, 165, 503;

Ministero dei lavori pubblici
Capitoli:,1124,1133, 7737, 7901, 7903, 7918, 7920, 8001, 8236, 8240, 8247, 8263, 8264, 8404, 8405, 8412, 8422, 8438, 8701, 8817, 9004, 9057, 9075, 9301, 9417;

Ministero dei trasporti e della navigazione
Capitoli: 1004, 1018, 1023, 1027, 1099, 1103, 1108, 1141, 1502, 1503, 1516, 1567, 1580, 1584, 1585, 1586, 1667, 1668, 1669, 1670, 1695, 2003, 2004, 2010, 2011, 2056, 2079, 2503, 2551, 2557, 2560, 3052, 3651, 3854, 3924, 7308, 7703, 7751, 7761.

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali
Capitoli: 8217;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Capitoli: 1177;

Ministero del commercio con l'estero
Capitoli: 1018 ,1071, 1090, 1092, 1603, 1611, 1612; 1614;

L'Ufficio di riscontro sulle contabilità di tesoreria ha comunicato lo smarrimento dei titoli estinti riguardanti spese delle seguenti amministrazioni, per l'importo a fianco di ciascuna indicato:

Presidenza del Consiglio dei Ministri: lire 3.503.175;
Ministero del bilancio e della programmazione economica: lire 7.122.000;
Ministero del commercio con l'estero: lire 2.037.000;
Ministero delle finanze: lire 452.402.670;
Ministero di grazia e giustizia: lire 23.497.250;
Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: lire 1.676.940;
Ministero dell'interno: lire 82.357.296.730;
Ministero dei lavori pubblici: lire 9.933.819;
Ministero del lavoro e della previdenza sociale: lire 138.692.490;
Ministero della pubblica istruzione: lire 97.684.335;
Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali: lire 480.914.785;
Ministero della sanità: lire 50.518.740;
Ministero del tesoro: lire 91.211.120;
Ministero dei trasporti e della navigazione: lire 75.594.345.

CONTO DEL PATRIMONIO

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

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
Aumento	9.839.458.904.612.001	
Diminuzione	9.758.573.729.026.561	
Saldo		80.885.175.585.440
Passività finanziarie		
Aumento	3.958.174.535.582.210	
Diminuzione	3.884.661.128.968.295	
Saldo		73.513.406.613.915
Miglioramento saldo finanziario		7.371.768.971.525
Attività patrimoniali		
Crediti e partecipazioni		
Aumento	27.632.441.021.473	
Diminuzione	23.440.052.519.219	
Saldo		4.192.388.502.254
Beni patrimoniali		
Aumento	17.874.476.321.845	
Diminuzione	13.705.773.132.894	
Saldo		4.168.703.188.951
Miglioramento attività patrimoniali		8.361.091.691.205
Passività patrimoniali		
Aumento	338.373.659.282.942	
Diminuzione	198.130.726.206.278	
Peggioramento passività patrimoniali		140.242.933.076.664
Peggioramento saldo patrimoniale		131.881.841.385.459
Miglioramento saldo finanziario	7.371.768.971.525	
Peggioramento saldo patrimoniale	131.881.841.385.459	
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1995		124.510.072.413.934

A seguito delle sopraindicate variazioni, la consistenza dei singoli conti generali al 31 dicembre 1995 e' la seguente:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
a) denaro presso gli agenti della riscossione	32.643.087.974.061	
b) somme da riscuotere	80.981.612.360.249	
c) crediti di tesoreria	505.402.572.817.006	
d) conto di cassa	245.265.466.258	
Totale attività finanziarie		619.272.538.617.574
Passività finanziarie		
a) somme da pagare	154.180.561.776.270	
b) debiti di tesoreria	959.666.297.859.412	
Totale passività finanziarie		1.113.846.859.635.682
Eccedenza finanziaria passiva		494.574.321.018.108
Attività patrimoniali		
Crediti e partecipazioni		
a) crediti	49.624.555.824.394	
b) partecipazioni	106.029.177.095.503	
Totale		155.653.732.919.897
Beni patrimoniali		
a) beni immobili	23.353.346.322.714	
b) musei, pinacoteche	3.911.489.263.731	
c) ferrovie	5.467.161.316.179	
d) beni mobili	58.952.086.390.660	
Totale		91.684.083.293.284
Passività patrimoniali		
a) debiti pubblici consolidati e redimibili	1.481.268.413.210.636	
b) debiti vari	27.489.610.073.291	
c) monete in circolazione	2.016.868.782.541	
d) residui passivi eliminati dal bilancio perche' perenti agli effetti amministrativi	33.269.915.633.956	
Totale		1.544.044.807.700.424
Eccedenza delle passività sulle attività al 31 dicembre 1995	1.791.281.312.505.351	
Eccedenza delle passività sulle attività al 1° gennaio 1995	1.666.771.240.091.417	
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1995		124.510.072.413.934

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
Aumento	11.260.044.446.527	
Diminuzione	7.989.665.136.280	
Saldo		3.270.379.310.247

Passività finanziarie		
Aumento	5.383.328.948.137	
Diminuzione	2.112.949.637.890	
Saldo		(-)3.270.379.310.247
Miglioramento o peggioramento del saldo finanziario		—
Crediti vari e partite da regolare		
Aumento	1.925.365.581.532	
Diminuzione	2.013.173.145.746	
Saldo		(-)87.807.564.214
Beni patrimoniali		
Aumento	4.354.234.223.324	
Diminuzione	4.311.936.771.841	
Saldo		42.297.451.483
Peggioramento delle attività patrimoniali		45.510.112.731
Passività patrimoniali		
Aumento	5.583.997.047.053	
Diminuzione	5.588.313.467.305	
Saldo		(-)4.316.420.252
Miglioramento delle passività patrimoniali		4.316.420.252
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario		—
Peggioramento saldo patrimoniale		41.193.692.479
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1995		41.193.692.479

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1995, i seguenti dati:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
a) residui attivi di bilancio: denaro presso gli agenti della riscossione, somme da riscuotere	1.887.604.620.793	
b) conto di cassa	4.998.053.681.340	
c) Partite finanziarie da sistemare	—	
Totale attività finanziarie		6.885.658.302.133
Passività finanziarie		
a) residui passivi di bilancio	6.885.658.302.133	
b) debiti verso la tesoreria	—	
Totale passività finanziarie		(-)6.885.658.302.133
Eccedenza attiva o passiva finanziaria		—
Crediti vari, partite da regolare	**1.866.844.249.366**	
Totale crediti		1.866.844.249.366
Beni patrimoniali		
a) materiali vari nei magazzini, impianti attrezzi ed utensili	1.537.335.888.280	
b) beni immobli	1.555.555.418.658	
c) beni mobili	5.028.690.174	
Totale beni patrimoniali		3.097.919.997.112

	Lire	Lire
Passività patrimoniali		
a) fondi di riserva per le spese impreviste delle aziende tabacchi, sali e chinino	7.200.001.000	
b) fondo di riserva lotterie	80.000.000.000	
c) mutuo Cassa DD.PP. a copertura dei saldi netti da finanziare	269.536.571.414	
d) assegnazione "lotterie"	80.478.802.937	
e) assegnazione "lotto"	—	
Totale passività patrimoniali		(-)437.215.375.351
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		4.527.548.871.127
Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1995		4.527.548.871.127

ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1995, i seguenti dati:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
Aumento	7.158.617.335	
Diminuzione	5.209.724.953	
Saldo		(+)1.948.892.382
Passività finanziarie		
Aumento	3.922.086.973	
Diminuzione	1.973.194.591	
Saldo		(+)1.948.892.382
Peggioramento o miglioramento del saldo finanziario		---
Depositi a garanzia - Valori e titoli		
Aumento	---	
Diminuzione	---	
Saldo		---
Beni patrimoniali		
Aumento	335.536.292	
Diminuzione	6.746.804.114	
Saldo		6.411.267.822
Peggioramento delle attività patrimoniali		6.411.267.822
Passività patrimoniali		
Aumento	---	
Diminuzione	---	
Saldo		---
Aumento o diminuzione passività patrimoniali		--
Miglioramento o peggioramento saldo finanziario		---
Peggioramento saldo patrimoniale		6.411.267.822
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1995		6.411.267.822

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1995, i seguenti dati:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
a) residui attivi di bilancio	—	
b) conto di cassa	6.089.873.608	
Totale attività finanziarie		6.089.873.608
Passività finanziarie		
a) residui passivi di bilancio	6.089.873.608	
Totale passività finanziarie		(-)6.089.873.608
Eccedenza attiva o passiva finanziaria		---
Crediti e partecipazioni		
a) Depositi a garanzia - valori e titoli	200.350	
Totale crediti e partecipazioni		200.350
Beni patrimoniali		
a) beni immobili	2.990.494.756	
b) beni mobili, materiale scientifico, tecnico e didattico, biblioteche.musei, ecc	8.044.029.465	
c) azienda agraria	697.896.430	
Totale beni patrimoniali		11.732.420.651
Passività patrimoniali		
Totale passività patrimoniali		---
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		11.732.420.651

GESTIONE DELL'EX AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1995, i seguenti dati:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
Aumento	49.095.473.022	
Diminuzione	60.090.341.710	
Saldo		(-)10.994.868.688
Passività finanziarie		
Aumento	9.443.456.465	
Diminuzione	27.692.233.251	
Saldo		18.248.776.786
Miglioramento del saldo finanziario		7.253.908.098
Crediti vari		
Aumento	---	
Diminuzione	---	
Saldo		---
Beni patrimoniali		
Aumento	9.184.159.504	

Diminuzione	6.521.525.909	
Saldo		2.662.633.595
Miglioramento delle attività patrimoniali		2.662.633.595
Passività patrimoniali		
Aumento	218.256.400	
Diminuzione	------	
Saldo		(-)218.256.400
Aumento passività patrimoniali		218.256.400
Miglioramento saldo finanziario		(+)7.253.908.098
Miglioramento saldo patrimoniale		2.444.377.195
Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1995		9.698.285.293

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1995, i seguenti dati:

	Lire	Lire
Attività finanziarie		
a) *residui attivi di bilancio*	21.375.038.300	
b) conto di cassa	15.817.849.863	
Totale attività finanziarie		37.192.888.163
Passività finaziarie		
a) residui passivi	16.729.746.715	
Totale passività finanziarie		(-)16.729.746.715
Miglioramento saldo finanziario		20.463.141.448
Crediti vari		
a) fondi pubblici dello Stato o garantiti dallo Stato: rendita 5% 1935; prestito ricostruzione 5%	21.934.900	
b) fondi privati: azioni della Società immobiliare trentina	32.900	
Totale crediti vari		21.967.800
Beni patrimoniali		
a) beni immobili	42.069.837.705	
b) beni mobili	6.751.522.674	
c) macchine e strumenti vari	10.203.086.717	
d) armi, sellerie, bestiame	1.507.209.524	
e) biblioteche, musei, collezioni	588.527.671	
f) automezzi	11.175.516.202	
Totale beni patrimoniali		72.295.700.493
Passività patrimoniali		
Canoni, censi, livelli, altre prestazioni, ecc., gravanti sui beni immobili dell'Azienda; residui passivi perenti	1.776.283.675	
Totale passività patrimoniali		1.776.283.675
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		70.541.384.618
Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1995		91.004.526.066

Gli Uffici di controllo della Corte, in applicazione delle indicazioni contenute nelle note n. 517/PAT, n. 521/PAT del 13 giugno 1996 e n. 566/PAT del 19 giugno 1996 hanno acquisito alla chiusura dell'esercizio, prevalentemente utilizzando il Sistema Informativo integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei Conti, i dati delle schede del conto patrimoniale relative al dicastero, azienda o amministrazione autonoma controllati.

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

Si è proceduto alla verifica della corrispondenza tra le poste finanziarie soggette al controllo, aventi riflessi patrimoniali, e le variazioni apportate nelle singole schede del conto del patrimonio. L'elencazione descrittiva di tali partite, con relative consistenze e movimentazioni, è riportata nell'allegato "F", nel quale sono evidenziati gli specifici motivi di sospensione del giudizio

In ordine a fondi di rotazione, crediti concessi ad enti pubblici ed a istituti di credito, e alla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro ha richiesto all'amministrazione elementi e documenti in ordine alle sottoindicate partite patrimoniali.

Il Ministero del tesoro ha inviato le singole schede patrimoniali con la relativa documentazione giustificativa. Sulle ragioni della fondatezza di tali iscrizioni sono in corso gli accertamenti da parte della Corte.

ATTIVITÀ
CREDITI

FONDI DI ROTAZIONE

Ministero del tesoro
C02017.

CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

Ministero del tesoro
C04019.

PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE

Ministero del tesoro
P03008, P03009, P03010, P03011, P03012, P03013, P03014, P03015, P03016, P03017.

Per alcune partite relative sempre ai crediti concessi ad enti pubblici ed a istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati e alla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, sono in corso accertamenti circa il conferimento in contributo a fondo perduto.

ATTIVITÀ
CREDITI

CREDITI CONCESSI AD ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

Ministero del tesoro
C04038, C04039, C04040, C04041.

CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

Ministero del tesoro
C05019, C05020, C05026, C05027.

PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

Ministero del tesoro
P02017, P02018, P02019, P02020, P02021, P02022, P02023, P02024.

Ulteriori accertamenti sono in corso in ordine alla regolarità della trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni.

ATTIVITÀ
PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO.

Ministero del tesoro
P02006.

Non sono stati forniti gli elementi e documenti giustificativi, richiesti dalla Corte alle amministrazioni in ordine alle variazioni in aumento e in diminuzione apportate rispetto alla consistenza iniziale per le partite relative ai:

ATTIVITÀ
CREDITI

FONDI DI GARANZIA

Ministero del tesoro
C01011.

FONDI DI ROTAZIONE

Ministero del tesoro
C02003, C02009, C02010.

CREDITI CONCESSI AD ENTI PUBBLICI E AD ISTITUTI DI CREDITO

Ministero del tesoro
C04036

CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

Presidenza del consiglio dei Ministri
C05002, C05003.

Ministero del tesoro
C05008.

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali
C05003.

ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI.

Ministero del tesoro
C06007, C06011

PARTECIPAZIONI

FONDI DI DOTAZIONE

Ministero del tesoro
P01007.

PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

Ministero del tesoro
P02003.

PARTECIPAZIONE IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

Ministero del tesoro
P04001, P04021.

ATTIVITA
BENI PATRIMONIALI
IMMOBILI

Ministero dei lavori pubblici
I06001.

BENI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI

Ministero dei beni culturali ed ambientali
L02001.

BENI PATRIMONIALI
MOBILI

Presidenza del Consiglio dei Ministri
M01001, M02001, M03001, M05001, M06001.

Ministero del bilancio e della programmazione economica
M01001.

Ministero degli affari esteri
M02001, M04001, M06001.

Ministero di grazia e giustizia
M03001, M04001, M05001, M07001.

Ministero dell'interno
M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001.

Ministero dei lavori pubblici
M05001, M07001.

PASSIVITÀ PATRIMONIALI

DEBITI PUBBLICI CONSOLIDATI

Ministero del tesoro
D01001.

DEBITI REDIMIBILI

Ministero del tesoro
D02003, D02004, D02006, D02016, D02034.

DEBITI VARI - ALTRI ENTI

Ministero del tesoro
E02002, E02003, E02004, E02006, E02007, E02009.

RESIDUI PASSIVI PERENTI

Presidenza del Consiglio dei Ministri
R01001, R02001.

Ministero del bilancio e della programmazione economica
R01001, R02001.

Ministero degli affari esteri
R01001.

Ministero dei lavori pubblici
R01001, R02001

Con riferimento alle partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato e loro corresponsabili, derivanti da condanne della Corte, alla raccolta discografica presso la discoteca di Stato, alle biblioteche ed alle raccolte bibliografiche, non è stata riscontrata la conformità con le scritture tenute dalla Corte.

ATTIVITÀ - CREDITI

ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

Ministero delle finanze
C06004.

Ministero degli affari esteri
C06002.

Ministero della pubblica istruzione
C06002.

Ministero della difesa
C06001.

Ministero dei beni culturali ed ambientali
C06004.

BENI PATRIMONIALI

BENI PATRIMONIALI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI

Ministero dei beni culturali ed ambientali
L01001, L03001, L04001.

BENI MOBILI

Ministero di grazia e giustizia
M06001.

I Ministeri del tesoro e del commercio con l'estero hanno mantenuto l'iscrizione di valori in partite relative a fondi di garanzia, crediti concessi ad aziende ed enti privati e alle partecipazioni in organismi internazionali; per la consistenza iniziale di tali partite non è stata tuttavia inviata la documentazione giustificativa dei requisiti di certezza ed esigibilità delle somme iscritte.

ATTIVITÀ
CREDITI

FONDI DI GARANZIA

Ministero del tesoro
C01002, C01008

CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

Ministero del tesoro
C05002, C05005, C05006.

Ministero del commercio con l'estero
C05001

PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

Ministero del tesoro
P02002

PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

Ministero del tesoro
P04007, P04015.

PASSIVITÀ PATRIMONIALI

DEBITI PUBBLICI E REDIMIBILI

Ministero del tesoro
D02017, D02025

Per le partite relative alle ferrovie in concessione tra i beni considerati immobili agli effetti inventariali, alle dotazioni di uffici, al materiale scientifico e di laboratorio, ai beni mobili iscritti nei pubblici registri, ad armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti, ed alle partecipazioni in organismi internazionali, è stata riscontrata discordanza tra i dati del conto del bilancio ed i valori iscritti nelle schede patrimoniali.

BENI PATRIMONIALI

BENI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI

Ministero dei trasporti e della navigazione.
L05002.

BENI MOBILI

Ministero del tesoro
M01001, M02001, M03001, M06001.

Ministero degli affari esteri
M01001.

Ministero della difesa
M05001.

Ministero della pubblica istruzione
M06001.

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
M01001.

PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

Ministero del tesoro
P04018

Per le partite relative ai beni immobili il ministero delle finanze non ha fornito i richiesti elementi circa la consistenza e la destinazione dei beni iscritti.

BENI PATRIMONIALI
BENI IMMOBILI

Ministero delle finanze
I01001, I02001, I03001,I04001, I05001, I06001.

Il ministero del tesoro ha iscritto variazioni in aumento e in diminuzione di partite relative a fondi di rotazione, crediti concessi ad aziende ed enti privati, a debiti pubblici redimibili e vari - prestiti internazionali-, a partecipazioni al capitale di aziende di credito, a partecipazioni in organismi internazionali, a residui passivi perenti di parte corrente e in conto capitale. La documentazione giustificativa delle predette iscrizioni è pervenuta alla Corte in tempi immediatamente precedenti alla data dell'udienza, tali da non consentire il completamento dell'esame nella regolarità della documentazione stessa .

ATTIVITÀ
CREDITI

FONDI DI ROTAZIONE

Ministero del tesoro
C02001, C02011.

CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

Ministero del tesoro
C05010, C05017.

PARTECIPAZIONI

PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

Ministero del tesoro
P02007.

PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

Ministero del tesoro
P04002.

PASSIVITÀ

DEBITI PUBBLICI REDIMIBILI

Ministero del tesoro
D02033, D02036, D02037.

DEBITI VARI - ALTRI ENTI

Ministero del tesoro
E02013, E02019, E02020.

RESIDUI PASSIVI PERENTI

Ministero del tesoro
R01001, R02001.

Per le partite del Ministero del tesoro relative ai crediti concessi a enti pubblici e a istituti di credito, altri crediti non classificabili e per quelle relative ai beni patrimoniali dei Ministeri degli affari esteri, della pubblica istruzione e dei lavori pubblici, le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dalle competenti ragionerie regionali e provinciali.

ATTIVITÀ
CREDITI

CREDITI CONCESSI AD ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

Ministero del tesoro
C04003, C04004, C04005, C04049, C04052, C04055.

ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

Ministero del tesoro
C06005, C06008, C06009

BENI PATRIMONIALI

BENI IMMOBILI

Ministero dei lavori pubblici
I01001

BENI MOBILI

Ministero degli affari esteri
M03001.

Ministero della pubblica istruzione
M01001, M02001, M03001.

Ministero dei lavori pubblici
M01001, M02001, M03001, M06001.

Per la partita riguardante gli istituti di previdenza - anticipazione dello Stato per l'attuazione delle provvidenze concesse a favore dei pensionati - tra i crediti concessi a enti pubblici e a istituti di credito non è stata fornita la documentazione atta a dimostrare l'accollo di somme all'erario.

ATTIVITÀ
CREDITI

CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

Ministero del tesoro
C04012.

Alcuni residui attivi vengono esclusi dal giudizio di regolarità sul conto del bilancio, tale esclusione si riflette anche con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi inclusi nel conto del patrimonio.

Le partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria si presentano come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari e non dimostrano i punti di concordanza con le relative poste di bilancio.

Sono state riscontrate discordanze rispetto ai dati esposti nel conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1995. Nell'ambito dei crediti di tesoreria per le partite relative alle disponibilità del tesoro per il servizio di te-

soreria provinciale, per crediti relativi a pagamenti all'estero effettuati dal contabile del portafoglio e per pagamenti da regolare relativi a titoli di spesa.

Ulteriori discordanze sono state riscontrate nell'ambito dei debiti di tesoreria per le partite relative alla gestione autonoma dell'INPDAP al movimento dei vaglia risparmi postali, degli incassi da regolare ed alle contabilità speciali.

ATTIVITÀ FINANZIARIE

Ministero del tesoro
A01001, A02001, A03001, A04001

PASSIVITÀ FINANZIARIE

Ministero del tesoro
N02001.

Non è stato iscritto o richiamato nel conto il Fondo di dotazione della Cassa depositi e prestiti.

Non risultano iscritti o richiamati nel conto i cespiti residuati dalle procedure di passaggio dall'ex azienda delle FF.SS all'ente ferrovie dello Stato nonchè dall'ex azienda nazionale delle strade al nuovo ente (ANAS).

Il Procuratore Generale nell'atto depositato il 21 giugno 1996 ha formulato considerazioni sull'andamento e sui risultati della gestione ed ha concluso chiedendo alle Sezioni riunite:

A) di dichiarare la regolarità del conto del bilancio e conti allegati per l'esercizio finanziario 1995, fatta eccezione:

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

b) per le eccedenze di spesa verificatesi nei seguenti capitoli di ministeri e aziende:

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Capitoli: 6202, 6204, 6205, 7830;

Ministero del tesoro
Capitoli: 4419, 4512, 5198, 5199;

Ministero delle finanze
Capitoli: 1015, 3433, 3514, 5381;

Ministero di grazia e giustizia
Capitoli: 1495, 1496, 1498, 1502, 2084;

Ministero degli affari esteri
Capitolo: 1015;

Ministero dell'interno
Capitoli: 1014, 1096, 1115, 2996, 3133;

Ministero dei lavori pubblici
Capitoli: 8228, 8892;

Ministero dei trasporti e della navigazione
Capitoli: 1019, 1020, 1498, 1499, 1999, 2000, 3271, 3281;

Ministero della difesa
Capitoli: 1094, 1593, 2806;

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali
Capitoli: 7433, 7509;

Ministero dei beni culturali e ambientali
Capitolo: 3032;

Amministrazione fondo edifici di culto
Capitolo: 131;

B) del conto del patrimonio, fatta eccezione per le seguenti partite:

1. - PARTE ATTIVA

Tutte le attività finanziarie comprese nel conto generale n. 1

- CONTO GENERALE n. 2 (Crediti e partecipazioni)

a) CREDITI:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partite nn. C05002, C05003;

- Ministero del tesoro: partite nn. C01002, C01008, C01011, C02001, C02003, C02009, C02010, C02011, C02017, C04003, C04004, C04005, C04012, C04019, C04036, C04038, C04039, C04040, C04041, C04049, C04052, C04055, C05002, C05005, C05006, C05008, C05010, C05017, C05019, C05020, C05026, C05027, C06005, C06007, C06008, C06009, C06011;

-Ministero delle finanze: partita n. C06004;

-Ministero della pubblica istruzione: partita n. C06002;

-Ministero della difesa: partita n. C06001;

-Ministero dei beni culturali ed ambientali: partita n. C06004;

-Ministero degli affari esteri: partita n. C06002;

-Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali: partita n. C05003;

-Ministero del commercio con l'estero: partita n. C05001;

b) PARTECIPAZIONI:

- Ministero del tesoro: partite nn. P01007, P02002, P02003, P02006, P02007, P02017, P02018, P02019, P02020, P02021, P02022, P02023, P02024, P03008, P03009, P03010, P03011, P03012, P03013, P03014, P03015, P03016, P03017, P04001, P04002, P04007, P04015, P04018, P04021.

- CONTO GENERALE n. 3 (Beni patrimoniali);

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partite nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001;
- Ministero del tesoro: partite nn. M01001, M02001, M03001, M06001;
- Ministero degli affari esteri: partite nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M06001;
- Ministero del bilancio e della programmazione economica: partite nn. M01001;

- Ministero di grazia e giustizia: partite nn. M03001, M04001, M05001, M06001, M07001;
- Ministero della pubblica istruzione: partite nn. M01001, M02001, M03001, M06001;
- Ministero dell'interno: partite nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001;
- Ministero dei lavori pubblici: partite nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001, M07001;
- Ministero della difesa: partita n. M05001;
- Ministero dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica: partita n. M01001;
- Ministero delle finanze (Beni immobili): partite nn. I01001, I02001, I03001, I04001, I05001, I06001;
- Ministero dei lavori pubblici (Beni immobili): partite nn. I01001, I06001.-
- Ministero dei trasporti e della navigazione (Beni immobili agli effetti inventariali): partita n. L05002.
- Ministero per i beni culturali e ambientali: partite di conto relative ai beni artistici, archeologici, bibliografici e scientifici: partite nn. L01001, L02001, L03001, L04001.

2. - PARTE PASSIVA

I debiti di tesoreria tra le passività finanziari di cui al Conto generale n. 4.

- CONTO GENERALE n. 5 (Debito patrimoniale)

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partite nn. R01001, R02001;
- Ministero del tesoro: partite nn. D01001, D02003, D02004, D02006, D02016, D02017, D02025, D02033, D02034, D02036, D02037, E02002, E02003, E02004, E02006, E02007, E02009, E02013, E02019, E02020, R01001, R02001;
- Ministero degli affari esteri: partite n. R01001;
- Ministero dei lavori pubblici: partite nn. R01001, R02001;
- Ministero del bilancio e della programmazione economica: partite nn. R01001, R02001;

Il conto va, altresì, dichiarato irregolare per la mancata iscrizione del valore dei beni dell'ex Azienda delle FF.SS., del demanio e patrimonio stradale e del fondo di dotazione della Cassa depositi e prestiti.

Lo stesso Pubblico Ministero, nell'intervento in udienza, ha svolto ulteriori considerazioni sull'andamento della gestione, confermando le richieste formulate con la memoria scritta del 21 giugno 1996 e con l'atto aggiuntivo del 24 giugno 1996, circa l'approvazione del rendiconto generale nei limiti di quanto formulato negli atti sopra citati e dell'annessa relazione, redatta ai sensi dell'art. 41 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti.

Considerato in

DIRITTO

Ai fini del presente giudizio la Corte ha esaminato il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio e conti ad essi allegati.

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

- **Per l'entrata**

1) Ai fini del confronto delle risultanze di consuntivo con la legge di bilancio, prescritta dal primo comma dell'art. 39 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, si è proceduto, ai sensi del secondo comma del medesimo, ai preventivi riscontri di conformità con le scritture ivi indicate, ed in particolare con i conti periodici di cui all'art. 262 del regolamento di contabilità generale, dovendo fra l'altro rilevarsi la minore significatività del pur previsto confronto con i riassunti generali, sia perché essi attengono soltanto alle riscossioni ed ai versamenti, sia e soprattutto in quanto per gli stessi la conformità sembrerebbe scontata per definizione, consentendo oggi il Sistema informativo di produrre in parallelo scritture diversamente impostate, solo mutando l' organizzazione dei medesimi dati presenti in un'unica base comune.

2) Il suddetto riscontro peraltro non ha potuto eseguirsi compiutamente per tutti i capitoli dell'entrata, a motivo della mancata trasmissione di alcuni conti periodici nella versione definitiva, nonché di alcuni riassunti generali. Inadempimenti a causa dei quali una parte delle risultanze viene in sostanza direttamente rappresenta-

ta al Parlamento senza essere assistita dalla previa certificazione della Corte, che nel sistema della legge attiene alla loro affidabilità. Nell'All. A alla presente decisione si elencano le voci interessate, con riferimento ai "Capi" del "Quadro di classificazione", sul quale sono impostati sia l'uno che l'altro tipo di documento, esponendo a titolo indicativo gli ordini di grandezza delle riscossioni e dei versamenti non verificati in mancanza dei relativi riassunti, secondo l'ammontare delle riscossioni e dei versamenti complessivi di ciascun Capo risultante dai conti periodici (definitivi se disponibili), e nell'All. B quelli dei residui attivi secondo l'importo registrato nei conti non definitivi, in mancanza di quelli definitivi. La difficoltà di una elencazione per capitoli deriva dal diverso raggruppamento che questi hanno negli aggregati di bilancio, ed avvalora la fondatezza della raccomandazione di rivedere la permanenza del citato Quadro di classificazione, quanto meno nella sua attuale impostazione, già argomentatamente espressa dalla Corte in sede di referto specifico sulla struttura del bilancio, stante la sua difformità dai criteri classificatori stabiliti per legge, per il pregiudizio che essa reca alla organicità, leggibilità e controllabilità del sistema di scritture.

3) Il Ministero del tesoro, su richiesta della Corte, ha fatto pervenire analitica documentazione occorrente ai fini della trasparenza dell'intero processo formativo della scrittura di sintesi, che il citato art. 39 mira chiaramente ad assicurare. Non poche infatti sono le variazioni che alle risultanze dei conti periodici, benché nella versione definitiva, vengono successivamente apportate circa gli importi da iscrivere a consuntivo, per una serie di motivi che il suddetto generale Ufficio ha già lo scorso anno ricordato in apposita nota, nonché più di recente nelle "Note informative" per il Parlamento, concernenti i rilievi mossi dalla Corte sul consuntivo 1994. Motivi i quali, per la non esigua parte dovuta a rettifiche di precedenti registrazioni relative ai versamenti -con possibile riflesso sull' ammontare dei residui relativi-, suggerirebbero di individuarne le più frequenti ragioni in vista di misure atte a prevenirle, anche nel grado di accuratezza degli operatori, a vantaggio di una maggiore correntezza ed economicità delle procedure. Si osserva che oltre un certo margine accettabile l'eccessiva frequenza di rettifiche tardive alle risultanze dei conti periodici inficia la stessa complessiva attendibilità delle scritture, al punto da frustrare la loro strumentalità a fini di controllo anche nel corso della gestione, ai sensi del citato art. 262 r.c.g.s., e la stessa utilità delle risorse allo scopo impiegate. Si richiama, in proposito, quanto esposto nella relazione dello scorso anno circa la "provvisorietà" dei dati esposti nel Conto riassuntivo del Tesoro, addotta dall'Amministrazione a giustificazione delle discordanze con il conto del bilancio.

4) La documentazione esibita concerne, peraltro, fra le varie ipotesi elencate dalla R.G.S., esclusivamente quelle attinenti alle menzionate rettifiche dei versamenti da parte delle Ragionerie centrali e della D.G.T., nonché quelle delle stesse Ragionerie relative alla determinazione dei residui. Una verifica nel breve tempo a disposizione, in presenza del numero elevatissimo delle discordanze rilevate pur nella parzialità dell'esame dovuta alle ragioni sopra esposte, si è rivelata impossibile per la mancanza di prospettazioni di sintesi per capitoli, essendo i documenti trasmessi, ancora redatti manualmente, frazionati per singole Tesorerie e spesso per singoli articoli, nonché impostati tuttora sul raggruppamento dei capitoli secondo i Capi del Quadro di classificazione delle entrate, con gli inconvenienti prima ricordati. Delle suddette discordanze dà conto l'Allegato C, con riguardo ai residui attivi; con l'avvertenza che queste voci sono esposte tanto alle rettifiche operate dalle Ragionerie centrali, come per i versamenti effettuati anche dalla Direzione generale del Tesoro, quanto a diretti interventi della Ragioneria generale dello Stato.

5) Non sono stati forniti elementi circa variazioni di quest'ultimo tipo, sicché non si può stabilire se ed in quali casi le discordanze dipendano dai suddetti interventi. Ciò ad eccezione di quanto segnalato nella stessa nota di trasmissione, relativamente ad un importo di oltre 72 mila miliardi riportato come residuo della competenza nei conti periodici, per il capitolo 1203, importo che in sede di consuntivo è stato decurtato di oltre 67 mila miliardi, ed apparsa tale da imporre chiaramente di non poterne tenere conto, a pena di gonfiare le risultanze complessive di una partita tanto ingente quanto esigibile.

6) Anomalie ripetutesi invece anche nel consuntivo in esame (All. D), sono quelle relative alla presenza di residui attivi di valore negativo, e che la Ragioneria Generale dello Stato ha spiegato con il mancato allineamento dei dati originari dell'accertamento all'ammontare di riscossioni e versamenti risultato superiore, precisando altresì che esiste al riguardo, per evitare l'inconveniente, una automatica "procedura di compensazione", la quale però non opera per tutti i capitoli. Circostanza la quale, se spiega il permanere del fenomeno, non per questo lo rende accettabile, fra l'altro perché - come già lo scorso anno rilevato dalla Corte - tali poste anomale alterano evidentemente le risultanze aggregate. Per gli stessi motivi ed a maggior ragione, si rendono

necessari ulteriori chiarimenti circa il carattere "fisiologico" attribuito dalla stessa R.G.S., nelle citate "Note informative" ai casi derivanti da versamenti superiori al dovuto, restando ben ferma in assoluto l'inammissibilità -nella logica essenziale del sistema, e per la univocità delle rappresentazioni contabili secondo le loro denominazioni- di voci di entrata con segno negativo, contrastanti in particolare col ben noto principio dell'iscrizione al lordo, e con riferimento ai soli saldi normativamente previsti, onde gli introiti eccedenti l'importo dei crediti debbono trovare distinta imputazione nelle apposite voci di entrata per somme da restituire, in corrispondenza con le relative voci di spesa.

7) Osservato in generale che sulle vicende sottostanti al passaggio dalle scritture di base al consuntivo l'Amministrazione ha dato chiarimenti specifici per il solo caso sopra ricordato del cap. 1203, mentre essi tornerebbero opportuni quanto meno per tutte le variazioni di un certo rilievo, va al riguardo rilevata in particolare la mancanza, fra i documenti trasmessi, dell'apposito allegato recante la classificazione dei residui secondo il grado di esigibilità, classificazione sulla cui accuratezza sono state espresse riserve nei precedenti esercizi, specialmente con riferimento all'ammontare di crediti tributari giudizialmente controversi, esposto in misura molto ridotta malgrado la nota estensione del contenzioso in materia.

8) Sulla base delle verifiche di conformità fin qui considerate, si dà conto nell'All. E -agli effetti del già citato primo comma dell'art. 39 t.u.- dell'esito del confronto, per capitoli, con le previsioni di bilancio, limitatamente ai casi in cui gli accertamenti sono risultati inferiori a queste ultime. Si ricorda, in proposito, che le previsioni stesse non hanno - a differenza che nella spesa- funzione limitativa (donde l'incongruità del tenore autorizzativo che continua ad avere l'art. 1 della legge di approvazione del bilancio, segnalata dalla Corte nella precedente relazione), mentre gli artt. 219 ultimo comma e 222 ultimo comma del Regolamento di contabilità generale sanciscono anzi espressamente la doverosità della cura dei diritti dell'erario anche oltre la quantificazione previsionale delle entrate, connotando perciò negativamente, a maggior ragione, l'ipotesi in cui neppure questa sia stata realizzata. Tale ipotesi, d'altronde, va anche considerata come possibile indice di una sovrastima a preventivo, da tener presente nelle future determinazioni alla stregua di criteri non dissimili da quelli più volte affermati dalla Corte costituzionale in tema di ragionevolezza e non arbitrarietà delle indicazioni dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese.

9) Un dato particolarmente irregolare, emergente dal suddetto raffronto delle risultanze con le previsioni, concerne le voci relative all'Imposta sul valore aggiunto, poiché la quota di gettito da devolvere alla Unione Europea a titolo di risorse proprie non figura più fra gli accertamenti del Tit. II (cap. 3985), essendo stata più correttamente ricondotta nel Tit. I, al cap. 1203, relativo a tale tributo. Non appare giustificato che lo "scorporo" - operato in passato e certo criticabile - abbia continuato ad operare a livello di previsioni anche nel bilancio 1995 con riferimento al cap. 3985 (previsione di 10 mila miliardi). Ne è derivato che il consuntivo registra su quest'ultimo capitolo una minore entrata di pari importo, prescindendo dalla quale le maggiori entrate risultanti per il Tit. II ascenderebbero non a 2.600 miliardi circa, come da consuntivo, bensì a 12.600. Per converso, le maggiori entrate esposte per il cap. 1203 in oltre 9 mila miliardi appaiono del tutto fittizie, se si includono nella previsione di 108 mila miliardi, i suddetti 10 mila del cap. 3985, e le minori entrate tributarie dell'intero Tit. I risultano pari a circa 13 mila miliardi in luogo dei 2.826 registrati. A questa rilevante inferiorità dell'accertato rispetto al previsto concorrono principalmente, per 5.610 miliardi le ritenute sui redditi da capitale (cap. 1026, con una previsione di 41 mila md. circa), e per oltre 6 mila md. complessivi i condoni nelle imposte dirette e indirette (capp. 1171 e 1253, con previsioni complessive di circa 13 mila miliardi, mentre il condono edilizio, fra le entrate extratributarie di cui al cap. 3307, registra 3 mila miliardi in meno rispetto agli oltre 7 mila previsti).

10) Sotto lo stesso profilo del confronto con le previsioni di competenza deve vedersi quello relativo alla gestione dei residui degli esercizi precedenti, considerato fra l'altro che a norma di legge la stima del loro ammontare concorre alla formulazione delle previsioni di cassa per l'esercizio. Per il rendiconto in esame, deve nuovamente esprimersi il rilievo concernente l'opportunità di rendere più analitica e significativa la Nota preliminare al consuntivo dell'entrata, che espone le differenze fra i residui degli anni precedenti (comprensivi delle somme rimaste da riscuotere) e l'importo dei relativi versamenti, indicando però il primo termine nelle cifre risultanti all'inizio dell'anno, e non in quelle determinate, invece, a seguito di successivi riaccertamenti, corrispondenti, per la competenza, alle previsioni assestate, cui i dati della gestione vengono contrapposti a consuntivo. Va aggiunto che in realtà le differenze esposte -comunque- hanno un significato non più che ma-

tematico, e non coincidono con gli importi da somme da versare, sempre per i residui degli anni precedenti indicati nel consuntivo, poiché questi ultimi, oltre ad incorporare almeno una parte delle somme riscosse e non ancora versate, scontano altresì i riaccertamenti suddetti.

11) I dati di tali riaccertamenti, che nel campo dell'entrata incidono in modo assai sensibile sugli esiti della gestione e sul saldo della situazione finanziaria, attenuano retrospettivamente la formale definitività delle risultanze dei precedenti esercizi che tale saldo concorrono a determinare (nel periodo 1992-1994 l'ammontare delle riduzioni apportate ai residui in questione ha superato i 35 mila miliardi, pari al 45% circa del saldo finanziario finale, soltanto nei maggiori comparti tributari). Soltanto alla fine dello scorso maggio la Ragioneria Generale dello Stato, su nuova sollecitazione della Corte, ha fornito con maggiore compiutezza -rispetto a precedenti riscontri- i chiarimenti ad essa richiesti al riguardo fin dal marzo 1995.

12) Tali chiarimenti peraltro, concernono vicende rientranti nel periodo suindicato (già considerate dalla Corte nella precedente relazione, con riferimento agli esiti netti negativi del condono tributario), e non danno perciò ragione dei riaccertamenti risultanti per il 1995, che per l'intero Titolo I dell'entrata hanno assunto segno positivo, per circa 7mila miliardi. Di questa somma, oltre 3.200 miliardi attengono al solo capitolo 1203, concernente l'I.V.A., ed oltre 1.200 miliardi il cap. 1023 (I.R.P.E.F.). Per quanto riguarda il capitolo 1203 si osserva che il non esiguo aumento, superiore al 25%, dei crediti precedentemente risultanti, non raggiunge il grado di certezza che avrebbe se emergente a seguito di maggiori riscossioni, in quanto i corrispondenti residui appaiono costituiti, alla fine del 1995, da somme ancora da riscuotere per circa 11mila miliardi, mentre le riscossioni sui residui stessi scendono a circa 4.500 miliardi, contro i 12 mila, 15 mila circa e 9.617 dei tre anni precedenti.

13) Quanto alle correzioni tardivamente apportate dalla Ragioneria generale dello Stato al consuntivo dell'entrata si ritiene di non poter pervenire alla dichiarazione di regolarità dei capitoli 1411 e 1421, attesa l'impossibilità di procedere tempestivamente alle relative verifiche sui dati rettificati ad un consuntivo presentato già molti giorni prima alla Corte ed alla mancanza dei più significativi elementi atti a darne ragione.

- **Per la spesa:**

14) E' stato verificato, ai sensi dell'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, che le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordano con le scritture da parte delle amministrazioni e delle competenti ragionerie ed è stata accertata la regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi, nei limiti della regolarità della documentazione allegata e della esistenza della obbligazione giuridica che è connessa alla iscrizione della somma nelle scritture contabili. E' stata verificata la regolare estinzione di tutti i titoli di spesa e la corrispondenza dei dati conseguenti ai titoli estinti con quelli riportati nel conto finale.

15) Agli stessi fini è stato accertato che i conti allegati corrispondono, per le entrate e per le spese, ai prospetti riassuntivi prodotti dalle ragionerie centrali.

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

17) Per le eccedenze verificatesi sui capitoli di cui in narrativa, rispetto alle previsioni definitive di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1995, nonchè rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando le stesse da atti presentati alla Corte, o, in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo. Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

18) Quanto ai titoli smarriti risultano in corso le procedure previste dall'art. 473 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni.

19) Quanto alle correzioni tardivamente apportate dalla Ragioneria generale dello Stato ai consuntivi del Ministero dei trasporti e della navigazione e dei Beni culturali ed Ambientali, nonchè di altre di carattere compensativo nel consuntivo del Ministero dell'Ambiente si ritiene di non poter pervenire alla relativa dichiarazione di regolarità, attesa l'impossibilità di procedere tempestivamente alle relative verifiche sui dati rettificati nei consuntivi in precedenza presentati alla Corte ed attesa la mancanza di elementi atti a darne ragione.

B. Conto del patrimonio e conti ad esso allegati.

1) Le verifiche concernenti la gestione patrimoniale effettuate, ai sensi dell'art. 21 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, anche su documenti forniti dall'amministrazione, sono state dirette a verificare la regolare iscrizione contabile delle singole movimentazioni patrimoniali nel senso della corrispondenza con la documentazione giustificativa di base dei dati riportati nelle scritture contabili.

Sono state pertanto accertate: la adeguata certificazione di base relativa ad ogni iscrizione contabile delle singole movimentazioni patrimoniali; la corrispondenza delle variazioni iscritte nel conto patrimoniale per fatti gestionali connessi alla gestione del bilancio e relative iscrizioni nel conto del bilancio (art. 22 , comma 3 della legge n. 468 del 1978); le modalità di concreto aggiornamento dei valori iscritti nelle singole partite patrimoniali; la sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione nelle partite patrimoniali (art. 268 R.C.G.S); la corrispondenza tra le iscrizioni dei conferimenti patrimoniali a favore di organismi ed organi non dotati di personalità giuridica dipendenti dall'amministrazione ed i dati esposti nelle situazioni patrimoniali degli stessi; le modalità di determinazione dei valori di consistenza dei beni immobili nonchè di utilizzazione dei terreni e dei fabbricati di proprietà statale.

Ai fini dell'accertamento dei punti di concordanza tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria compresa nel conto generale del patrimonio, non è stato possibile verificare - perchè non sono state inviate alla Corte le contabilità relative ai versamenti in tesoreria e per difficoltà di ricostruzione dell'iter formativo delle cifre esposte nella gestione di tesoreria che integra quella di bilancio - la corrispondenza dei dati esposti nei singoli conti correnti di tesoreria e nelle singole poste relative ai debiti di tesoreria con le singole ordinazioni di tali operazioni. Inoltre l'attuale prospettazione delle partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria non consente una chiara evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio e con il conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1995.

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

Per le entrate riscosse e versate, per somme riscosse e da versare e per quelle da riscuotere analogamente con quanto effettuato con riferimento al conto del Bilancio, è stata accertata la corrispondenza dei dati esposti nel conto del patrimonio- che integra ai sensi dell'art. 22 della legge n. 468 del 1978 il conto del bilancio nell'ambito del rendiconto generale dello Stato (donde l'incongruità che continua ad avere la legge di approvazione del rendiconto generale limitata al conto del bilancio)- con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dalle competenti ragionerie centrali. Le verifiche previste dall'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernenti la gestione delle entrate, sono state effettuate sui conti periodici e sui riassunti generali trasmessi dall'amministrazione.

Per alcune partite le situazioni esposte nei punti che seguono non consentono di dar corso alla pronuncia di regolarità.

Alcuni residui attivi vengono esclusi dal giudizio di regolarità sul conto del bilancio, tale esclusione si riflette anche con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi inclusi nel conto del patrimonio.

3) Sono in corso accertamenti sulle variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie di alcune partite accese in applicazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivanti dagli enti di gestione, ai sensi del decreto legge 21 aprile 1993, n. 116, reiterato e, da ultimo, convertito dalla legge n. 282 del 9 agosto 1993.

4) Per le partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato dipendenti dai Ministeri delle finanze, della difesa, della pubblica istruzione e per i beni culturali, derivanti da condanne della Corte, è stata accertata la discordanza con le scritture in possesso della Corte medesima; inoltre, le competenti

ragionerie non hanno fornito elementi idonei ad accertare, per i residui attivi, la concordanza tra dati riportati nel conto del bilancio e quelli indicati nel conto del patrimonio.

5) Per quanto riguarda i beni dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade non si sono completate le procedure di passaggio dei beni al nuovo Ente di cui al D.P.R. n. 242 del 21 aprile 1995, con la conseguenza della mancata iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio.

6) Per i beni immobili, inoltre, non sono state ancora completate le procedure di passaggio dei beni dall'ex Azienda delle FF.SS. all'Ente ferrovie dello Stato, di cui al d.l. 23 gennaio 1993 n. 16, convertito nella legge 24 marzo 1993 n. 75, con la conseguenza della mancata iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio.

7) Per la gestione a materia dei magazzini militari, i cui esiti espressi in valore vengono seguiti sulla base dei riepiloghi annuali trasmessi dall'Amministrazione della Difesa non sono ancora pervenuti elementi atti a chiarire le discordanze rilevate fra le consistenze esposte nei suddetti riepiloghi e quelle delle corrispondenti partite del conto del patrimonio.

8) Inoltre, è stata accertata la mancata iscrizione nel conto patrimoniale del fondo di dotazione della Cassa Depositi e prestiti, costituito ai sensi della legge n. 197 del 1983 dovendo ricondursi nel medesimo conto l'intera consistenza patrimoniale della Cassa (deliberazione Sezione enti locali n. 74/1989).

Le valutazioni della Corte sull'andamento e sui risultati della gestione, sui connessi comportamenti dell'amministrazione, nonchè sulle indicazioni di spesa e sulle coperture finanziarie recate dalla nuova legislazione di spesa, sono contenute nella relazione resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, nonchè dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

P.Q.M.

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

1. dichiara regolare - sulla base delle verifiche prescritte dall'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti - in conformità delle scritture tenute dalla Corte o di quella da essa controllate, il rendiconto generale - conto del bilancio e conti allegati - dello Stato per l'esercizio 1995, con esclusione:

a) quanto al conto consuntivo dell'Entrata:

- delle riscossioni e versamenti nonchè dei residui attivi dei capi di cui agli allegati A e B alla presente decisione;
- dei residui attivi concernenti i capitoli menzionati negli allegati C e D alla presente decisione;
- dei capitoli 1411 e 1421 dell'entrata;

b) quanto al conto consuntivo della Spesa:

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
CAPITOLI: 6202, 6204, 6205, 7830

Ministero del tesoro
CAPITOLI: 4419, 4512, 5198, 5199

Ministero delle finanze
CAPITOLI: 1015, 3433, 3514, 5381

Ministero di grazia e giustizia
CAPITOLI: 1495, 1496, 1498, 1502, 2084

Ministero degli affari esteri
CAPITOLO: 1015

Ministero dell'interno
CAPITOLO: 1014, 1096, 1115, 2996, 3133

Ministero dei lavori pubblici
CAPITOLI: 8828, 8892

Ministero dei trasporti e della navigazione
CAPITOLI: 1019, 1020, 1498, 1499, 1999, 2000, 3271, 3281

Ministero della difesa
CAPITOLI: 1094, 1593, 2806

Ministero delle risorse agricole, forestali ed ambientali
CAPITOLI: 7433, 7509

Ministero per i beni culturali ed ambientali
CAPITOLO: 3032,

Amministrazione fondo edifici di culto
CAPITOLO: 131

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Capitoli:1008, 1028, 1032, 1118, 1130, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1140, 1142, 1143, 1144, 1145, 1149, 1150, 1158, 1166, 1167, 1168, 1170, 1171, 1172, 1173, 1182, 1186, 1198, 1199, 1213, 1214, 1215, 1230, 1331, 1332, 1334, 1335, 1339, 1340, 1341, 1343, 1344, 1358, 1371, 1372, 1375, 1376, 1377, 1379, 1381, 1383, 2013, 2015, 2032, 2033, 2035, 2036, 2038, 2039, 2040, 2044, 2045, 2047, 2050, 2057, 2058, 2059, 2060, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2075, 2086, 2087, 2401, 2402, 2431, 2502, 2503, 2504, 2507, 2541, 2543, 2544, 2546, 2548, 2557, 2558, 2559, 2560, 2701, 2707, 2708, 2741, 2743, 2746, 2801, 2802, 2831, 2835, 2837, 2838, 2942, 2950, 3744, 3771, 3802, 4432, 4433, 4545, 4561, 4605, 4701, 4705, 4801, 4802, 4804, 4806, 4844, 4845, 4846, 4901, 4902, 4903, 4904, 4905, 4941, 4942, 4943, 4944, 4946, 4947, 4948, 4949, 4961, 4971, 5789, 5901, 6265, 6274, 6375, 6380, 6672, 6675, 7302, 7406, 7571, 7581, 7582, 7583, 7584, 7586, 7587, 7588, 7589, 7590, 7591, 7592, 7593, 7594, 7595, 7596, 7615, 7640, 7641, 7652, 7653, 7655, 7658, 7701;

Ministero delle finanze
Capitoli:1031, 3840, 7200

Ministero di grazia e giustizia
Capitoli:1094, 1096, 1701, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2041, 2081, 2083, 2084, 2085, 2087, 2088, 2089, 2091, 2094, 2095, 2102, 2105, 2116, 2120, 2205, 2209, 2411, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 7001, 7003, 7004, 7005, 7010, 7013

Ministero degli affari esteri
Capitolo: 3213;

Istituto agronomico per l'oltremare
Capitolo: 163, 174;

Ministero della pubblica istruzione
Capitoli: 1019, 1032, 1034, 1041, 1092; 1115, 1116, 1121, 1122, 1129, 1145, 1152, 1153, 1205, 2595, 2598, 2602, 2605, 2752, 5231, 5274, 5531;

Ministero dell'interno
Capitoli: 1026, 1097, 1098, 1110, 1531, 1535, 1601, 2602, 2614, 2616, 2621 2623, 2625, 2627, 2630, 2632, 2641, 2646, 2751, 2761, 2781, 2785, 2790, 3135, 3138, 3141, 3143, 3148, 3149, 3150, 3156, 3164, 3255, 7060, 7531, 7602;

Amministrazione fondo edifici di culto
Capitoli: 156, 157, 158, 160, 162, 163, 165, 503;

Ministero dei lavori pubblici
Capitoli:,1124,1133, 7737, 7901, 7903, 7918, 7920, 8001, 8236, 8240, 8247, 8263, 8264, 8404, 8405, 8412, 8422, 8438, 8701, 8817, 9004, 9057, 9075, 9301, 9417;

Ministero dei trasporti e della navigazione
Capitoli: 1004, 1018, 1023, 1027, 1099, 1103, 1108, 1141, 1502, 1503, 1516, 1567, 1580, 1584, 1585, 1586, 1667, 1668, 1669, 1670, 1695, 2003, 2004, 2010, 2011, 2056, 2079, 2503, 2551, 2557, 2560, 3052, 3651, 3854, 3924, 7308, 7703, 7751, 7761.

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali
Capitolo: 8217;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Capitolo: 1177;

Ministero del commercio con l'estero
Capitoli: 1018 ,1071, 1090, 1092, 1603, 1611, 1612; 1614;

- del capitolo n. 3271 del Ministero dei trasporti e della navigazione, del capitolo n. 8100 del Ministero per i beni culturali ed ambientali, dei capitoli nn. 2557 e 4204 del Ministero dell'ambiente;

2. dichiara regolari le partite del conto del patrimonio per l'esercizio 1995 ed i conti delle amministrazioni ed aziende autonome ad esso allegati, ad eccezione di:

Conto generale n. 1- Attività finanziarie
- Crediti di tesoreria;
- Residui attivi per somme da riscuotere e per denaro presso gli agenti della riscossione;
- Conto di cassa;

Conto generale n. 2 - Partecipazioni

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

Conto generale n. 2 - Crediti
Le partite riferite ai crediti riguardanti:
- Fondi di garanzia e Fondi di rotazione del Ministero del tesoro;
- Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito dal Ministero del tesoro .
- Crediti concessi ad aziende ed enti privati dalla Presidenza del consiglio dei Ministri e dai Ministeri del tesoro del commercio con l'estero e delle risorse agricole, alimentari e forestali;
- Altri crediti non classificabili del Ministero del tesoro, del Ministero delle finanze,del Ministero degli affari esteri, del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero della difesa e del Ministero dei beni culturali.

Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Immobili
Le partite riferite ai beni patrimoniali immobili riguardanti:
- "beni disponibili per la vendita" del Ministero delle finanze e del Ministero dei lavori pubblici;
- "beni su cui gravano diritti reali", "diritti reali costituiti sui beni di proprietà di comuni, province, regioni, nonchè di terzi in genere", "miniere e relative pertinenze", "beni assegnati in uso governativo, "beni temporaneamente non disponibili ed altri beni non disponibili" dei Ministeri delle finanze e dei lavori pubblici.

Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Mobili

Le partite concernenti:

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

- libri e pubblicazioni relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del tesoro, al Ministero della pubblica istruzione, al Ministero degli affari esteri, al Ministero dei lavori pubblici, al Ministero dell'interno,

- materiale scientifico, di laboratorio ecc. riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del tesoro, il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dell'intemo, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero di grazia e giustizia e degli affari esteri;

- beni assegnati alla conduzione di fondi rustici, ecc. del Ministero degli affari esteri, e del Ministero di grazia e giustizia;

- armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc. della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della difesa, del Ministero di grazia e giustizia, del Ministero dell'Interno e del Ministero dei lavori Pubblici.

- beni mobili iscritti nei pubblici registri della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero del tesoro, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero dell'interno, del Ministero degli affari esteri, e del Ministero di grazia e giustizia;

- altri beni non classificabili, del Ministero dell'interno , del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero di grazia e giustizia;

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

Le partite relative ai beni patrimoniali considerati immobili agli effetti inventariali del Ministero per i beni culturali ed ambientali, riguardanti la raccolta discografica presso la Discoteca di Stato, quadri e statue, ecc., e le raccolte bibliografiche nonchè la partita relativa alle ferrovie in concessione del Ministero dei trasporti.

Conto generale n. 4 - Passività finanziarie

- debiti di tesoreria;

Conto generale n. 5 - Passività patrimoniali

Le partite relative alle passività patrimoniali: debiti pubblici (certificati di credito), debiti vari - (prestiti esteri, somministrazioni della Cassa depositi e prestiti e finanziamenti per conto del Ministero del tesoro), residui passivi perenti relativi alle spese correnti e alle spese in conto capitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri del tesoro, del bilancio e programmazione economica, degli affari esteri e dei lavori pubblici.

- dichiara non regolare la mancata iscrizione nel conto del patrimonio dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato, dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade, e del fondo di dotazione della Cassa depositi e prestiti.

3. Delibera l'annessa relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

4. Ordina:

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

b) che il rendiconto generale dello Stato (conto del bilancio e conto del patrimonio e conti ad essi allegati), munito del visto della Corte, nonchè copia della presente decisione, siano trasmessi al Ministro del tesoro, per la contestuale presentazione al Parlamento, nelle due componenti del rendiconto, con il disegno di legge di approvazione del medesimo;

c) che la relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Ministro del tesoro.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 25 giugno 1996.

L'ESTENSORE
F.to Manin CARABBA

IL PRESIDENTE
F.to Giuseppe CARBONE

La presente decisione è stata depositata in segreteria il 25 giugno 1996.

IL SEGRETARIO
F.to Leonardo RICCIARDI

ALLEGATO A

CONSUNTIVO 1995 - ENTRATE

Consistenze - desunte dai conti periodici - delle Riscossioni e dei Versamenti dei Capi per i quali non sono pervenuti i riassunti generali

	Competenze	Residui
Capo XII - Affari Esteri		
Riscossioni	55.424.464.937	
Versamenti	55.424.464.937	
Capo XVII - Risorse Agricole, alimentari, forestali		
Riscossioni	97.461.243.295	776.795
Versamenti	97.374.818.593	43.417.024
Capo XVIII - Industria, commercio e artigianato		
Riscossioni	1.186.512.939.534	
Versamenti	1.186.512.939.534	3.075
Capo XX - Sanità		
Riscossioni	386.525.407.274	800.000
Versamenti	386.372.282.886	59.670.620
Capo XXXII - Ambiente		
Riscossioni	165.208.970.659	
Versamenti	168.174.207.945	
Capo XXXIII - Università e ricerca scientifica		
Riscossioni	4.307.555.297	
Versamenti	4.307.555.297	

ALLEGATO B

CONSUNTIVO 1995 - ENTRATA

Consistenze - desunte dai conti periodici - provvisori dei Resifdui Attivi dei Capi per i quali non sono pervenuti i conti periodici definitivi

	Competenze
Capo XI - Grazia e Giustizia	2.062.995.929
Capo XII - Affari Esteri	
Capo XIII - Pubblica Istruzione	-100.875
Capo XV - Trasporti	2.920.257.848
Capo XX - Sanità	632.441.425
Capo XXI - Istituto Superiore di Sanità	
Capo XXV - Lavori Pubblici	7.120.433.195
Capo XXVI - Poste e Telecomunicazioni (manca anche il conto periodico provvisorio)	
Capo XXIII - Ambiente	2.965.237.286
Capo XXXIII - Università e Ricerca Scientifica	

ALLEGATO C

CONSUNTIVO 1995 - ENTRATA. RESIDUI ATTIVI

Discordanze tra conto consuntivo e conti periodici definitivi
(le caselle in bianco si riferiscono ad importi conformi)

Cap.	Da versare c/consuntivo	Da versare c/period.	Da riscuotere c/consuntivo	Da riscuotere c/period.
1002	304.617.211	304.669.128	441.885.334	0
1003	102.397.129.212	102.411.060.630	680.914.291.034	0
1004	14.610.602.305	14.615.064.982	84.460.821.837	0
1005	4.634.221.036	4.634.449.334	120.599.764.585	0
1007	33.211.859.124	0		
1008	1.508.127.499	0		
1011	33.865.813.159	34.287.333.466	772.121.878.597	0
1013	41.211.139.048	41.511.641.998	740.697.467.806	0
1015	282.816.363	282.819.643	327.938.663	0
1020	31.822.883	31.846.774	1.256.844.190	0
1022	1.504.686.899	1.504.748.508	14.706.200.337	0
1023	8.422.107.035.379	9.862.137.718.095	22.923.121.196.179	10.759.357.683.414
1024	1.303.310.506.201	1.491.650.974.791	14.294.655.371.515	7.994.210.500.451
1025	482.907.296.532	548.141.480.070	11.759.459.203.636	6.610.605.200.705
1026	1.461.766.926.013	1.582.882.070.944	64.042.647.954	66.090.876.954
1027	36.587.144.374	48.324.697.014	64.230.903.638	0
1028	18.063.687.310	31.797.619.967	1.606.915.412	3.040.382.475
1029	4.490.512.925	4.602.794.853	163.860.249.660	163.863.974.591
1030	39.391.221.838	39.392.174.009	344.234.691.500	344.027.062.471
1031	-1.322.800	0		
1032	2.784.001.589	3.321.813.639	4.370.666	4.645.666
1033	57.732.398.125	57.828.600.855	4.036.942.333	0
1035	-2.759.464.225	3.391.007.460	1.854.845.160	1.901.004.611
1036	28.810.749.673	28.814.275.738	48.800.357	0
1037	14.027.620	14.039.620		
1038	18.753.999	18.890.199	818.921.798	0
1040	121.806.395.056	137.290.703.944	518.607.188	715.176.393
1041	5.646.873.289	5.729.713.222		
1042	2.443.014.796	2.760.357.561		
1043	564.303.263	4.614.000.870	-983.000	0
1044	-1.758.579.372	410.164.053		
1045	1.216.740.845	10.642.299.294		
1046	142.338.694	150.666.042		
1101	329.012.189	329.032.983	32.778.991.511	0
1150	227.313.379	291.006.039	12.436.627.849	12.466.617.849
1170	24.906.080	24.960.280	867.298.800	0
1171	89.761.428.222	95.405.761.756	37.737.683.585	37.737.876.585
1172	69.292.889.756	75.884.282.067	11.133.903.199	18.421.488.326
1174	1.432.514.581	6.368.721.299	-1.049.471.875	0
1176	1.646.042.318	1.663.589.573		
1177	11.125.000	0		
1178	113.923.010	177.087.200		
1179	-170.349	918.506		
1180	101.409.336	796.217.184	-1.003.870.000	0
1200	14.787.639.286	15.058.154.059	75.125.275.454	0

Segue: ALLEGATO C

Cap.	Da versare c/consuntivo	Da versare c/period.	Da riscuotere c/consuntivo	Da riscuotere c/period.
1201	1.166.091.943.055	1.093.775.993.989	647.032.189.850	866.439.705.273
1203	8.223.710.270.261	-6.545.565.391.837	14.249.589.590.441	91.403.792.804.580
1205	1.957.742.325.507	1.940.962.384.189	167.875.794.533	311.684.139.482
1206	25.858.716.918	22.953.108.758	468.474.300	577.207.650
1208	83.457.044.525	83.268.461.538	86.777.511.671	1.231.319.440.982
1209			5.631.768.921	11.181.487.389
1210	144.177.446.929	135.142.713.538	67.320.715.937	107.229.033.405
1213			23.903.526	32.365.135
1216	63.311.179.964	63.310.720.765	117.245.104.351	117.473.692.056
1217	274.642.306.524	158.638.853.503	58.553.510.469	60.858.957.934
1218	297.387.271.195	296.808.726.880	412.827.231.297	429.622.825.982
1225			2.308.606	2.624.902
1228	12.073.255	11.916.815		
1230	35.421.450.602	35.384.397.078	15.442.819.863	17.432.190.312
1232	4.516.189.050	451.618.950	48.261.368.429	48.834.036.266
1233	81.418.340.263	73.654.517.630	182.430.747.433	20.946.844.124
1234	14.560.448.277	14.122.454.148	937.466.153.136	963.936.784.534
1235	2.848.019.911	270.113.031	495.696.687.286	503.352.965.838
1236	92.933.837.806	92.433.837.801	21.321.253	21.413.679
1237			3.179.929	3.588.185
1238	4.206.084	-330.339.756	5.181.786	6.801.930
1239	153.446.675.280	125.209.242.326	1.265.103.801.620	1.409.947.289.064
1242	1.088.803.645	612.064.493	570.076.376.956	607.213.123.162
1243	29.350.302.874	28.484.765.275	12.856.697.675	14.461.346.385
1244	90.990.518.693	90.810.933.699	6.976.407.514.106	17.653.316.043.957
1245	6.249.149.869	6.050.407.119	261.484.154.481	317.247.825.020
1250	143.675.109.360	139.498.322.088	33.541.907.972	44.279.496.838
1251			3.633.130.923	3.622.928.297
1253	161.930.772.938	161.028.534.393	73.588.976.157	89.487.499.396
1254	10.070.781.158	9.650.411.274	724.753.460	757.752.946
1301	257.401.447	250.630.797	714.772.467	1.439.217.259
1400	46.069.687.182	45.267.868.283	368.404.054.358	59.367.439.602
1402	12.928.385	12.915.622		
1409	14.339.881.923	8.490.482	5.779.548.874.548	578.928.558.196
1411	152.494.060.797	48.050.493.132	342.572.503.293	342.587.389.653
1412			88.933.773	86.453.828
1419			90.656.870	51.212.470
1421	382.427.415	381.999.195		
1431	23.014.535	16.958.615		
1452	308.470	281.580		
1459	1.276.669.579	1.271.216.779		
1471	2.028.483.131	2.028.363.431		
1600	714.429.565	658.781.480	255.701.263.525	255.701.363.525
1601	3.309.763.599.831	3.033.548.918.050		
1801	1.281.123.102.033	1.062.954.891.444	3.544.040.044.998	0
2005			27.846.990	28.283.742
2008			673.620	733.620
2009	1.053.711.733	1.053.136.426		
2065	12.440.730.299	12.303.587.949		

Segue: ALLEGATO C

Cap.	Da versare c/consuntivo	Da versare c/period.	Da riscuotere c/consuntivo	Da riscuotere c/period.
2181	764.159	490.329	842.190	-24.611.685
2301	28.663.053.411	27.278.345.237	586.652.472.809	1.345.986.743.107
2302	30.019.499.378	29.903.146.963	519.145.804.676	519.324.052.526
2303	367.847.874	357.899.824	2.801.273.039	2.801.476.763
2304	180.543.426	180.543.426	714.885	969.285
2307			37.752.887	39.415.852
2308	680.985.214	680.019.134	1.671.873.534.008	4.112.874.500.088
2309	34.657.920	105.778.130	519.329.443	0
2319	1.368.718.501	1.245.017.201	9.779.621.305	9.283.284.581
2320			468.509.435	468.497.135
2324	3.859.962.263	3.726.635.291	5.094.000	5.893.720
2325	6.622.472.034	6.584.802.878	116.959.582.927	17.708.097.577.572
2326	116.501.338.643	117.191.334.711	3.275.632.267.088	0
2327	3.131.725.643	2.714.622.361	2.686.766.214.533	1.550.852.532.719
2351	260.615.968	260.206.968	702.167.317.703	1.108.572.860.846
2354			420.722.497.405	0
2368	2.954.953.949	2.931.593.656	201.587.782.922	201.604.803.561
2370	352.622.810	352.605.060		
2376	442.520.553	435.557.548		
2439	236.319.453	221.441.278	6.622.515.734	6.637.380.009
2462	598.919.240	596.959.684	1.464.027.553	1.478.416.964
2470	40.210.703	37.927.408	12.217.331	12.288.183
2601	8.651.044.065	7.681.377.709	72.939.850.210	111.122.158.347
2602	9.477.270	9.458.115	3.751.034	5.484.679
2603			6.066.601	8.712.245
2604	520.100.708	517.824.263	43.980.774.092	4.654.311.662
2608	24.326.081.701	22.937.995.556	58.113.863.979	78.815.761.261
2609	456.103.913	440.406.613	292.975.104	299.204.632
2610			126.958.720	704.099.948
2612	24.461.685.398	24.099.831.493	80.354.100.952	102.648.158.296
2614	110.216.505	107.687.305	1.044.405.491	1.197.106.030
2616	2.591.806.411	2.591.116.739	10.334.341.522	16.636.091.476
2617			3.952.020	4.504.520
2618			1.810.255.179	3.973.372.016
2650	855.272.409	800.183.405	160.404.528.149	522.249.621.177
2954			429.195.455.571	0
2961			92.759.810.875	0
2964			1.867.485.250	0
3240			420.808.373.500	0
3270			12.790.017	4.418.823
3301	257.174.005	243.060.848		
3302	2.644.655.539	2.025.143.062	38.235.203	39.067.648
3303	11.001.339	10.150.059	33.033.795.513	39.634.239.160
3337			3.624.515.593	0
3342	104.637.601.517	104.434.221.252	287.650.326.454	287.654.385.520
3394			5.442.465.000	0
3455			9.761.836.106	351.501.941
3458			2.627.568.861	258.658.861

Segue: ALLEGATO C

Cap.	Da versare c/consuntivo	Da versare c/period.	Da riscuotere c/consuntivo	Da riscuotere c/period.
3464			723.877.383	713.165.517
3465			355.861.976	352.982.376
3467	87.985.055	82.748.460	84.902.345.466	297.512.866
3471			0	-552.840.998
3518	2.433.193.000	2.312.635.050		
3524	1.391.150.742	1.386.657.766	119.032	167.400
3555			0	-15.143.948
3560	300.023.579	297.384.549	387.697.322	394.272.776
3580	4.363.922	3.715.450	1.294.384	-48.037.784.642
3590	53.150.393	53.073.343	35.400	32.745
3602			23.319.704.339	25.457.487.918
3606	1.025.956.335	1.011.122.335		
3670	349.801.519	348.740.241		
3674	1.390.677.503	139.065.953		
3680			113.325.000	149.787.500
3690			0	-1.921.905
3701			6.063.026	6.102.026
3720	194.337.120	140.315.325	34.237.303	-226.561.625
3748	92.421.519	89.027.147	0	-6.203.890
3773		1.456.000.000	30.782.040.000	-146.000.000
3778			3.670.419.997	11.009.168
3983	4.853.990	4.362.090		
4003	295.712.195	266.259.036	5.235.422.870	5.265.269.369
4850			36.802.676	36.418.655

ALLEGATO D

Cap.	Da versare	Da riscuotere
1404	-785.774	-1.302.742
1405	-58.691.988	-58.691.988
1408	-10.263.717	-10.263.717
1420		-657.850
1501		-95.190
Totale	-69.741.479	-71.011.487

ALLEGATO E

CONSUNTIVO 1995 - ENTRATA

Prospetto delle minori entrate per la competenza e per la cassa (lettere "N" e "Q" del Rendiconto)

Cap.	Competenza	Cassa
	TITOLO I	
1003	6.791.111.289	5.651.136.619
1004	221.612.208	1.489.345.074
1005	4.536.987.507	4.262.075.521
1007	8.246.959.689	19.373.518.405
1008	19.563.504.960	19.323.950.677
1023	1.140.207.460.994	
1024	971.659.494.361	1.336.529.517.451
1025	1.014.481.760.924	1.685.086.696.393
1026	5.610.551.125.296	6.112.422.357.114
1029	7.635.268.543	9.536.922.520
1030	3.772.011.819	265.592.086
1032	7.767.241.854	7.497.305.323
1033	33.338.321.270	36.257.368.237
1035	169.853.014.124	170.246.595.842
1042	471.478.392.621	474.238.750.182
1044	653.552.990.722	653.963.154.775
1046	257.518.001.050	257.668.667.092
1150	358.429.467.755	367.572.421.308
1171	5.199.694.367.009	5.286.455.325.320
1181	133.642.001.753	136.420.584.213
1201		159.040.294.419
1208	695.248.968.800	498.653.848.506
1217	222.765.670.576	
1219	30.735.005.329	15.187.323.437
1225	432.072.042	
1228	4.735.868.265	4.734.560.520
1232	107.049.003.221	110.608.527.745
1234		80.581.654.842
1235	5.141.894.098	27.031.994.926
1236	50.204.590.019	27.614.977.252
1238	19.989.260.566	19.992.757.150
1253	824.181.884.885	886.026.606.219
1402	6.325.252.304	8.886.458.607
1409	1.077.274.152.833	1.782.169.471.444
1410	30.048.653.707	69.060.858.103
1415	26.571.223.296	26.571.223.296
1416	12.430.234.784	12.438.494.644
1419	14.159.360.031	14.127.806.054
1450	324.015.796	5.897.952.246
1459	37.999.592.721	37.376.936.937
1471	25.571.376.607	154.917.128.584
1600		34.558.184.481
1601		272.824.581.523
1604	1.211.148.783	1.168.813.849
1801	260.392.681.275	555.890.339.733
1804	9.579.348.997	9.579.348.997

Segue: ALLEGATO E

Cap.	Competenza	Cassa
1805	50.283.819.132	50.283.819.132
1808	21.485.200.731	21.485.200.731
1804	35.063.898.537	35.063.898.537
1811	15.756.629.710	15.756.629.710
1999	1.324.778.943	1.276.882.933
Totale Titolo I	19.659.226.681.736	21.523.067.858.709
	TITOLO II	
2001	136.414.395	115.884.028
2003	4.102.750	
2005		6.782.936
2009	137.113.200	
2010	234.005.630	128.223.677
2053	510.943.869	510.943.869
2101	15.591.287.154	12.523.344.834
2162	39.185.547.825	37.982.221.800
2201	646.311.607	646.311.607
2221	618.496.133	618.496.133
2282	28.113.800	
2307		18.024.277
2308		37.324.979.927
2309	3.175.075.833	3.108.471.499
2313	40.000.000.000	40.000.000.000
2320	23.047.992.597	22.524.685.557
2321	4.618.483.055	4.572.665.725
2322	12.822.702.474	12.805.472.207
2323	2.989.009.500	2.989.009.500
2351		1.163.695.527
2353	450.000.000	450.000.000
2354	188.727.514.094	
2356	2.422.580	2.422.580
2360	4.316.059.989	4.459.698.024
2371	28.071.840.263	28.071.840.263
2374	144.118.214	149.322.766
2378	160.543.164	160.543.164
2450	50.000.000	50.000.000
2521	67.766.790	67.766.790
2524	9.085.920	11.310.920
2601	107.721.342.411	113.291.885.473
2610	711.450.019	821.206.061
2612		8.325.976.487
2617	2.169.940	

Segue: ALLEGATO E

Cap.	Competenza	Cassa
2619	865.489.945	865.489.945
2649	99.999.760	99.999.760
2750	5.970.000.000	5.970.000.000
3222	471.319.973	470.165.011
3226	45.825.099	45.825.099
3233	33.000.000	33.000.000
3270	39.627.306	34.545.145
3304	70.000.000.000	18.724.518.421
3307	3.000.171.806.679	3.000.171.806.679
3331	9.092.093.430	9.092.093.430
3337		22.820.535
3342	212.238.758.607	377.207.114.156
3355	11.586.741.350	11.586.741.350
3431	18.603.837	66.485.060
3436	9.884.700.000	9.884.700.000
3438	12.464.842.500	12.464.842.500
3465	7.887.661.514	7.880.941.954
3467	1.416.592.965.577	988.795.061.185
3468	385.269.271	385.269.271
3480	142.581.890	142.581.890
3526	45.297.116	44.471.116
3533	13.859.727	13.859.727
3534	1.959.370.290	1.959.370.290
3547	21.659.600	21.659.600
3549	7.264.994.695	8.259.999.025
3555	53.872.764.613	53.268.848.159
3561	3.428.850	3.428.850
3562	499.990.000	499.990.000
3564	393.474.253	389.649.121
3581	15.421.480	15.421.480
3586	2.725.386.782	2.725.386.782
3598	50.000.000	50.000.000
3618	475.344.757	475.344.757
3630	138.200.232	138.200.232
3657	449.533.314	449.533.314
3661	50.544.420	50.544.420
3669	1.000.000	1.000.000
3680	2.004.987.133	2.036.594.963
3682	11.958.458	11.958.458
3696	42.711.790	42.711.790
3697	14.661.405	14.661.405
3701	30.972.370	41.725.910
3773	15.000.000.000	5.336.800.000

Segue: ALLEGATO E

Cap.	Competenza	Cassa
3778	27.494.744.065	29.052.198.085
3783	2.000.000.000	2.000.000.000
3791	124.000.000.000	
3971	19.958.074.120	19.925.893.325
3980	283.031.173.130	255.336.390.290
3982	79.999.827.950	79.999.873.250
3983	480.715.585	478.050.285
3985	10.000.000.000.000	10.000.000.000.000
Totale Titolo II	15.854.221.296.079	15.239.488.751.656
	TITOLO III	
4421	250.000.000.000	250.000.000.000
4552	804.172.088	804.172.088
4553	15.909.602	15.909.602
4555	410.419.443	413.007.553
4565	246.687.582	
4567	33.360.242	40.545.160
4570	101.670.512	101.670.512
4583	569.000	569.000
4585	439.320.000	439.320.000
4851	5.000.000	5.000.000
4858	42.142.601	45.574.771
Totale Titolo III	252.099.251.070	251.865.768.686
	TITOLO IV	
5100	45.184.751.781.564	122.190.391.724.564
	Totale Titolo IV 45.184.751.781.564	122.190.391.724.564
	PROSPETTO RIASSUNTIVO	
Titolo I	19.659.226.681.736	21.523.067.858.709
Titolo II	15.854.221.296.079	15.239.488.751.656
Titolo III	252.099.251.070	251.865.768.686
Titolo IV	45.184.751.781.564	122.190.391.724.564
Totale	80.950.299.010.449	159.204.814.103.615

Allegato F

Sulle ragioni della fondatezza di tali iscrizioni sono in corso gli accertamenti da parte della Corte.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

02 - FONDI DI ROTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2017	06/015	INSUD - SOMME DA EROGARE AL FONDO DI ROTAZIONE DELL'INSUD. DECRETO LEGISLATIVO DEL 3 APRILE 1993 N. 96 ART. 11	43.500.000.000	43.500.000.000 0

04 - CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4019	07/008	COMITATO NELL'INTERVENTO NELLA SIR.	500.000.000.000	0 0

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

03 - PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3008	12/008	ENTE CINEMA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE D.L. 23 APRILE 1993, N. 118.	153.578.807.432	0 0
3009	12/009	ITALTRADE S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	20.000.000.000	0 0
3010	12/010	FINAM S.P.A - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	49.635.260.000	0 0
3011	12/011	SICIL. FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART. 11.	6.885.000.000	0 0
3012	12/012	LU.CA.FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART.11.	1.000.000.000	0 0
3013	12/013	CAL.FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART.11.	4.000.000.000	0 0

3014	12/014	LAM.FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N.491 ART.11.	100.000.000	0 0
3015	12/015	INSUD - NUOVE INIZIATIVE PER IL SUD S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	365.211.400.000	0 0
3016	12/016	FIME S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	161.550.000.000	0 0
3017	12/017	SAR.FOR. S.P.A. - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 41 ART. 11.	4.900.000.000	0 0

Per alcune partite relative ai crediti concessi ad enti pubblici e a istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati e alla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, sono in corso accertamenti circa il conferimento in contributo a fondo perduto.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

04 - CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4038	07/014	ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELL'ITALIA MERIDIONALE (I.SV.E.I.MER.) - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL "FONDO SPECIALE".	0	0 -36.344.390.518
4039	07/015	ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELL'ITALIA MERIDIONALE (I.SV.E.I.MER.) CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL "FONDO DI RISERVA SPECIALE" COSTITUITO PRESSO LO STESSO ISTITUTO PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO.	55.000.000.000	0 0
4040	07/016	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL "FONDO SPECIALE "	17.128.346.138	0 0
4041	07/017	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL "FONDO DI RISERVA SPECIALE" COSTITUITO PRESSO LO STESSO ISTITUTO PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO.	26.000.000.000	0 0

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5019	08/011	BANCA CIS SPA - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL FONDO DI RISERVA PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO	17.000.000.000	0 0

5020	08/012	BANCA CIS SPA - FONDO PER FUTURI AUMENTI DI CAPITALE	43.620.150.803	508.563.200 -47.677.800.000
5026	08/015	BANCO DI NAPOLI S.P.A. - FONDO DI RISERVA DA UTILIZZARE PER L'AUMENTO DEL CAPITALE SOCIALE DECRETO LEGISLATIVO N. 358 DEL 1990	94.444.444.445	94.444.444.445 -47.222.222.220
5027	08/016	BANCO DI SICILIA S.P.A. - FONDO DI RISERVA DA UTILIZZARE PER L'AUMENTO DI CAPITALE SOCIALE DECRETO LEGISLATIVO N. 358 DEL 1990	66.666.666.665	66.666.666.665 -33.333.333.335

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2017	11/017	FONDAZIONE BANCO DI NAPOLI - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL PATRIMONIO DLG N. 356 DEL 1990.	316.249.870.371	0 0
2018	11/018	FONDAZIONE BANCO DI SICILIA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL FONDO DI DOTAZIONE. DLG 20/11/1990, N. 356.	172.000.000.000	0 0
2019	11/019	FONDAZIONE BANCO DI SARDEGNA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL PATRIMONIO DLG N. 356 DEL 1990 LEGGE N. 23 DEL 1981	37.710.000.000	0 0
2020	11/020	ISVEIMER S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL " CAPITALE SOCIALE ".	174.922.390.000	36.344.390.000 0
2021	11/021	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE N. 488/92 E DECRETO LEGISLATIVO N. 96/93, ART. 11.	46.800.000.000	0 0
2022	11/022	BANCA CIS SPA - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE SOCIALE.	131.860.000.000	47.677.800.000 -26.857.800.000
2023	11/023	BANCO DI SICILIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	76.562.000.000	33.333.333.335 -19.521.333.335
2024	11/024	BANCO DI NAPOLI S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE. DLG 358 DEL 1990.-	101.569.284.000	47.222.222.220 -34.104.938.220

Ulteriori accertamenti sono in corso in ordine alla regolarità della trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12 1995	VARIAZIONI
2006	11/006	MEDIOVENEZIE BANCA SPA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE LEGGE 218 DEL 1990.	330.880.000	0 -1.285.620.000

Non sono stati forniti gli elementi e i documenti giustificativi, richiesti dalla Corte alle amministrazioni in ordine alle variazioni in aumento e in diminuzione apportate rispetto alla consistenza iniziale per le partite relative ai:

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

01 - FONDI DI GARANZIA

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1011	05/009	SOMME CORRISPOSTE, A SEGUITO DELLA OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE, AD ISTITUTI ED AZIENDE DI CREDITO ITALIANI PER CREDITI FINANZIARI CONCESSI AL GOVERNO DELLA REPUBBLICA RUSSA, TRAMITE LA"VNESHEKONOMBANK" IN RELAZIONE AGLI ACCORDI ITALO-SOVIETICO DEL 12/1/91 E 29/1/92.	1.176.094.909.202	1.000.207.035.925 -79.085.745.764

02 - FONDI DI ROTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2003	06/002	CONFERIMENTO AL FONDO PER L'ELETTRONICA DI BENI DI CONSUMO E DELLA COMPONENTISTICA CONNESSA, ISTITUITO PRESSO IL MINISTERO DELL'INDUSTRIA , DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO.	437.000.000.000	87.000.000.000 0
2009	06/007	FONDI DI ROTAZIONE - COSTITUZIONE DI FONDI DI ROTAZIONE PRESSO L'ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELL'ITALIA MERIDIONALE (I.S.V.E.I.MER) L'ISTITUTO REGIONALE PER I FINANZIAMENTI DELLE MEDIE E PICCOLE IMPRESE IN SICILIA (I.R.F.I.S.) E IL CREDITO INDUSTRIALE SARDO (C.I.S.) - PER MUTUI ALLE PICCOLE E MEDIE INDUSTRIE.	293.603.260.456	0 0
2010	06/008	FONDO DI ROTAZIONE - GESTIONE SEPARATA NELL'AMBITO DEL FONDO DI ROTAZIONE PER INIZIATIVE ECONOMICHE A TRIESTE E NELLA PROVINCIA DI GORIZIA DI CUI ALLA LEGGE 18 OTTOBRE 1955, N.908 - MUTUI PER INIZIATIVVE ECONOMICHE IN TUTTO IL TERRITORIO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, E MUTUI PER LA RICOSTRUZIONE DELLE ZONE DISTRUTTE O DANNEGGIATE DAGLI EVENTI SISMICI DELL'ANNO 1976.	349.817.798.822	9.374.645.007 0

04 - CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4036	07/012	ISTITUTO CENTRALE PER IL CREDITO A MEDIO TERMINE (MEDIOCREDITO CENTRALE) - SOMME DA VERSARE PER LA CONCESSIONE DI FINANZIAMENTI A FAVORE DELLE INDUSTRIE ESPORTATRICI ITALIANE.	324.148.728	0 -86.307.881

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5002	01/002	CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO DI TESORERIA - PROVVIDENZE PER L'ATTUAZIONE DI INIZIATIVE DI INTERESSE TURISTICO ED ALBERGHIERO.	0	4.560.030 -7.618.360
5003	01/003	ISTITUTI DI CREDITO PER OPERAZIONI DI MUTUO AD AZIENDE ALBERGHIERE - ANTICIPAZIONI.	14.085.612	0 -4.560.030

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5008	08/005	ISTITUTI ESERCENTI IL CREDITO AGRARIO DI MIGLIORAMENTO - SOMMA DA UTILIZZARE PER LA CONCESSIONE DI MUTUI PER LA FORMAZIONE DELLA PICCOLA PROPRIETA' CONTADINA	0	0 -32.157

TABELLA XIII - MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5003	02/003	ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO DI MIGLIORAMENTO - ANTICIPAZIONI AI DETTI ISTITUTI PER GLI SCOPI DI CUI ALL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 25 LUGLIO 1952, N. 991 ED AI SENSI DELL'ART. 31, LETTERA A) DELLA LEGGE MEDESIMA NONCHE' DELL'ART. 1 LETT. A) DELLA LEGGE 18 AGOSTO 1962, N. 1360	4.053.318.611	0 -241.506.459

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6007	09/006	CONFERIMENTO AI FONDI DELLA BANCA ASIATICA DI SVILUPPO (B.A.S.).	2.411.536.000	0 0
6011	09/010	CONFERIMENTO AL FONDO AMMORTAMENTO TITOLI DI STATO	9.011.651.780.075	2.882.188.114.744 -5.826.517.489.181

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

01 - FONDI DI DOTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1007	10/003	CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE (ARTIGIANCASSA) - PARTECIPAZIONE DELLO STATO ALLA DOTAZIONE DELLA CASSA MEDESIMA.	0	155.000.000.000 -1.808.250.000.000

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2003	11/003	ISTITUTO DI CREDITO PER LE PICCOLE INDUSTRIE E L'ARTIGIANATO - QUOTE DI PARTECIPAZIONE DELLO STATO.	7.500.000	0 0

04 - PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4001	13/001	INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (I.F.C.) - PARTECIPAZIONE DELLO STATO ALLA COSTITUZIONE DEL CAPITALE. LEGGE N. 733 DEL 28.10.1986.	90.135.748.828	12.079.333.010 -79.333.010
4021	13/021	PARTECIPAZIONE FINANZIARIA ITALIANA ALLA GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY E AL PROTOCOLLO DI MONTREAL.	115.548.607.335	0 0

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI (I)

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	02/000	ALTRI BENI NON DISPONIBILI O TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI	285.216.761.608	136.016.392.000 -154.723.428.709

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI (L)

TABELLA XVIII - MINISTERO DEI BENI CULTURALI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	03/000	QUADRI, STATUE, ECC.	1.277.710.396.976	97.604.198.584 -10.145.235.445

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI MOBILI (M)

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	02/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI,TIPOGRAFIE, LABORATORI OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	414.576.365.331	59.659.401.899 -42.807.837.706

TABELLA IV - MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	16.604.640.235	1.755.945.870 0

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	642.451.584.327	93.052.362.083 -206.482.970.241

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	03/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	15.937.809.237	1.899.117.465 -455.042.411

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	3.680.866.212	701.376.665 -73.496.468

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	7.581.094.575	702.161.002 -122.725.154

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	04/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	13.021.412.346	3.752.063.678 -2.845.764.118

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	03/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	15.540.276.974	5.294.322.690 -2.412.301.725

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	41.608.738.696	8.596.536.968 -11.612.931.900

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4001	04/000	BENI ASSEGNATI ALLA CONDUZIONE DI BENI RUSTICI, MACCHINE E STRUMENTI AGRICOLI	2.947.120.283	115.316.886 -183.908.995

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4001	06/000	BENI ASSEGNATI ALLA CONDUZIONE DI BENI RUSTICI, MACCHINE E STRUMENTI AGRICOLI	1.590.000	0 0

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4001	06/000	BENI ASSEGNATI ALLA CONDUZIONE DI BENI RUSTICI, MACCHINE E STRUMENTI AGRICOLI	2.906.363.447	31.752.899 -1.002.446.082

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	05/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	292.698.225	0 -26.468.368

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	05/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	66.853.563.421	61.721.087.861 -26.829.450.531

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	07/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	570.842.978.701	283.055.309.727 -234.949.684.229

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	06/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	67.433.354	1.330.100 -364.962

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	86.601.772.196	606.620.020 -650.005.636

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	07/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	4.169.060.903	1.413.256.881 -1.031.606.862

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	08/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	1.097.649.491.235	342.109.427.381 -327.686.607.173

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
7001	07/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	37.611.910.877	15.551.968.238 -11.368.381.724

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
7001	09/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	547.061.423.508	51.587.694.260 -70.995.916.876

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
7001	08/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	4.336.000	0 0

CONTO GENERALE N. 5 - (PASSIVITA' PATRIMONIALI)
PASSIVITA' - DEBITI PUBBLICI (D)

01 - CONSOLIDATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/001	PRESTITO NAZIONALE RENDITA 5 PER CENTO.	40.320.951.800	0 -4.933.400

02 - REDIMIBILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2003	04/002	BUONI DEL TESORO POLIENNALI A CEDOLA SEMESTRALE	608.730.026.100.000	115.350.919.500.000 -15.844.341.400.000
2004	04/003	BUONI DEL TESORO POLIENNALI AD EMISSIONE PLURIENNALE	32.142.315.700.000	3.137.000.000.000 0
2006	04/004	BUONI DEL TESORO POLIENNALI A CEDOLA ANNUALE	76.205.757.000.000	0 0
2016	04/005	CERTIFICATI DI CREDITO EMESSI PER IL FINANZIAMENTO DELLA SPESA PER LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO (INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION - I.D.A.).	354.000.000	0 -354.000.000
2034	04/009	CERTIFICATI DI CREDITO DEL TESORO CON OPZIONE.	49.467.053.000.000	19.977.472.125 -10.649.394.472.125

CONTO GENERALE N. 5 - (PASSIVITA' PATRIMONIALI)
PASSIVITA' - DEBITI VARI (E)

02 - VARI - ALTRI ENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2002	06/002	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONI AL TESORO PER LA SOMMINISTRAZIONE DA EFFETTUARSI AL PIO ISTITUTO DI S. SPIRITO ED OSPEDALI RIUNITI DI ROMA OCCORRENTE PER LA COSTRUZIONE DEL NUOVO OSPEDALE DI S. GIOVANNI IN ROMA.	1.427.534.242	28.033.528 -144.051.263
2003	06/003	PRESTITO DI DOLLARI 30.000.000 DEL GOVERNO DEGLI STATI UNITI D'AMERICA AL GOVERNO ITALIANO AI SENSI DELLA LETTERA D), DELL' ARTICOLO 2 DELL' ACCORDO SULLE ECCEDENZE AGRICOLE, STIPULATO IN DATA 23 MAGGIO 1955.	7.448.972.985	15.119.627 -2.986.703.642

2004	06/004	PRESTITO DEL GOVERNO DEGLI STATI UNITI D'AMERICA AL GOVERNO ITALIANO DI DOLLARI 55.454.132,54 IN BASE AL PUNTO 1, LETTERA B), DELL' ACCORDO DEL 5 LUGLIO 1956 ED AL PUNTO D), DELL' ARTICOLO 2 DELL' ACCORDO DEL 30 OTTOBRE 1956.	13.764.781.855	0 -4.838.924.395
2006	06/005	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONE PER LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO OSPEDALE IN ROMA.	427.963.088	I -88.921.946
2007	06/006	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONE PER SOMMINISTRAZIONI EFFETTUATE AL PIO ISTITUTO DI S. SPIRITO E OSPEDALI RIUNITI DI ROMA E PER LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO OSPEDALE IN ROMA.	1.664.768.515	1 -282.736.770
2009	06/007	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - SOMMINISTRAZIONI FATTE AL MINISTERO DELLA AGRICOLTURA E DELLE FORESTE PER IL BONIFICAMENTO DELL' AGRO ROMANO.	208.948.136	8.580.036 -18.843.726

CONTO GENERALE N. 5 - (PASSIVITA' PATRIMONIALI)
PASSIVITA' - RESIDUI PASSIVI PERENTI (R)

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	323.341.456.255	90.366.010.768 -30.110.811.953

TABELLA IV - MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	15.696.098.482	14.211.479.400 -375.608.248

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	10.496.295.887	3.983.432.297 -3.648.934.478

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	110.391.344.320	14.956.011.146 -6.480.744.787

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI PASS., RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE, ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	540.125.957.054	266.788.798.652 -11.042.027.334

TABELLA IV - MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI PASS., RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE, ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	173.603.090.380	21.939.061.365 -20.210.548.320

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI PASS., RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE, ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	3.838.882.558.825	448.455.183.673 -250.893.375.008

Con riferimento alle partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato e loro corresponsabili, derivanti da condanne della Corte, alla raccolta discografica presso la discoteca di Stato, alle biblioteche ed alle raccolte bibliografiche, non è stata riscontrata la conformità con le scritture tenute dalla Corte.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA III - MINISTERO DELLE FINANZE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31 12.1995	VARIAZIONI
6004	02/002	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE	272.846.379.421	14.711.693.317 -6.627.448.569

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6002	01/001	DECISIONI DI CONDANNA A CARICO DI FUNZIONARI PUBBLICI O DI AGENTI CONTABILI DELLO STATO PRONUNCIATE DALLA CORTE DEI CONTI	54.320.391	3.263.447 -158.663.619

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6002	01/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLE LORO GESTIONI.	680.381.641	0 0

TABELLA XII - MINISTERO DELLA DIFESA

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	03/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE	5.022.536.685	136.901.112 -4.126.537.173

TABELLA XVIII - MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6004	01/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE.	2.989.113	0 0

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI (L)

TABELLA XVIII - MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	02/000	RACCOLTA DISCOGRAFICA PRESSO LA DISCOTECA DI STATO	1.858.747.000	182.034.000 0
3001	04/000	RACCOLTE BIBLIOGRAFICHE	2.594.141.785.293	1.409.194.662.908 -501.595.005
4001	05/000	MATERIALI DESTINATI ALLE LAVORAZIONI	3.735.554.526	43.252.750 -6.357.050

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI MOBILI (M)

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	280.027.438.589	34.647.885.758 -47.184.141.523

Il Ministero del tesoro e del commercio con l'estero hanno mantenuto l'iscrizione di valori in partite relative a fondi di garanzia, crediti concessi ad aziende ed enti privati e alle partecipazioni in organismi internazionali; per la consistenza iniziale di tali partite non è stata tuttavia inviata la documentazione giustificativa dei requisiti di certezza ed esigibilità delle somme iscritte.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

01 - FONDI DI GARANZIA

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1002	05/002	SOMME CORRISPOSTE A FAVORE DELLE «GESTIONI SPECIALI» A SEGUITO DELL'OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE .	405.375.000	0 0

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1008	05/007	SOMME CORRISPOSTE A VARI ISTITUTI DI CREDITO A SEGUITO DI OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE SUI FINANZIAMENTI CONCESSI DAL SISTEMA BANCARIO ALLE IMPRESE SOTTOPOSTE AD AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA NONCHE' INTERVENTI A FAVORE DI IMPRESE IN DIFFICOLTA' PER CONSENTIRE LA CONTINUAZIONE DELLA LORO ATTIVITA' PRODUTTIVA.	647.315.668.828	69.869.602.075 -14.764.308.822

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5002	08/001	IMPRESE MINERARIE SARDE - ANTICIPAZIONI PER IL FINANZIAMENTO DI SPESE RESESI NECESSARIE IN DIPENDENZA DELLO STATO DI GUERRA (ARTICOLO 36 DEL DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 28 DICEMBRE 1944, N.417).	146.698.428	0 0
5005	08/003	UNI.MA.C. S.P.A. VIMODRONE (MILANO) - SOMMA CORRISPOSTA AL MEDIOCREDITO REGIONALE LOMBARDO A SEGUITO DI OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE.	374.565.008	0 0
5006	08/004	S.P.A. RAMINOSA - MILANO - SOMMA CORRISPOSTA ALLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO AD ESTINZIONE DELLA GARANZIA SUSSIDIARIA DELLO STATO, PRESTATA AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 NOVEMBRE 1944 N. 367 CON DECRETO MINISTERIALE N. 339971 DEL 7 MAGGIO 1976.	438.529.658	0 0

TABELLA XVI - MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	01/001	ANTICIPAZIONI EFFETTUATE PER L'APPROVVIGIONAMENTO DEL PAESE MEDIANTE L'UTILIZZO DELLE DISPONIBILITA' IN VALUTA ESTERA	827.351.502	0 0

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2002	11/002	CASSA PER LA FORMAZIONE DELLA PICCOLA PROPRIETA' CONTADINA - ISTITUITA CON L'ARTICOLO 9 DEL DECRETO LEGISLATIVO 5 MARZO 1948, N.121. APPORTO AL PATRIMONIO DELLA CASSA.	15.500.000.000	0 0

04 - PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4007	13/007	FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE - QUOTA DI PARTECIPAZIONE ALLA COSTITUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE DEL FONDO.	4.050.000	0 0
4015	13/015	ORGANIZZAZIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA (O.E.C.E.) - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL FONDO CIRCOLANTE PERMANENTE COSTITUITO PRESSO L'ORGANIZZAZIONE STESSA.	110.852.800	0 0

CONTO GENERALE N. 5 - (PASSIVITÀ PATRIMONIALI)
PASSIVITA' - DEBITI PUBBLICI (D)

02 - REDIMIBILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2017	04/006	CERTIFICATI DI CREDITO DEL TESORO E PRESTITI INTERNAZIONALI IN QUALSIASI VALUTA EMESSA O CONTRATTI DAL TESORO.	541.028.028.000.000	123.377.896.000.000 -148.918.552.000.000
2025	04/007	CERTIFICATI DEL TESORO IN EUROSCUDI.	44.631.960.553.448	11.061.600.097.123 -15.055.367.500.000

Per le partite relative alle ferrovie in concessione - tra i beni considerati immobili agli effetti inventariali -, alle dotazioni di uffici, al materiale scientifico e di laboratorio, ai beni mobili iscritti nei pubblici registri, ad armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti, ed alle partecipazioni in organismi internazionali, è stata riscontrata discordanza tra i dati del conto del bilancio ed i valori iscritti nelle schede patrimoniali.

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI (L)

TABELLA X - MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5002	06/000	LINEE FERROVIARIE, FILOV. TRANV. COSTRUITE O IN CORSO DI COSTRUZIONE, LORO POTENZIAMENTO E RICOSTR.	2.206.953.648.693	103.979.341.520 0

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI MOBILI (M)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	15/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG.ECC.	172.741.753.413	28.216.339.374 -51.581.769.460

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TI- POGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	209.210.766.501	25.426.286.166 -3.891.132.595

TABELLA XX - MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	7.868.993.351	4.347.462.835 -3.716.803.549

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	16/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	6.593.864.895	614.290.650 -82.719.254
3001	17/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	18.177.052.854	9.820.148.389 -14.859.522

TABELLA XII - MINISTERO DELLA DIFESA

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5001	08/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	48.525.073.884.099	12.869.861.119.007 -10.900.201.603.293

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	18/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	2.672.791.016	283.963.990 -1.022.205.083

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	1.332.991.453	4.205.213 -393.654.402

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

04 - PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4018	13/018	ADESIONE DELL'ITALIA ALLA BANCA DI SVILUPPO DEI CARAIBI ED AL FONDO DI SVILUPPO DEI CARAIBI.	59.594.312.645	640.000.000 0

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

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI (I)

TABELLA III - MINISTERO DELLE FINANZE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	*BENI DISPONIBILI* PER LA VENDITA	1.432.743.464.276	97.354.686.079 -31.746.268.015
2001	04/000	BENI SU CUI GRAVANO DIRITTI REALI A FAVORE DI TERZI, CENSI, LIVELLI ED ALTRE PRESTAZIONI ATTIVE	1.124.053.267	33.483.560 -8.536.460
3001	05/000	DIRITTI REALI COSTITUITI SU BENI DI PROPRIETA' DI COMUNI, PROVINCE, REGIONI E DI TERZI IN GENERE	79.642.337.943	2.235.000.000 0
4001	06/000	MINIERE E RELATIVE PERTINENZE	33.788.282.110	3.372.585.427 -435.068.000
5001	07/000	BENI ASSEGNATI IN USO GOVERNATIVO, COMPRESA LA DOTAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	14.247.439.717.783	112.320.406.600 -12.962.153.200
6001	08/000	ALTRI BENI NON DISPONIBILI O TEMPORENEAMENTE NON DISPONIBILI	4.887.908.954.005	293.899.946.324 -20.179.529.398

Il Ministero del tesoro ha iscritto variazioni in aumento e in diminuzione di partite relative a fondi di rotazione, crediti concessi ad aziende ed enti privati, a debiti pubblici redimibili e vari - prestiti internazionali - , a partecipazioni al capitale di aziende di credito e a partecipazioni in organismi internazionali, residui passivi perenti di parte corrente e in conto capitale. La documentazione giustificativa delle predette iscrizioni è pervenuta alla Corte in tempi immediatamente precedenti alla data dell'udienza, tali da non consentire il completamento dell'esame nella regolarità della documentazione stessa.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

02 - FONDI DI ROTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	06/001	FONDO PER L'INCREMENTO EDILIZIO - CONCESSIONE DI MUTUI PER LA COSTRUZIONE DI CASE DI ABITAZIONE.	54.452.604.234	619.028.373 0

2011	06/009	FONDO DI ROTAZIONE - ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO - SOMME DA VERSARE AL FONDO DI ROTAZIONE E DESTINATE A MUTUI DI MIGLIORAMENTO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO PROVENIENTI DAI RIMBORSI EFFETTUATI DAGLI ISTITUTI STESSI PER LE QUOTE DI AMMORTAMENTO.	265.294.007	2.989.060 -62.067.714

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
5010	08/007	ENTI ED ISTITUTI DI CREDITO - SOMME ANTICIPATE AI PREDETTI ENTI ED ISTITUTI PER LE OPERAZIONI DI FINANZIAMENTO A FAVORE DELLE IMPRESE (INDIVIDUALI O SOCIALI) INDUSTRIALI, COMMERCIALI E ARTIGIANE DANNEGGIATE O DISTRUTTE IN SEGUITO A PUBBLICA CALAMITA'.	70.181.332.288	0 -1.831.344.958
5017	08/010	MEDIOCREDITO TOSCANO S.P.A. - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL FONDO DI RISERVA SPECIALE "EX ICLE".	3.745.828.271	0 0

ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2007	11/007	MEDIOCREDITO TOSCANO S.P.A. - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. DECRETO LEGISLATIVO 356/90 ARTICOLO 16	7.813.080.500	0 0

04 - PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4002	13/002	BANCA EUROPA PER GLI INVESTIMENTI (B.E.I.) - PARTECIPAZIONE AZIONARIA AL CAPITALE.	935.636.015.635	92.655.210 -154.072.810

CONTO GENERALE N. 5 - (PASSIVITA' PATRIMONIALI)
PASSIVITA' - DEBITI PUBBLICI (D)

02 - REDIMIBILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2033	04/008	PRESTITI INTERNAZIONALI IN QUALSIASI VALUTA EMESSI O CONTRATTI DALLA DIREZIONE GENERALE DEL TESORO	90.541.182.527.888	29.512.221.575.656 -1.400.377.983.255

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2036	04/010	CERTIFICATI DI CREDITO DEL TESORO "ZERO COUPON" (CTZ)	38.299.508.577.500	38.299.508.577.500 0
2037	04/011	ENTRATE CAP. 5100 PER RETTIFICAZIONI E PIU' ESATTI ACCERTAMENTI	0	16.804.981.226 -16.804.981.226

PASSIVITA' - DEBITI VARI (E)

02 - VARI - ALTRI ENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2013	06/011	PRESTITI ESTERI ACCESI AI SENSI DELL' ARTICOLO 5 DEL DECRETO-LEGGE 7 NOVEMBRE 1983, N. 623 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1983, N. 748 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.	1.801.625.434.885	0 -66.460.072.000
2019	06/016	SOMME DA CORRISPONDERE ALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI AI SENSI DEL DL 23.2.95 N. 41 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 22.3.95 N. 85 RECANTE "MISURE URGENTI PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E PER L'OCCUPAZIONE NELLE AREE DEPRESSE"	1.776.250.000.000	1.776.250.000.000 0
2020	06/017	SOMME DA CORRISPONDERE ALL'I.R.I. S.P.A. AI SENSI DELL'ART.38 DELLA LEGGE 27.12.83 N. 730	361.067.947.496	451.372.429.506 -90.304.482.010

PASSIVITA' - RESIDUI PASSIVI PERENTI (R)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	08/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	4.381.049.747.339	153.610.045.905 -461.824.990.674
2001	09/000	RESIDUI PASS.,RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE,ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	830.796.817.653	13.264.820.957 -69.609.103.077

Per le partite del Ministero del tesoro relativi ai crediti concessi a enti pubblici e a istituti di crediti e altri crediti non classificabili e per quelle relative ai beni patrimoniali dei Ministeri degli affari esteri, della pubblica istruzione e dei lavori pubblici, le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dalle competenti ragionerie regionali e provinciali.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

04 - CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
4003	07/001	PROVINCE ESCLUSE QUELLE DELLA LUCANIA - ANNUALITA' VENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI IN DIPENDENZA DEL DECRETO-LEGGE LUOGOTENENZIALE 30 GIUGNO 1918, N. 1019, RELATIVO ALLA COSTRUZIONE DELLE STRADE COMUNALI DI ALLACCIAMENTO OBBLIGATORIO DI ACCESSO ALLE STAZIONI.	6.416.965	1.179.735 -76.312.543
4004	07/002	PROVINCE DI GROSSETO, LIVORNO, PISA, SIENA E VITERBO - ANNUALITA' TRENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE PER OPERE STRADALI IN DIPENDENZA DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1928, N. 3217.	3.224.250	0 -9.583.494
4005	07/003	PROVINCE DI POTENZA, MATERA, CAMPOBASSO, CHIETI, SALERNO, L'AQUILA, AVELLINO, BENEVENTO E CASERTA - ANNUALITA' CINQUANTENNALI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE DELLO STATO, AI TERMINI DELLA LEGGE 21 LUGLIO 1911, N.801.	325.877.393	26.158.082 -75.779.550
4049	07/020	PROVINCE E COMUNI - CONTRIBUTI PROROGATI MEDIANTE SPECIALI CONVENZIONI APPROVATE CON DECRETI MINISTERIALI REGISTRATI ALLA CORTE DEI CONTI.	614.963.504	440.789.444 -246.312.418
4052	07/021	COMUNI VARI - ANNUALITA' TRENTENNALI SENZA INTERESSI DOVUTE DAI COMUNI PER IL RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DAL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE DEGLI ABITATI DANNEGGIATI DALLA GUERRA	235.657.710	0 -78.591.257
4055	07/022	COMUNI VARI - SOMME ANTICIPATE DALLO STATO, CONCERNENTE GLI INTERVENTI DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE INTERESSANTI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE AI 25.000 ABITANTI.	34.753.782.030	37.593.247.858 -2.839.465.829

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6005	09/004	ENTI DIVERSI - ANNUALITA' VENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE ANTICIPATE DALLO STATO PER OPERE MARITTIME ORDINARIE E STRAORDINARIE.	126.073.777.647	79.939.778.664 -15.177.325.984
6008	09/007	PROPRIETARI INTERESSATI NELL'ESSICCAZIONE DEL LAGO DI BIENTINA (PISA) - OPERE DI BONIFICA - CONTRIBUTO.	3.761.758	0 -40.000

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
6009	09/008	PROPRIETARI DI FABBRICATI - QUOTE DI CAPITALE COMPRESE NELLE ANNUALITA' VENTENNALI PER L'AMMORTAMENTO PARZIALE PER LE SPESE PER LA RIPARAZIONE ESEGUITA A CURA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, DI EDIFICI DI PROPRIETA' PRIVATA DANNEGGIATI DA EVENTI BELLICI.	11.764.802	169.890 -7.318.448.487

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI IMMOBILI (I)

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	BENI DISPONIBILI PER LA VENDITA	5.723.796.566	0 0

CONTO GENERALE N. 3 - (BENI PATRIMONIALI)
ATTIVITA' - BENI MOBILI (M)

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	248.318.871.273	38.934.753.410 -141.150.945.835

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	54.704.335.530	8.547.192.095 -5.098.206.182

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	115.668.673.827	9.475.102.282 -19.242.887.943

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	1.661.768.083	57.935.856 -24.574.946

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	2.647.435.319	126.039.421 0

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	460.616.104.430	64.459.262.964 -251.141.385.989

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZ., TECNICHE ECC.	7.433.761.380	1.750.231.343 -1.486.305.541
6001	07/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	43.147.772.201	1.975.147.491 -3.929.971.585

Per la partita riguardante gli istituti di previdenza - anticipazione dello Stato per l'attuazione delle provvidenze concesse a favore dei pensionati - tra i crediti concessi a enti pubblici e a istituti di credito non è stata fornita la documentazione atta a dimostrare l'accollo di somme all'erario.

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - CREDITI (C)

04 - CREDITI CONCESSI A ENTI PUBBLICI E A ISTITUTI DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE PROGR	CODICE	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31 12.1995	VARIAZIONI
4012	07/006	ISTITUTI DI PREVIDENZA - ANTICIPAZIONE DELLO STATO A FAVORE DEGLI ISTITUTI AMMINISTRATI DAL MINISTERO DEL TESORO PER L'ATTUAZIONE DELLE PROVVIDENZE CONCESSE A FAVORE DEI PENSIONATI.	250.000.000	0 0

Alcuni residui attivi vengono esclusi dal giudizio di regolarità sul conto del bilancio, tale esclusione si riflette anche con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi inclusi nel conto del patrimonio.

Le partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria si presentano come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari e non dimostrano i punti di concordanza con le relative poste di bilancio.

Sono state riscontrate discordanze rispetto ai dati esposti nel conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1995. Nell'ambito dei crediti di tesoreria per le partite relative alle disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale, per crediti relativi a pagamenti all'estero effettuati dal contabile del portafoglio e per pagamenti da regolare relativi a titoli di spesa.

Ulteriori discordanze sono state riscontrate nell'ambito dei debiti di tesoreria per le partite relative alla gestione autonoma dell'INPDAP al movimento dei vaglia risparmi postali, degli incassi da regolare ed alle contabilità speciali.

CONTO GENERALE N. 1 - (ATTIVITA' FINANZIARIE)
ATTIVITA' - (A)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI ATTIVI PER DANARO PRESSO GLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE	32.643.087.974.061	21.697.976.283.580 -16.447.082.833.349
2001	02/000	RESIDUI ATTIVI PER SOMME DA RISCUOTERE	80.981.612.360.249	32.578.568.522.416 -12.237.726.637.664
3001	03/000	CREDITI DI TESORERIA	505.402.572.817.006	1.404.387.868.127.129 -1.349.066.413.899.566
	3001	**BANCA D'ITALIA**		
	3001/1	DISPONIBILITA" DEL TESORO PER IL SERVIZIO DI TESORERIA PROVINCIALE	63.122.115.377.041	81.893.310.415.460 -77.306.972.162.222
	3002	**CREDITI PER OPERAZIONI DI PORTAFOGLIO**		
	3002/1	CONTABILE DEL PORTAFOGLIO PER PAGAMENTI ALL'ESTERO PER CONTO MINISTERI	496.236.484.580	10.648.698.478.005 -11.737.722.961.226
	3002/2	CONTABILE DEL PORTAFOGLIO PER OPERAZIONI FINANZ. E DI TESORERIA AMM./NI DIVERSE	121.676.595	4.123.091.940 -4.123.091.940
		TOTALE	496.358.161.175	10.652.821.569.945 -11.741.846.053.166
	3003	**PAGAMENTI DA REGOLARE**		
	3003/1	TITOLI DI SPESA COLLETTIVI NON INTERAMENTE ESTINTI	9.717.717.227.083	156.235.456.388.742 -146.517.739.161.659
	3003/2	CEDOLE INTERESSI B.O.T. (IN CORSO DI SCADENZA)	30.533.116.279.000	41.249.013.298.000 -37.835.189.714.000
	3003/3	TITOLI STRALCIATI IN CORSO DI REGOLAZIONE	726.554.741	954.586.261.576 -22.965.895.041.591
		TOTALE	40.251.560.060.824	198.439.055.948.318 -207.318.823.917.250
	3004	**PAGAMENTI DA RIMBORSARE SUI C/C RISPETTIVI**		
	3004/1	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	6.059.676.292.572	21.838.731.086.788 -22.975.288.455.379
	3004/2	INPDAP - GEST.D	5.595.814.278.114	19.421.708.524.417 -23.587.230.797.341
	3004/3	AMMINISTRAZIONI VARIE	64.641.096.146.358	124.470.826.135.749 -121.532.731.965.866
		TOTALE	76.296.586.717.044	165.731.265.746.954 -168.095.251.218.586

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
	3005	**ALTRI CREDITI**		
	3005/1	SOVVENZIONI DEL TESORO ALLE POSTE PER PAGAMENTI ERARIALI FUORI DEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA E PER NECESSITÀ DEL SERVIZIO VAGLIA E RISPARMI	313.472.941.559.731	1.104.566.026.256.469 -1.052.978.552.018.627
	3005/2	CREDITI PER VALORI NON DISPONIBILI	236.766.252.120	7.861.750.244 -7.695.455.745
	3005/3	PARTITE DIVERSE	21.770.056.096	113.905.127.364 -138.126.394.570
		TOTALE	313.731.477.867.942	1.104.687.793.134.078 -1.053.124.373.868.942
4001	04/000	CONTO DI CASSA	245.265.466.258	8.380.794.491.678.876 -8.380.822.505.655.982

CONTO GENERALE N. 4 - (PASSIVITÀ FINANZIARIE)
PASSIVITA' - (N)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE CODICE PROGR		OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2001	02/000	DEBITI DI TESORERIA	959.666.297.859.412	3.858.041.990.768.572 -3.800.946.824.495.335
	2001	**DEBITO FLUTTUANTE**		
	2001/1	BUONI ORDINARI DEL TESORO (VALORE NOMINALE)	412.013.980.000.000	714.250.000.000.000 -715.749.965.000.000
	2001/2	CASSA DEPOSITI E PRESTITI: GESTIONE RISPARMIO POSTALE C/C FRUTTIFERO	109.059.632.389.102	37.028.008.824.122 -23.986.059.550.904
	2001/3	CASSA DEPOSITI E PRESTITI: GEST. PRINC. C/C FRUTTIFERO	6.268.538.329.584	30.187.297.708.031 -27.191.376.442.595
	2001/4	CASSA DEPOSITI E PRESTITI: GESTIONE CONTI CORRENTI POSTALI C/C FRUTTIFERO	17.614.303.828.305	30.915.498.679.556 -32.472.449.238.967
	2001/5	INPDAP GESTIONE AUTONOMA D	335.897.860.382	18.889.068.359.309 -18.924.754.676.384
	2001/6	BANCO DI NAPOLI ED ALTRI ISTITUTI	29.019.332.754	149.384.553.977 -122.778.066.712
		TOTALE	545.321.371.740.127	831.419.258.124.995 -818.447.382.975.562
	2002	**CONTI CORRENTI**		
	2002/1	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	4.618.302.048.569	21.355.153.475.599 -22.976.374.726.024

PARTITE CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1995	VARIAZIONI
2002/2	INPDAP - GEST. AUT. D - RIMBORSI	4.156.860.278.418	18.826.496.388.650 -23.587.230.797.341
2002/3	MINISTERO POSTE ORD. VAGLIA E RISPARMI POSTALI	23.675.866.245.610	1.098.314.672.587.577 -1.092.682.536.031.800
2002/4	ALTRE AMMINISTRAZIONI	220.048.470.097.749	596.181.025.354.296 -575.899.233.505.129
	TOTALE	252.499.498.670.346	1.734.677.347.806.122 -1.715.145.375.060.294
2003	**INCASSI DA REGOLARE**		
2003/1	VAGLIA DEL TESORO	4.656.030.941.608	367.505.062.249.672 -366.619.676.926.820
2003/2	PARTITE DIVERSE	813.263.275.444	12.562.191.411.453 -13.282.113.626.273
	TOTALE	5.469.294.217.052	380.067.253.661.125 -379.901.790.553.093
2004	**ALTRE GESTIONI**		
2004/1	CONTABILITÀ SPECIALI	145.800.111.155.244	819.747.108.983.262 -805.808.712.434.355
2004/2	DEPOSITI DI TERZI	63.775.148.715	80.723.996.064.523 -80.748.784.271.414
	TOTALE	145.863.886.303.959	900.471.105.047.785 -886.557.496.705.769

PREMESSA

1. L'esperienza della Corte dei conti, nell'avviare la attuazione della riforma del controllo disegnata dalla legge n. 20 del 1994, ha consentito di misurare la portata della innovazione del modello di controllo, essenzialmente incentrato su valutazioni di risultato dell'azione amministrativa (in termini di economicità, efficienza, efficacia), a fronte del sistema tradizionale fondato sul controllo preventivo di legittimità su atti.

Le linee portanti della riforma sono valide; appare, anzi, indispensabile che venga conclusa al più presto la vicenda delle modeste modifiche introdotte con la decretazione d'urgenza, con la definitiva conversione in legge del provvedimento, senza ulteriori estensioni e correzioni in sede parlamentare. L'esigenza della certezza del diritto è primaria per un organo di rilevanza costituzionale, come la Corte dei conti, investito di funzioni di controllo e giurisdizionali.

Si tratterà, invero, nei prossimi mesi ed anni, di assicurare la continuità del processo di attuazione della riforma, con le semplificazioni e correzioni dettate dalla esperienza, con riguardo a moduli organizzativi e procedimentali.

2. La riflessione sullo stato di attuazione della riforma deve muovere da una consapevolezza della forte portata innovativa del controllo sulla gestione e della diversità del nuovo modello rispetto al controllo di legittimità su atti, nei termini chiaramente fissati dalla sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale. Il controllo sulla gestione "non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari", ed è qualificato da esiti - come la formulazione di "osservazioni" alle amministrazioni e il referto al Parlamento o ai Consigli regionali che sottolineano "il rapporto fortemente collaborativo" fra Corte e amministrazioni pubbliche, "diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione, sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

L'esperienza del controllo si è mossa nella direzione della misurazione e verificazione dei risultati, sia alla scala dell'esame del rendiconto generale dello Stato, sia nelle sedi proprie del controllo, sulla base di "programmi" chiaramente delineati (dalla Sezione del controllo sulle amministrazioni centrali dello Stato, dalla Sezione enti pubblici, dalla Sezione enti locali, dallo speciale collegio delle Sezioni riunite per l'esame delle gestioni delle Regioni a Statuto ordinario).

Questa esperienza - ancora una volta muovendo dall'insegnamento della Corte costituzionale - si avvia a superare modalità di esercizio del controllo incidentale su atti, possibile nella sede del controllo sulla gestione, che lo dilatino sino a costruire "surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto"; in quanto è necessario - come importanti pronunce della Corte in sede di controllo hanno affermato - che l'esame della legittimità di singoli atti, in sede di valutazione successiva della gestione, sia solo "assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione".

La giurisprudenza della Corte, in sede di controllo successivo ha affermato, cogliendo le potenzialità innovative della legge n. 20: la possibilità di formulare, in ogni momento, osservazioni alle amministrazioni controllate, tenute a comunicare le misure di conseguenza adottate; la diretta competenza della Sezione del controllo di approvare referti specifici alle Camere ed ai Consigli regionali.

Questa fase di avvio ha posto in evidenza, inoltre, la necessità di riconsiderare, per la misurazione e la valutazione delle gestioni, la funzionalità dello schema procedurale, tipico del controllo preventivo, fondato sulle competenze di un magistrato monocratico, su una rigida divisione delle attribuzioni per Ministeri, sul connesso modello organizzativo di uffici, anche decentrati.

Il controllo successivo sulla gestione, anche in base all'esperienza della Sezione Enti pubblici e della Sezione Enti locali, richiede competenze collegiali, magistrati istruttori e relatori, nuclei di valutazione ed ispettivi posti a disposizione dei collegi e dei magistrati relatori.

L'adeguamento della Corte ai nuovi compiti - che muove dal solido fondamento di una lunga esperienza e di una profonda conoscenza della finanza pubblica - esige la elaborazione di una base comune di metodologie e strumenti di analisi, da promuovere anche attraverso la collaborazione con le istituzioni tecniche del settore pubblico dotate (come l'ISTAT, la Banca centrale, l'Autorità per la tutela del mercato e della concorrenza, l'Autorità per l'informatica) di statuti di autonomia nei confronti del Governo. E' essenziale anche, in una prospettiva lungimirante, promuovere l'apporto di più specifiche competenze economiche, statistiche, di scienza dell'amministrazione. Questa esigenza si pone, come appare ovvio, in particolare per gli apparati tecnico-amministrativi posti al servizio della magistratura contabile.

3. La qualificazione della Corte come organo "al servizio dello Stato comunità" - e posto, perciò, in rapporto "ausiliario" non solo verso gli organi della sovranità ma anche nei confronti degli organi rappresentativi esponenziali delle autonomie regionali e locali - affermata dalla Corte costituzionale, ha il suo fondamento: nella tradizione di neutralità e indipendenza dell'Istituto; nelle esperienze significative condotte, per più di un decennio dalla Sezione enti locali; nella lunga esperienza (che trae origine dalle leggi costituzionali sugli Statuti) di controllo sulle Regioni ad autonomia speciale; da ultimo nell'avvio, positivamente esperito, del nuovo controllo sulle gestioni regionali disciplinato dall'art. 3 comma 5 della legge n.20 del 1994.

La Corte proseguirà nell'opera intrapresa, consapevole dell'importanza di un controllo che aiuti la crescita delle autonomie, all'interno di un sistema di garanzie e offrendo ai cittadini un rigoroso esame dei risultati della gestione.

Nella stagione, che sembra aprirsi, di revisione della parte II della Costituzione, si è sviluppata una riflessione istituzionale che pone in luce il contrasto fra controllo su atti e costruzione autonomistica, dalla quale consegue il declino dei modelli offerti dagli articoli 125 e 130 della Costituzione.

La Corte dei conti, caratterizzata dal proprio "ruolo complessivo" di "garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario" del settore pubblico e della correttezza della gestione delle risorse collettive, può collocarsi al centro di un articolato ordinamento dei controlli all'interno di una nuova "forma di Stato".

4. I pericoli che sono stati evocati per un intreccio-sovrapposizione fra controllo successivo sulla gestione e giurisdizione di responsabilità, in realtà chiamano in causa la collocazione della Corte dei conti italiana nel disegno degli articoli 100 e 103 della Costituzione. Ma, al riguardo, è ora da riaffermare con convinzione che la compresenza, in un solo organismo, delle funzioni di controllo e giurisdizione (anche alla luce di una meditata comparazione con le principali esperienze straniere) è fattore istituzionale positivo, a garanzia del buon andamento dell'amministrazione e a tutela di interessi diffusi dei cittadini.

Questa garanzia e questa tutela, con il decentramento della giurisdizione, si sono estese, perchè i cittadini e le istituzioni hanno trovato un riscontro locale alle loro esigenze di giustizia.

La connotazione della Corte (qualificata dalla giurisdizione e dal controllo) deve peraltro essere salvaguardata intensificando la tradizionale demarcazione dei confini fra le due funzioni, sotto il profilo della organizzazione interna e del personale di magistratura, presidiata e garantita dall'organo di autogoverno.

In effetti l'utilizzazione - da parte degli organi titolari dell'azione di responsabilità per danno erariale e di quelli della giurisdizione contabile - "delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione", potrebbe costituire un pericolo se iniziative di responsabilità fossero proposte con il sostegno di queste notizie e di questi dati, e se la giurisdizione si ponesse come sanzione delle determinazioni negative del controllo. Ma ciò non è mai avvenuto in questa prima esperimentazione del nuovo modello di controllo e di contemporaneo decentramento regionale della giurisdizione. E poichè, d'altra parte, il controllo di gestione sempre più si allontana dall'esame di singoli fatti, sempre più va valorizzato il diaframma imposto dalle garanzie processuali che sorreggono la iniziativa del Pubblico Ministero, oltre il diaframma interposto dalle Sezioni giudicanti; diaframma che rende inutilizzabili, sul piano probatorio, di per sè, dati e notizie provenienti dal controllo.

5. Dinanzi ai delicati problemi e temi sommariamente evocati appare necessaria, nei mesi e negli anni prossimi, una ferma guida del percorso di attuativo della "grande riforma" disegnata dalle leggi n. 19 e n.20 del 1994. Il monitoraggio del percorso di attuazione della riforma e la adozione dei rimedi necessari per superare le disfunzioni richiamano in primo luogo le responsabilità della stessa Corte: nell'esercizio delle proprie attribuzioni; nella sede dell'esercizio del potere regolamentare disciplinato dall'art. 4 della legge n.20; nella sede dell'organo di autogoverno. L'intervento del legislatore nelle forme ordinarie di produzione normativa può rivelarsi indispensabile - tenendo ferme le linee essenziali della riforma del 1994 - per le correzioni che esigono adeguamenti delle norme primarie e per l'impegnativa opera di innovazione organizzativa e di rafforzamento delle capacità tecniche della magistratura e degli uffici, nella direzione della compiuta ed efficace attuazione dei nuovi modelli del controllo e di giurisdizione articolata regionalmente.

RELAZIONE SUL RENDICONTO 1995

Capitolo I

Sommario: 1. **Considerazioni generali**
2. **Il bilancio dello Stato nel 1995**
3. **L'informazione sui conti pubblici**
4. **Il settore statale: obiettivi e risultati**
5. **I conti delle Amministrazioni Pubbliche**
6. **La politica di bilancio per il 1996: previsioni, obiettivi, linee di interventi**
7. **Bilancio e ordinamento contabile**

1. Considerazioni generali

La battuta d'arresto nel percorso di risanamento dei conti pubblici, che aveva caratterizzato il 1994, è stata largamente compensata dai risultati del 1995. Tutti gli indicatori di finanza pubblica segnano, infatti, nell'anno scorso, rilevanti miglioramenti: si riducono, in valore assoluto e in quota di PIL, il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche; aumenta, in misura notevole e senza confronti tra i paesi industriali, l'avanzo primario; flette, finalmente, il rapporto tra debito e prodotto interno lordo; non cresce la pressione fiscale; diminuisce, ancora, in rapporto al PIL, la spesa pubblica complessiva e, in misura molto maggiore, la spesa primaria.

Interventi correttivi per quasi 70 mila miliardi e andamento dell'economia più favorevole del previsto sono alla base dei risultati positivi del 1995.

Come previsto da diversi osservatori - e, anche dalla Corte - non si è invece realizzato il profilo di discesa dei tassi d'interesse ipotizzato nei documenti governativi. La spesa per interessi ha, pertanto, debordato, rispetto agli obiettivi, per circa 20 mila miliardi.

Il forte accumulo di residui passivi e la tendenza ad un ampliamento del saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato, che indica squilibri crescenti per il prossimo triennio, costituiscono segnali in controtendenza di possibili riflessi destabilizzanti.

Al riguardo non va sottovalutato il ruolo che, nel conseguimento dei positivi risultati del 1995, hanno avuto rinvii e ritardi di pagamenti sia nella parte corrente che nei programmi di spesa in conto capitale. In questa direzione si è operato sia attraverso la gestione di bilancio sia attraverso la tesoreria come confermerebbe la forte accelerazione nella dinamica del fabbisogno nei primi mesi del 1996.

2. Il bilancio dello Stato

2.1.

Nel 1995, anno segnato da esiti decisamente positivi nella gestione complessiva della finanza pubblica, si evidenziano - per una evoluzione difforme e molto meno favorevole - il risultato gestionale del bilancio di competenza dello Stato e l'ampia formazione di residui passivi. Il saldo netto da finanziare della gestione di competenza, al lordo delle regolazioni debitorie, è, infatti, risultato pari a 141.877 miliardi, valore più elevato, per poco meno di 5 mila miliardi, del corrispondente dato di consuntivo del 1994. Nel rapporto con il prodotto interno lordo si avverte un miglioramento (dell'ordine dello 0,4%), ma di entità di gran lunga più contenuta rispetto ai progressi che, come si vedrà più avanti, sono stati conseguiti con riguardo ai più ampi aggregati di finanza pubblica.

Il dato di rendiconto è, invece, migliore per il saldo della gestione di cassa (121.500 miliardi) che si riduce di circa 9 mila miliardi rispetto al 1994, con una minore incidenza sul PIL dell'1,1%.

La crescita del saldo negativo del bilancio di competenza (per la prima volta da molti anni superiore in valore assoluto al fabbisogno del settore statale) e l'andamento del bilancio di cassa solo in apparenza meno sfavorevole, in quanto determinato anche da rinvii di pagamenti, segnalano un potenziale rischio di andamenti negativi dei conti dello Stato per gli anni successivi. Confermano tale valutazione il forte incremento dei resi-

dui passivi, che nel 1995 hanno superato i 154.000 miliardi (contro i 131.600 del 1994), e la notevole incidenza su di essi di somme ad elevata spendibilità.

Nel capitolo III della presente Relazione sono diffusamente analizzati gli andamenti delle gestioni di competenza e di cassa del bilancio dello Stato, con riguardo alle singole categorie di entrata e di spesa. Si traggono, in proposito, conclusioni e valutazioni sui fattori alla base dell'evoluzione segnata nell'esercizio 1995.

In questa sede è sufficiente richiamare come il confronto tra le due gestioni ponga in luce, soprattutto, il diverso ritmo di espansione delle spese finali (+9% per la competenza e + 5,3% per la cassa) dovuto soprattutto alla forte compressione della dinamica dei pagamenti per trasferimenti correnti (+3,1% rispetto ai corrispondenti dati d'impegno, pari a + 10,5%).

2.2.

Il compito istituzionalmente affidato alla Corte di riferire sui risultati della gestione del bilancio statale si è rivelato, nel corso degli ultimi anni, sempre meno significativo ai fini di una valutazione complessiva dei risultati e delle tendenze della finanza pubblica. Il riferimento agli aggregati più ampi (Settore statale, Conto delle Amministrazioni pubbliche), da alcuni anni utilizzati anche nelle analisi della Corte, è reso necessario dal sempre minore rilievo del bilancio dello Stato, la cui significatività è stata progressivamente svuotata dal peso assunto da numerosi fattori che ne influenzano negativamente la rappresentazione (dal ruolo anomalo della Tesoreria, all'uso improprio dei limiti d'impegno, al rinvio o alla sottostima di oneri, alla formazione di debiti occulti nei settori a rischio, ai criteri di contabilizzazione, non sempre decifrabili, di poste di entrata o di spesa, alla collocazione "sotto la linea" di operazioni che dovrebbero più correttamente incidere sul disavanzo ecc.).

Sotto questo aspetto appare alla Corte particolarmente grave lo stato delle informazioni sui conti pubblici sotto il profilo della trasparenza e della tempestività. E', in particolare, da censurare - in una fase nella quale si riduce la rappresentatività del bilancio dello Stato e acquistano rilievo aggregati diversi e più ampi - l'omissione di puntuali e sistematici raccordi tra i differenti conti pubblici.

3. L'informazione sui conti pubblici

3.1.

L'esigenza di un'informazione completa e trasparente è resa più urgente, nel nostro paese, dalla pluralità di conti utilizzati nelle analisi di finanza pubblica e dal continuo mutamento delle definizioni e dei confini degli aggregati, essenzialmente a seguito delle trasformazioni negli assetti giuridico-contabili di numerosi enti ed aziende facenti capo al settore pubblico.

La questione, già di per sè intricata, è diventata ancora più complessa da quando gli andamenti dei conti pubblici sono sottoposti non solo al vaglio parlamentare e dell'opinione pubblica, ma anche dell'Unione Europea per la verifica delle condizioni di convergenza definite in occasione degli accordi di Maastricht. A tal fine rilevano alcune grandezze e definizioni che, essendo tratte dagli schemi della contabilità nazionale (il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche), possono discostarsi, anche in misura non lieve, da quelle approvate dal Parlamento nella sessione di bilancio.

Nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici, gli obiettivi devono necessariamente riferirsi ai conti del settore statale o delle amministrazioni pubbliche. Ma le manovre attraverso le quali viene attuato il programma di risanamento si definiscono con il bilancio dello Stato e con la legge finanziaria, tanto che il principale limite sancito normativamente (e assunto a base delle risoluzioni parlamentari) è il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato. E' sufficiente osservare i valori e gli andamenti registrati negli ultimi anni da queste diverse grandezze (il saldo netto di competenza dello Stato, che, dal 1990 risultava inferiore al fabbisogno del settore statale, nel 1995 e ancora di più nella previsione 1996-98, è più elevato e con uno scarto crescente) per comprendere come il Parlamento, in realtà, approvi e controlli flussi di spesa e di entrata che nelle leggi finanziaria e di bilancio hanno un collegamento non trasparente con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica misurati a livello macroeconomico.

La discussione sugli obiettivi da perseguire e sull'adeguatezza dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici rischia, pertanto, di svilupparsi, soprattutto in sede politica e parlamentare, con riguardo a una base conoscitiva insufficiente.

La carenza di raccordi completi e sistematici tra i diversi conti - ciascuno rispondente a una specifica esigenza - non consente di collegare la manovra di bilancio con gli obiettivi più generali di finanza pubblica, annualmente definiti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Il rispetto puntuale dei

saldi approvati dal Parlamento con riguardo al bilancio dello Stato può infatti convivere con rilevanti interventi di modifica del fabbisogno del settore statale o dell'indebitamento della P.A., senza che di ciò si abbia esatta percezione.

I margini di discrezionalità a disposizione del governo possono consentire di predisporre gli adattamenti utili a mantenere entro i valori programmati le variabili e i saldi strategici. Tuttavia, non si può negare che ciò avvenga spesso anche a scapito della trasparenza dei conti di finanza pubblica: diviene, infatti, arduo distinguere i progressi effettivi conseguiti sulla via del riequilibrio, dai meri aggiustamenti contabili che potrebbero nascondere (o allontanare temporaneamente) un potenziale di impegni di spesa e di debiti fortemente destabilizzante.

3.2.

Allo scopo di colmare le lacune che oggi non consentono il collegamento tra i diversi aggregati di finanza pubblica, sarebbe necessario disporre - in sede sia di previsioni che di consuntivi - delle seguenti informazioni essenziali:

- l'adozione di più rigorose procedure di verifica delle quantificazioni del bilancio a legislazione vigente, con particolare riguardo al raccordo tra il bilancio di competenza e il bilancio di cassa;
- il passaggio dal bilancio di cassa al conto consolidato del settore statale, attraverso la costruzione di uno schema espositivo dei flussi di Tesoreria (anche nella pur ardua fase di previsione) corrispondente all'articolazione del bilancio e la pubblicazione delle metodologie adottate;
- il raccordo tra il settore statale e i conti delle amministrazioni pubbliche utilizzati in contabilità nazionale;
- il collegamento tra il fabbisogno (settore statale) o l'indebitamento netto (amministrazioni pubbliche) e la variazione dello stock di debito, attraverso il quale passano, oggi, operazioni "sotto la linea" - soprattutto regolazioni di debiti pregressi - di rilevanti dimensioni e, quindi, in grado di rendere i saldi dei conti pubblici indicatori inadeguati delle esigenze finanziarie da coprire con l'impiego di risparmio del settore privato, attraverso l'accensione di nuovi debiti.

Per quanto attiene, in particolare, al campo di osservazione proprio della Corte, la richiesta di una maggiore disponibilità e diffusione delle informazioni sulle tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente deriva dall'osservazione che tale bilancio, pur avendo il carattere di legge formale che impone una proiezione dei conti dello Stato a struttura normativa esistente, lascia all'Amministrazione margini non lievi di discrezionalità nelle valutazioni di numerose voci di entrata e di spesa. Con ciò non si intende segnalare una anomalia, ma semplicemente rilevare che la definizione di tali poste - essendo condizionata, a sua volta, dalla formulazione di ipotesi e di previsioni su variabili o parametri esterni - non è il risultato di un meccanismo automatico, ma, invece, delle assunzioni e dei "modelli previsionali" utilizzati dall'Amministrazione.

E' sufficiente, al riguardo, richiamare l'attenzione sull'influenza delle previsioni macroeconomiche sulla determinazione sia di gran parte delle entrate tributarie che di numerose voci di spesa (come, ad esempio, gli interessi sul debito). Così come, per altri oneri "inderogabili", la quantificazione proposta dal bilancio annuale richiede ipotesi sull'evoluzione di diverse variabili demografiche, sociali ed economiche.

Una puntuale esplicitazione delle valutazioni e delle tecniche adottate per la determinazione delle singole componenti del bilancio a legislazione vigente consentirebbe, prima della concentrazione del dibattito sulle manovre correttive proposte con la legge finanziaria, di aprire un confronto sulle proiezioni tendenziali dei conti pubblici.

4. **Il settore statale: obiettivi e risultati**

4.1.

Nel luglio del 1994, con il DPEF 1995-97 erano tracciati gli indirizzi di politica di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso gli obiettivi "europei": stabilizzare nel 1996 il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, attraverso la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio di riferimento. Lo scenario tendenziale, infatti, forniva cifre allarmanti: il fabbisogno del settore statale appariva in continua espansione (186 mila miliardi nel 1995, 193 mila nel 1996 e 201 mila nel 1997); il saldo primario tornava in disavanzo in ciascuno degli anni del triennio; l'aumento del rapporto debito/PIL non si sarebbe interrotto.

Di fronte a tali tendenze, il DPEF 1995-97 proponeva, per il 1995, una manovra di bilancio di dimensioni quantitative assai più consistenti di quella dell'anno precedente (45 mila miliardi). Ad essa avrebbero poi fatto

seguito interventi addizionali pari a 35 mila miliardi nel 1996 e a 16 mila nel 1997. Ulteriori effetti di contenimento sarebbero derivati, in ciascuno dei tre anni, dai minori oneri per interessi conseguenti al minor fabbisogno.

Il fabbisogno del 1995 si sarebbe, così, assestato poco oltre i 138 mila miliardi, l'avanzo primario intorno a 34 mila miliardi. Il rapporto debito PIL sarebbe ancora aumentato nel 1995 per poi stabilizzarsi e, quindi, iniziare la discesa a partire dal 1996.

Questi obiettivi erano confermati dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre 1994. In tale occasione, tuttavia, a causa dell'andamento dei tassi d'interesse meno favorevole del previsto, veniva corretto verso l'alto l'obiettivo di avanzo primario (37.650 miliardi), mantenendo invariato quello relativo al fabbisogno complessivo. Si rendeva, conseguentemente, necessaria una manovra di bilancio più ampia di quella prefigurata in luglio. Con il disegno di legge finanziaria e con i provvedimenti collegati, erano messi a punto interventi correttivi in grado, secondo le stime governative, di determinare una riduzione del fabbisogno primario tendenziale del settore statale di circa 48 mila miliardi. Sul fabbisogno complessivo la riduzione attesa era valutata in 50 mila miliardi, per effetto di 2 mila miliardi di minori oneri per interessi attribuiti all'attuazione della manovra di bilancio.

4.2.

La manovra di riequilibrio per il 1995 è stata attuata con l'approvazione della legge finanziaria (L. 23/12/94 n. 725) e dei due provvedimenti collegati (L. 30/11/94 n. 656 e L. 23/12/94 n. 724). Rispetto al disegno originario, il recepimento delle modifiche introdotte nel corso dell'iter parlamentare non ha prodotto scostamenti significativi in termini di saldi programmatici, mentre sono mutate sostanzialmente numerose disposizioni relative ai singoli settori d'intervento. Nel complesso , la composizione della manovra è stata solo lievemente modificata, a seguito di minori risparmi di spesa per circa 2.700 miliardi, compensati da un maggior gettito tributario e contributivo. Secondo le stime governative il contenimento della spesa sarebbe risultato di poco superiore ai 24 mila miliardi (oltre 9 mila miliardi nel settore previdenziale, 6 mila miliardi nella sanità, 300 miliardi nel pubblico impiego e poco meno di 9 mila miliardi per effetto dei "tagli" nelle spese per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti e nelle partite finanziarie), mentre le maggiori entrate sarebbero state di poco inferiori a 24 mila miliardi, per effetto di numerose misure, le più significative delle quali, sul piano del gettito atteso, avrebbero dovuto essere il cosiddetto concordato fiscale di massa o accertamento con adesione (11.500 miliardi), il condono edilizio (6.900 miliardi) e la riapertura dei termini per il condono previdenziale (1.900 miliardi).

Sull'impianto complessivo della manovra di bilancio per il 1995, la Corte ebbe modo di esprimersi, sia nei referti trasmessi al Parlamento (Referto sul bilancio a legislazione vigente dell'ottobre 1994, Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa) sia in occasione delle audizioni presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato sul DPEF 95-97 (26 luglio 1994) e sul bilancio dello Stato (18 ottobre 1994).

Pur nel contesto di un giudizio sostanzialmente positivo sugli intenti espressi dal governo circa il percorso di riequilibrio dei conti pubblici e circa la dimensione degli interventi correttivi da attuare nel triennio, la Corte manifestò alcune perplessità, in relazione:

– alla scelta, non positiva, di ricorrere per il 1995 a misure fiscali straordinarie (soprattutto il concordato di massa per il periodo 1989-93), senza indicazioni certe sugli effetti di gettito a regime del nuovo sistema di accertamento;

– all'adozione, nei documenti governativi, di uno scenario troppo ottimistico di riduzione dei tassi d'interesse, a quel momento già in fase di rapido rialzo;

– al rinvio ad un apposito provvedimento - poi approvato nell'estate del 1995 - delle misure di riordino del settore previdenziale.

4.3.

Dal momento dell'approvazione della manovra di bilancio, sfavorevoli condizioni internazionali e difficoltà di origine interna hanno accentuato il grado di sfiducia dei mercati finanziari, aggravando l'onere per il pagamento degli interessi sul debito, per il quale, secondo stime della Banca d'Italia, si profilava uno sconfinamento dell'ordine di circa 14 mila miliardi. Inoltre, per alcuni interventi approvati con la manovra di bilancio appariva verosimile che, soprattutto a causa di ritardi e difficoltà amministrative, gli effetti di contenimento del fabbisogno 1995 sarebbero risultati minori di quelli accolti dalle valutazioni ufficiali. Ciò riguardava, in primo luogo, il concordato fiscale, per il quale appariva realistico uno slittamento nei tempi di realizzazione, con un minor beneficio per i conti del primo anno di attuazione. La percezione di uno scarto considerevole tra tenden-

ze in atto e obiettivi programmatici e la necessità di perseguire un rapido recupero di fiducia dei mercati, ha indotto il nuovo governo a presentare alla fine di febbraio (con il D.L. n. 41), una manovra aggiuntiva dell'ammontare complessivo di circa 21 mila miliardi per il 1995.

Circa 3/4 degli effetti attesi erano affidati a misure tributarie (aumento dell'IVA e delle accise sui prodotti energetici) di carattere permanente, mentre il resto degli interventi consisteva in risparmi di spesa concentrati essenzialmente nella riduzione dei trasferimenti a favore degli enti territoriali.

Le dimensioni quantitativamente rilevanti della manovra aggiuntiva erano funzionali al perseguimento dell'obiettivo originario di fabbisogno nel 1995, attraverso la realizzazione di un avanzo primario programmatico ancora più elevato di quello previsto nella Relazione Previsionale e Programmatica; e ciò al fine di compensare il maggior carico di oneri per interessi.

L'impennata dei tassi d'interesse, già in atto dalla seconda metà del 1994, proseguiva nei primi mesi del 1995. Parallelamente, tuttavia, si modificavano, in senso favorevole ai conti pubblici (in particolare, alle entrate tributarie) i profili del quadro macroeconomico, a seguito di una crescita economica più rapida del previsto, sia nella sua componente reale che nell'espressione nominale. In occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa (aprile '95), alla luce delle nuove previsioni macroeconomiche (3% di crescita reale del PIL e 4,1% di inflazione, contro previsioni originarie, pari, rispettivamente, a 2,7% e 2,6%), il governo aggiornava gli obiettivi 1995, accelerando il percorso verso la stabilizzazione del debito. Il fabbisogno del settore statale era fissato a 134 mila miliardi (contro i 138 mila del DPEF 1995-97), l'avanzo primario a 58 mila miliardi (24 mila miliardi oltre l'obiettivo del DPEF). La spesa per interessi, invece, era prevista in 192 mila miliardi (20 mila miliardi più elevata di quella assunta dal DPEF). Ad una definitiva revisione in senso ulteriormente migliorativo degli obiettivi per il 1995 procedeva il DPEF 1996-98, presentato dal governo all'inizio di giugno.

Il fabbisogno veniva ricondotto a 130 mila miliardi (circa 24 mila meno del consuntivo 1994), l'avanzo primario a 60 mila miliardi (circa 42 mila miliardi più che nel 1994). Il debito del settore statale in rapporto al PIL era stimato pari a 123,8%, risultato che avrebbe consentito di conseguire in anticipo la stabilizzazione (essendo pari a 124,3% il rapporto registrato nel 1994).

La Relazione Previsionale e Programmatica del settembre scorso ribadiva sostanzialmente tali obiettivi quantitativi, con una marginale variazione in aumento per l'avanzo primario (61 mila miliardi) accompagnata da una maggior spesa per interessi.

4.4

Un anno fa', nel commentare in sede di Relazione sul rendiconto gli andamenti di finanza pubblica, la Corte esprimeva l'avviso che nonostante l'apparente regresso registrato nel 1994 nel processo di riequilibrio avviato nel 1992 (segnalato dai risultati di saldo assai discosti dagli obiettivi), numerosi fattori concorrevano nel precostituire una base di partenza favorevole per i conti pubblici del 1995 e degli anni seguenti. In particolare, si segnalava l'avvenuto disinnesco dei meccanismi d'espansione della spesa primaria, finalmente in netta decelerazione, e l'evento "storico" della diminuzione in valore assoluto della spesa pubblica totale, dopo diversi decenni. Non minore rilievo assumeva, poi, la consistente riduzione della pressione fiscale e contributiva, tornata poco sopra al 40% dopo aver superato il 43% nel 1993.

Gli andamenti del 1995 - che, peraltro, si avvalgono di interventi correttivi per quasi 70 mila miliardi - hanno consentito di conseguire gli obiettivi ai più ambiziosi livelli ridefiniti nel corso dell'anno. In termini di settore statale, il fabbisogno, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è risultato pari a circa 130.200 miliardi, con un recupero di oltre due punti percentuali nell'incidenza sul PIL (dal 9,5% del 1994 al 7,4%).

Il miglioramento è stato di oltre 25 mila miliardi rispetto al fabbisogno registrato nel 1994 (155.600 miliardi) e di circa 55 mila miliardi rispetto alla dimensione che il disavanzo avrebbe assunto nello scenario tendenziale (cioè in assenza di misure correttive).

L'avanzo primario, in fortissima espansione rispetto al 1994 (oltre 63 mila miliardi contro circa 17 mila), ha persino superato l'obiettivo programmatico, con un aumento dell'incidenza sul PIL dall'1,1% del 1994 al 3,6%.

La dimensione assoluta raggiunta dall'avanzo primario, ma, soprattutto, l'entità della correzione strutturale di bilancio realizzata in Italia nel quinquennio 1990-95 superano largamente i risultati conseguiti dai principali paesi industriali. Secondo un'analisi dell'Istituto Monetario Europeo, tale correzione si commisura, per il nostro paese, a circa 5 punti di PIL nel quinquennio contro un valore medio per i 15 paesi dell'Unione Europea di circa 1 punto e con valori di segno negativo per la Francia e il Regno Unito e inferiori all'1% per la Germania.

L'andamento del saldo primario testimonia del successo degli interventi di riordino strutturale dei settori di spesa a rischio - in particolare previdenza e sanità - che, definiti dopo il 1992, sono destinati a produrre effetti differiti ma permanenti di contenimento della spesa pubblica, che, in effetti, anche nel 1995 ha continuato a segnare una flessione nell'incidenza sul PIL.

Il notevole risultato conseguito in termini di avanzo primario ha permesso di assorbire una crescita della spesa per interessi che, come anche la Corte aveva previsto, è risultata molto maggiore delle valutazioni ufficiali (194 mila miliardi contro i 176 mila stimati dalla RPP del settembre 1994). A differenza del 1994, anno nel quale la spesa per interessi era diminuita del 4.7% rispetto al 1993, nel 1995 essa ha segnato un aumento del 12,1% per effetto, soprattutto, della sfavorevole evoluzione dei tassi d'interesse in atto dalla seconda metà del 1994 e, a sua volta, indotta sia dalle tendenze al rialzo dei tassi internazionali sia dall'alto premio di rischio sui titoli italiani connesso alle condizioni di forte instabilità politica sperimentate dal nostro paese nel periodo in esame. L'aggravio nell'onere per interessi registrato nel 1995, avrebbe, peraltro, potuto risultare ancora più elevato degli oltre 20 mila miliardi segnati dal consuntivo, se il Tesoro - come si preciserà più avanti - non avesse adottato, anche nel 1995, la soluzione tecnica delle emissioni a cedola immutata e, quindi, inferiore ai tassi di mercato (con conseguente espansione del fenomeno degli scarti di emissione, non contabilizzati nel fabbisogno) e non avesse fatto ricorso ad emissioni di CTZ, per i quali gli oneri per interessi sono registrati al momento della maturazione.

4.5.

Il controllo operato sui flussi della spesa primaria è risultato, nel 1995, assai severo. Nel complesso, rispetto al 1994, si è verificata una diminuzione dello 0,2% per i pagamenti totali e dello 0,7% per i pagamenti correnti al netto degli interessi.

La contrazione ha riguardato pressoché tutte le categorie economiche: sostanzialmente ferme le spese di personale così come nel 1994, in forte caduta gli acquisti di beni e servizi (-7,3%) e in flessione anche i trasferimenti correnti. Si noti che, in presenza di un tasso di inflazione che ha superato il 5%, la compressione delle spese in termini reali risulta assai più pesante.

Gli incassi tributari del settore statale sono aumentati nel 1995 di quasi 39 mila miliardi con un incremento del 9,5% (contro una diminuzione del 3,6% nel 1994), pur rimandendo nettamente al di sotto delle proiezioni programmatiche.

Gli incrementi realizzati si distribuiscono in modo pressoché uniforme tra le imposte dirette (21 mila miliardi circa) e le indirette (circa 18 mila miliardi), e sono in larga misura (circa 25 mila miliardi) da imputare alle misure adottate in sede di manovra di bilancio e in occasione della "manovrina" di febbraio (DL n. 41/95). Al netto della componente straordinaria e discrezionale di tali interventi, si può stimare che l'evoluzione del prelievo sarebbe restata ben al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale (8,1%), a conferma di una spontanea tendenza al declino della pressione fiscale. Nell'ambito delle diverse categorie di tributi, ad una crescita molto sostenuta, anche se inferiore alle previsioni ufficiali dell'Irpef e dell'Iva (il cui gettito, peraltro, risulta contabilmente aumentato per effetto dell'inclusione in bilancio, a partire dal 1995, delle somme relative ai rimborsi), fanno riscontro la diminuzione in valore assoluto di Irpeg e Ilor e il cedimento delle ritenute su interessi e redditi da capitale soprattutto per la forte flessione delle ritenute sugli interessi bancari (-35% circa).

4.6.

Il conseguimento dell'obiettivo di fabbisogno del settore statale, che è il risultato dell'operare congiunto del bilancio di cassa dello Stato e della Tesoreria, ha mostrato, negli ultimi anni, un'estrema variabilità nel ruolo relativo delle due gestioni che si sono mosse in senso compensativo.

Anche nel 1995 tale tendenza è stata confermata. Infatti, la forte compressione della spesa primaria esercitata a livello della gestione di bilancio ha consentito di chiudere l'esercizio con un risultato differenziale migliore di quanto originariamente stimato. La Tesoreria, pertanto, ha potuto compensare, in parte, il maggior rigore del bilancio di cassa dello Stato con operazioni che hanno condotto ad un saldo finale negativo per circa 2.600 miliardi (contro un avanzo previsto di oltre 7 mila miliardi); e ciò nel rispetto dell'obiettivo programmatico relativo al fabbisogno del settore statale (130 mila miliardi). La gestione di tesoreria ha, comunque, segnato un netto miglioramento rispetto al 1994, allorché il saldo finale registrò un disavanzo di circa 28 mila miliardi.

Alla base del minore sbilancio del 1995, vi sono, in primo luogo, il più elevato apporto del bilancio dello Stato all'INPS, che ha corrispondentemente ridimensionato il volume delle anticipazioni di tesoreria (da circa 21 mila a circa 12 mila miliardi) e il saldo positivo delle "altre operazioni" (circa 10 mila miliardi a fronte di

un disavanzo di oltre 8 mila miliardi nel 1994), essenzialmente per effetto di un consistente aumento degli introiti (sul quale ha influito l'incremento degli afflussi sui conti CEE) e di un notevole contenimento dei tiraggi da parte degli enti titolari di conti di deposito presso la Tesoreria.

4.7.

Richiamando quanto già detto nei paragrafi precedenti con riguardo alle insufficienze dell'informazione di finanza pubblica, si deve ribadire come, anche se le informazioni sul raccordo competenza/cassa e sulla qualità delle stime di cassa fossero soddisfacenti, non si disporrebbe ancora di elementi adeguati per valutare, sia nella fase delle previsioni che in quella del rendiconto, l'attendibilità e la completezza dei dati proposti con i conti del settore statale. Ciò dipende essenzialmente dal ruolo che, nell'attuale assetto, riveste - negli effetti sui conti del settore statale - la gestione della Tesoreria. Il conto del settore statale, infatti, aggrega e consolida, sia nella fase della previsione che a consuntivo, le operazioni di entrata e di spesa di un insieme piuttosto eterogeneo di organismi pubblici, secondo uno schema che ha lo scopo principale di definire l'ammontare di finanziamenti richiesto da quegli organismi per far fronte a tutti i pagamenti che eccedono gli incassi.

A tal fine, vengono rilevate tutte quelle operazioni - compresi i movimenti dei conti correnti aperti da enti pubblici presso la Tesoreria dello Stato - che si riflettono direttamente sulla creazione dei flussi monetari e finanziari.

La Tesoreria nel suo complesso (comprensiva dell'attività della Cassa DDPP) rappresenta, pertanto, un punto di raccordo fondamentale per l'analisi dei conti pubblici in due passaggi principali:

- dal bilancio dello Stato al settore statale, in quanto solo il consolidamento tra i dati della gestione di bilancio e quelli della gestione di tesoreria offre una valutazione dell'effettiva attività di spesa (e di prelievo), dato che parte delle spese contabilizzate in bilancio non si traducono in effettive erogazioni nell'anno di riferimento. E viceversa;
- dal settore statale (ormai molto ridimensionato a seguito della "privatizzazione" di ex aziende autonome ed enti pubblici) agli aggregati più rappresentativi dell'azione complessiva di finanza pubblica (settore pubblico e P.A.), in quanto, attraverso i conti di deposito intestati ad enti esterni al Settore statale, la Tesoreria fornisce, almeno in termini di saldi, una indicazione sugli effetti dell'attività di spesa e di prelievo di tali enti.

Il filtro operato dalla Tesoreria nel passaggio dal bilancio di cassa al Settore statale si è progressivamente tradotto, nella situazione italiana, in una anomala e impropria funzione di effettiva allocazione delle risorse pubbliche e, quindi, nella sottrazione di significatività al bilancio dello Stato.

Le implicazioni del ruolo assunto dalla Tesoreria sono state ben messe in luce dalla Commissione Tecnica per la spesa pubblica, che ha raccomandato il ripristino della "funzione originaria di pura gestione dei flussi di cassa, evitando che essa (leggi: la Tesoreria) venga a sostituirsi surrettiziamente al bilancio". Ciò significa, soprattutto, che "le attività e le obbligazioni oggi gestite fuori bilancio, in particolare il finanziamento della Tesoreria all'INPS, devono essere riportate nel bilancio".

Si osserva, in proposito, come - anche a causa della sottovalutazione, nella sede del bilancio dello Stato, degli oneri di alcuni grandi comparti di spesa (come nel caso della spesa per pensioni o dei fabbisogni del Fondo sanitario nazionale) - il perseguimento degli obiettivi di fabbisogno del settore statale sia affidato alla fase della gestione complessiva dei flussi di cassa attraverso la Tesoreria.

Lo scarto tra le somme disponibili nel bilancio dello Stato e la domanda di prestazioni e di servizi da erogare è colmato con anticipazioni di tesoreria o con l'accensione di debiti con fornitori e banche da parte dei centri di spesa, operazioni che, pertanto, rendono il fabbisogno del settore statale un inadeguato indicatore delle effettive esigenze di assorbimento di risorse finanziarie.

4.8.

La riduzione del fabbisogno del settore statale ha consentito di anticipare al 1995 la stabilizzazione del rapporto debito/PIL, obiettivo strategico dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici. Mentre nel 1994, infatti, tale rapporto aveva ancora segnato un incremento di circa 3,5 punti, nel 1995, con riferimento alla nozione di

debito adottata in sede europea ai fini delle verifiche imposte dagli accordi di Maastricht, si è registrata una flessione di 6 decimi di punto (dal 125,5% al 124,9%). L'ultimo precedente episodio di riduzione si era avuto nel 1980, quando, tuttavia, il risultato era da imputare alla crescita elevatissima della componente inflazionistica del PIL (oltre il 21%).

Anche per il 1995, per effetto di criteri di contabilizzazione solo in parte corretti, la variazione nella consistenza assoluta del debito pubblico non coincide con il nuovo fabbisogno formatosi nell'anno.

Le consuete "operazioni sotto la linea", annualmente registrate in sede di DPEF, e che non incidono sul fabbisogno, determinano una crescita dello stock di debito commisurata, per il 1995, a circa 16 mila miliardi, quindi ancora superiore al valore registrato nel 1994 (poco meno di 14 mila miliardi). Tra i fattori che incidono sulla differenza tra variazione del debito e fabbisogno è risultato molto più elevato l'effetto degli scarti di emissione sui titoli del debito pubblico (quasi 20 mila miliardi contro i circa 9 mila del 1994), compensato in parte dall'importo più contenuto delle regolazioni debitorie e degli effetti di cambio sui prestiti in valuta. Anche i proventi delle dismissioni patrimoniali (poco più di 8 mila miliardi contro meno di 6 mila nel 1994) hanno operato in senso riduttivo del divario.

Le più ampie dimensioni degli scarti di emissione sono da collegare, come anticipato nella Relazione dello scorso anno, alla politica di emissione prescelta dal Tesoro già negli anni precedenti e agli effetti ritardati, che si sono esplicati appieno nel 1995, del rialzo dei tassi d'interesse in atto dalla seconda metà del 1994.

Come già detto, la spesa per interessi ha segnato nel 1995 un forte aumento (12,1%) ragguagliandosi ad oltre 193.000 miliardi (21 mila in più del 1994). Tale risultato è la conseguenza di una dinamica dei rendimenti interni in forte ascesa a partire dalla seconda metà del 1994: tra il maggio del 1994 e il marzo del 1995 il tasso medio sui BOT è aumentato di oltre 350 punti base, collocandosi poco al di sopra dell'11,5%; ancor più evidente risultava l'aumento dei titoli a lunga scadenza e a tasso fisso che si collocavano, nel marzo del 1995, all'11,3%, al netto della ritenuta fiscale (livello di 4 punti percentuali più elevato dei livelli minimi raggiunti nella prima metà del 1994).

Vi è da dire che l'aumento della spesa per interessi sarebbe risultato ancora più vistoso se nel corso del 1995 non fosse stato introdotto un nuovo strumento di gestione del debito quale il CTZ biennale, titolo privo di cedola i cui interessi, diversamente da quanto accade per i BOT, vengono contabilizzati alla scadenza del titolo.

Tale meccanismo contabile consente di contenere il fabbisogno dell'anno, ma esercita effetti negativi sullo stock di debito pubblico attraverso la voce "scarti di emissione". Come detto in precedenza, e come anche la Corte aveva previsto nella Relazione dello scorso anno - gli scarti di emissione nel 1995 hanno segnato un forte incremento passando da poco più di 9.000 miliardi nel 1994, ad oltre 18.000 miliardi. Circa la metà degli scarti registrati nel 1995 è da attribuire alla spesa per interessi sui CTZ non contabilizzata nel fabbisogno relativo al biennio di riferimento; stabili, rispetto all'anno prima, appaiono gli scarti di emissione sui BTP (poco meno di 7.000 miliardi), mentre circa 3.000 miliardi sono gli scarti di emissione imputabili ai CCT.

Sempre per quanto riguarda le poste sotto la linea, è da rilevare come, nonostante la pesante svalutazione della lira nella prima metà del 1995, gli effetti di cambio sullo stock di debito in valuta sono risultati addirittura in diminuzione rispetto all'anno precedente. Le cause vanno ricercate nella debolezza del dollaro e dello yen, valute in cui si sono concentrate le nuove emissioni, e nel forte recupero delle quotazioni della lira, rispetto a tutte le valute, dopo i massimi raggiunti nella prima metà del 1995. Persistendo il recupero delle quotazioni della nostra valuta nella prima parte di quest'anno, è probabile che la posta degli effetti del tasso di cambio risulterà negativa, per entità rilevanti, nel 1996.

Il miglioramento delle quotazioni della lira, unito al rientro delle spinte inflazionistiche, ha esercitato effetti positivi sul livello dei rendimenti interni, soprattutto sulla componente a più lungo termine, nella seconda metà dello scorso anno, e ancor più in questi primi mesi del 1996. Con i consueti sfasamenti temporali ne trarrà vantaggio anche la spesa per interessi che, nel 1996, non dovrebbe registrare alcun incremento rispetto all'anno scorso.

La copertura del fabbisogno del settore statale ha presentato rilevanti novità rispetto agli anni scorsi. Per la prima volta sono risultate negative le coperture tramite BOT (a seguito di rimborsi pari a circa 715 mila miliardi ed emissioni pari a poco più di 714 mila miliardi) e soprattutto tramite CCT, per i quali le emissioni nette negative hanno assunto dimensioni inconsuete (circa 30 mila miliardi). Le emissioni di CTZ hanno più che compensato tali riduzioni, mentre i BTP hanno presentato emissioni in linea con l'esperienza più recente (coprendo oltre il 70% del fabbisogno). Forte, infine, è risultato il contributo fornito dalla raccolta postale, in virtù di un differenziale di rendimento positivo con gli omologhi strumenti di raccolta bancaria, e, soprattutto dai prestiti esteri.

E' da rilevare come, al di là delle traversie del mercato finanziario, sia possibile rintracciare, dietro tale andamenti, una precisa politica di gestione del debito che tende a ridurre il peso di strumenti ormai obsoleti, rispetto alle tendenze internazionali, come i BOT, operando, tuttavia, in modo da contenere la durata media del debito pubblico e soprattutto i ritardi con cui diminuzioni dei tassi si riflettono sulla spesa per interessi. Tale orientamento è coerente con le prospettive di integrazione monetaria, che comportano la convergenza dei rendimenti italiani verso un livello medio europeo, decisamente più contenuto.

A tal fine, nel quadro di una struttura di copertura che conserva un'incidenza preponderante dei BTP, l'emissione di strumenti a tasso fisso si è concentrata soprattutto sulle scadenze più brevi (3 e 5 anni), mentre sono state abbandonate le emissioni dei BTP trentennali.

Per quanto riguarda i CCT, invece, la pesante diminuzione dello stock, sperimentata nel 1995, è da imputare solo all'elevato ammontare di titoli in scadenza (oltre 148.000 miliardi), mentre le convenienze dell'emittente e le stesse preferenze degli operatori fanno prevedere un ampio ricorso ai titoli indicizzati nei prossimi anni, come, del resto, risulta confermato dall'andamento delle emissioni nette dei primi mesi del 1996.

Quanto, infine, alle emissioni in valuta, le previsioni di un ulteriore consistente incremento segnalano il proposito dell'emittente di non irrigidire la spesa per interessi dei prossimi anni con livelli dei tassi incoerenti con l'ingresso del nostro paese nell'Unione Monetaria Europea.

5. I Conti delle Amministrazioni Pubbliche

E' noto che il Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche - pubblicato annualmente nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per i dati di consuntivo e, solo di recente, anche nel DPEF e nella Relazione Previsionale e Programmatica nella versione programmatica - è divenuto il quadro di riferimento per la verifica degli obiettivi di Maastricht.

Secondo le convenzioni statistiche internazionali (SEC) tale Conto comprende le unità istituzionali che producono servizi non destinabili alla vendita e operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Sotto questo aspetto, pertanto, esso offre una rappresentazione più completa, rispetto al Settore statale, includendo i conti di importanti enti "esterni" al settore statale, come le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza. Alla base del Conto delle Amministrazioni Centrali (ormai sostanzialmente coincidente, per estensione, con il settore statale a seguito della progressiva uscita da quest'ultimo di aziende autonome ed enti pubblici trasformati in società per azioni) vi è il conto economico dello Stato, per la costruzione del quale l'ISTAT fornisce - a consuntivo - informazioni dettagliate sul raccordo con il bilancio di cassa, che impone passaggi assai intricati a causa delle differenze notevoli (e spesso ingiustificate) nei criteri di contabilizzazione di entrate e spese.

Nello schema della contabilità nazionale la misurazione dell'attività pubblica è effettuata con riguardo non agli effetti finanziari, ma alle operazioni finali di natura economica che determinano flussi di beni e servizi. Per questo, il Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche non include le poste in entrata e in uscita di carattere finanziario (concessioni di crediti, mutui e anticipazioni, conferimenti, accensione di prestiti, riscossione di crediti, ecc.).

L'esame degli andamenti della finanza pubblica nel 1995 effettuato osservando gli schemi della contabilità nazionale non modifica sostanzialmente il giudizio già espresso, ma permette di inquadrare con maggiore precisione tali andamenti nel contesto dell'evoluzione della situazione economica e di produrre confronti internazionali su basi omogenee.

Così come il fabbisogno del settore statale, anche l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche si è ridotto nel 1995 in misura significativa (da 148 mila miliardi a poco più di 125 mila), portandosi in termini di PIL al 7,1%. Escludendo la spesa per interessi (per la quale sono già state diffusamente analizzate le cause del notevole incremento), l'avanzo primario, anche in questa definizione, ha segnato una crescita di dimensioni eccezionali (da circa 28 mila a oltre 72 mila miliardi), con un progresso in percentuale di PIL di quasi 3,5 punti.

Appare di grande rilievo che tali positivi risultati - resi possibili da un complesso di misure correttive di poco inferiori ai 70 mila miliardi - siano stati conseguiti senza variazioni della pressione fiscale, attestatasi sul livello del 1994 (40,6%), anno nel quale si era verificata una netta riduzione rispetto al 1993 (43,4%). E', pertanto, proseguita l'azione di rigido controllo dell'evoluzione della spesa, che ha, infatti, registrato, al netto

delle regolazioni debitorie, una diminuzione dell'incidenza sul PIL dal 52,5% al 50,9% per le uscite totali e dal 41,8% al 39,7% per la spesa al netto degli interessi.

Rispetto al già contenuto livello del 1994, la spesa primaria ha segnato un incremento assai limitato (2,3%) che, soprattutto per alcune componenti, ha rappresentato un rilevante cedimento in termini reali. In particolare, i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita del 2,8% (per gli effetti congiunti degli aumenti contrattuali, della flessione dell'occupazione e dei contenuti esborsi per il personale in quiescenza); i consumi intermedi sono rimasti, sostanzialmente, sui livelli del 1994, a seguito delle rigide disposizioni sugli acquisti di beni e servizi; le prestazioni sociali risultano aumentate del 4,6%, per effetto del contenimento della spesa per pensioni (a seguito del blocco parziale dei pensionamenti di anzianità e dello slittamento della perequazione automatica) e della diminuzione delle prestazioni sanitarie (-2,8%), che fa seguito alla riduzione già cumulata nel biennio 1993/94 (poco meno del 9%).Tra le spese in conto capitale va osservato il parziale recupero degli investimenti (4,3%) dopo tre anni di rapido declino e, invece, la consistente flessione delle altre poste (-9%) determinata soprattutto dal rinvio pressoché integrale del programma 1995 di rimborsi di crediti d'imposta in titoli di Stato (effettuati per meno di 600 miliardi, a fronte di un valore programmato di circa 16.000 miliardi e di rimborsi 1994 di circa 3.000 miliardi). In proposito merita di essere richiamato il criterio di contabilizzazione secondo il quale - in sede di contabilità nazionale - i rimborsi in titoli dei crediti d'imposta sono registrati "sopra la linea" e, pertanto, concorrono alla formazione del fabbisogno, al contrario di quanto avviene nella costruzione dei conti del Settore statale.

I positivi risultati segnalati anche dai dati della contabilità nazionale sono stati conseguiti in un anno che, a partire dall'ultimo trimestre, mostrava segni evidenti di rallentamento dell'attività economica, in un contesto europeo già nel pieno di un ciclo congiunturale sfavorevole.

Ciò ha richiesto uno sforzo di correzione dei conti pubblici più intenso, in relazione agli oneri di stabilizzazione che, necessariamente, si riversano sulle finanze pubbliche nelle fasi di recessione economica. L'intensità dell'aggiustamento attuato dall'Italia non trova, infatti, riscontro nei principali paesi europei: in Germania indebitamento netto e saldo primario sono peggiorati; in Francia, nel Regno Unito e nella Spagna entrambi i saldi sono migliorati, ma in misura notevolmente inferiore rispetto al risultato italiano.

6. La politica di bilancio per il 1996: previsioni, obiettivi e linee di intervento

6.1.

L'efficacia strutturale delle azioni di riequilibrio dei conti pubblici avviata nel 1992 - documentata nei paragrafi precedenti - ha condotto, negli anni, ad un graduale ma incisivo miglioramento dei saldi tendenziali. Così il DPEF 1996-98, presentato nel giugno 1995, stimava per il 1996 e 1997, un fabbisogno tendenziale del settore statale rispettivamente pari a 143 mila e 150 mila miliardi, abbassando nettamente le proiezioni formulate nel DPEF precedente (rispettivamente 193 mila e 201 mila miliardi per i due anni indicati).

Ne è derivato un corrispondente ridimensionamento degli interventi correttivi necessari a proseguire lungo il percorso di riequilibrio: nel DPEF 1996-98 - che assumeva l'obiettivo di conseguire, nel 1998, un'incidenza del fabbisogno sul PIL pari al 3% - le dimensioni delle manovre di correzione erano indicate in 32.500 miliardi per il 1996, e in 27 mila e 25 mila miliardi, rispettivamente per il 1997 e 1998.

In particolare, per il 1996 il DPEF fissava l'obiettivo di fabbisogno del settore statale in circa 109 mila miliardi e quello relativo all'avanzo primario in circa 80 mila miliardi. Innovando rispetto ai documenti governativi degli anni precedenti, venivano definiti anche i saldi programmatici relativi al conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (circa 110 mila miliardi per l'indebitamento netto e poco oltre 80 mila miliardi per l'avanzo primario). Alla base del disegno programmatico del DPEF, confermato dalla successiva Relazione Previsionale e Programmatica (settembre 1995), vi erano ipotesi macroeconomiche favorevoli (crescita reale del PIL pari al 3% e tasso d'inflazione contenuto entro il 3,5%) e un profilo di graduale riduzione dei tassi d'interesse (con un tasso lordo sui BOT annuali dell'ordine dell'8,5% a fine anno).

Il complesso di interventi intesi a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica è stato attuato attraverso la legge finanziaria (L. n. 550/95) e i due provvedimenti di accompagnamento, il "collegato" (L. n. 549/95) definito contestualmente alla finanziaria e il provvedimento d'urgenza presentato alla fine del 1995 (D.L. n. 565/95), nonché attraverso le misure di cui alla legge di riforma del sistema pensionistico (L. n. 335/95) alla quale è stato riconosciuto carattere di provvedimento collegato.

Per la prima volta il "collegato" (L. n. 549/95, art. 3, comma 242) contiene una "clausola di salvaguardia", in base alla quale il Governo era impegnato a disporre, entro il 15 maggio 1996, provvedimenti selettivi

di riduzione della spesa, nell'ipotesi che la Relazione trimestrale di cassa sul fabbisogno 1996 avesse verificato un eventuale scostamento rispetto agli obiettivi programmati.

Al riguardo, in sede di Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, nel marzo scorso, la Corte pur sottolineando la valenza positiva di tale clausola, ebbe modo di considerare negativamente "la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento, o di percorsi procedimentali necessitati in funzione degli aggiustamenti da realizzare".

Con riguardo alla composizione della manovra di bilancio, l'ampliamento delle informazioni di fonte governativa ai conti delle amministrazioni pubbliche consente, per la prima volta, di formulare più correttamente le stime circa il peso relativo degli interventi sulle spese e di quelli sull'entrata.

Accanto alle stime tradizionali relative al settore statale, che scompongono la manovra in circa 16.700 miliardi di riduzioni di spesa e poco meno di 16 mila miliardi di aumenti netti d'entrata, vengono fornite valutazioni assai diverse sull'impatto sul conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche: gli effetti attesi, in questo caso, sono misurati in oltre 22 mila miliardi di maggiori entrate (pari a poco meno del 70% dell'intera manovra) e in "soli" 10 mila miliardi di risparmi di spesa. L'ampio scarto tra le due diverse valutazioni deriva, in massima parte, dalla natura degli interventi in materia previdenziale (aumenti dei contributi sociali, come tali rilevati solo nel conto delle Amministrazioni Pubbliche che include gli enti di previdenza) e di quelli in materia di finanza locale (la riduzione dei trasferimenti agli enti locali rilevata a livello di settore statale corrisponde a maggiori entrate proprie di tali enti nel conto delle Amministrazioni Pubbliche, che aggrega e consolida anche i bilanci della finanza locale).

La tendenza all'attribuzione di maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali costituisce, secondo la Corte, un ulteriore motivo per procedere speditamente in direzione di una semplificazione e di una più trasparente rappresentazione dei conti pubblici, nell'ambito dei quali, peraltro, dovrebbe essere assegnato un ruolo centrale di riferimento proprio al conto delle Amministrazioni Pubbliche, sia per l'estensione dell'area rilevata sia per il rilievo in sede europea.

Circa un quarto del totale degli interventi correttivi approvati sono costituiti - secondo le stesse valutazioni ufficiali - da misure di carattere temporaneo, in contrasto, pertanto, con le proiezioni del DPEF 1996-98 che assumevano il carattere permanente della manovra di finanza pubblica per il 1996.

Come già osservato in sede di Relazione quadrimestrale, nel marzo scorso, la Corte sottolinea che l'affievolimento degli effetti della manovra, oltre che sul fabbisogno del settore statale (e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche) si manifesta, sia pure in misura inferiore, anche sul saldo netto da finanziare in termini di competenza.

6.2.

Nella citata Relazione quadrimestrale e nel Capitolo II della presente Relazione - ai quali si rinvia - la Corte ha esaminato analiticamente le misure della manovra di bilancio 1996, formulando alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa che a quelli di aumento delle entrate.

Quanto ai primi - che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale - le maggiori perplessità si riferiscono alle incertezze sugli esiti del complesso disegno che prevede il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali e la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo).

Al riguardo, la Corte ha già rilevato come - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali - il taglio delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato potrebbe tradursi, nel breve periodo, nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi. Tale preoccupazione è rafforzata dalla circostanza, più volte richiamata nelle passate Relazioni e nel recente referto sulla finanza locale, che, in sede di rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, unità sanitarie locali, enti non economici), i relativi oneri sono posti a carico delle amministrazioni stesse senza fornire indicazioni adeguate circa la composizione delle fonti di finanziamento della spesa.

In tema di entrate, l'apprezzamento espresso dalla Corte per il miglioramento qualitativo delle valutazioni tecniche di fonte governativa e per il carattere prudenziale delle stime circa gli effetti quantitativi degli interventi, non esclude la presenza, nella manovra approvata, di margini non lievi di oggettiva incertezza sui risultati. Ciò riguarda, in particolare, quelle misure il cui successo è affidato all'adesione dei contribuenti (accertamento induttivo) e alla capacità di conseguire rapidi miglioramenti nell'efficienza e nella produttività dell'amministrazione finanziaria (interventi di riordino dell'attività di accertamento).

Di natura anche formale è, invece, il rilievo sulla natura degli introiti attesi per il 1996 dal citato accertamento induttivo (4.000 miliardi), che sembrano costituire una posta meramente sostitutiva degli importi già iscritti nel bilancio di previsione come effetto della normativa sul concordato per adesione (e, come tali, derivanti dalla legislazione vigente) e azzerati con la prima nota di variazione.

6.3.

Tali incertezze avevano indotto anche la Corte (nell'audizione sui documenti di bilancio resa in Senato il 4 ottobre scorso e nella citata Relazione quadrimestrale) a ritenere probabile una certa sopravvalutazione delle stime governative circa gli effetti quantitativi della manovra; in ciò consentendo con le opinioni espresse sia da sedi istituzionali pubbliche, come la Banca d'Italia, che da istituti di ricerca economica.

La Relazione trimestrale di cassa, presentata solo a fine aprile, ha confermato questi timori. L'aggiornamento degli obiettivi relativi al settore statale per il 1996, a seguito del mutato quadro economico e degli effetti dell'approvazione della legge finanziaria e degli altri provvedimenti correttivi, fissa a 119 mila miliardi il fabbisogno (con uno scostamento di 9.600 miliardi rispetto all'obiettivo originario) e a 74.600 miliardi l'avanzo primario (circa 6 mila miliardi al di sotto della stima iniziale).

In particolare, le nuove stime governative correggono il quadro macroeconomico per tenere conto della decelerazione in atto nell'attività produttiva (la crescita reale del PIL è ricondotta al 2,4%, a fronte del 3% della RPP dello scorso settembre) e, viceversa, del più lento processo di rientro dell'inflazione (4,1% contro il 3,5% in termini di deflatore del PIL). Anche la prevista riduzione dei tassi d'interesse dovrebbe scontare, in senso negativo, il mantenimento per tutto il 1995 e per i primi mesi del 1996, di un alto differenziale sui rendimenti a breve termine tra lira e marco.

La correzione degli obiettivi apportata in sede di Relazione trimestrale si muove nella giusta direzione, ma non appare sufficiente per tre ragioni fondamentali:

il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali (la nuova revisione assumerà un tasso di sviluppo del PIL inferiore all'1,5%);

il conseguente rallentamento del gettito tributario, collegato alla compressione delle basi imponibili;

l'andamento del fabbisogno nei primi mesi del 1996, segnato da una accelerazione, soprattutto attraverso le erogazioni della Tesoreria, della spesa degli enti decentrati, della spesa per pensioni e della spesa sanitaria.

Il nuovo governo ha, in questi giorni, messo a punto la manovra correttiva per il 1996. Il complesso degli interventi dovrebbe assicurare un effetto di riduzione del fabbisogno del settore statale dell'ordine di 16.000 miliardi, superiore, quindi, allo sconfinamento registrato dalla Relazione di cassa; e ciò al fine di compensare le più sfavorevoli tendenze sopraindicate. Con il DPEF 1997-99, che sarà presentato nei prossimi giorni, il governo intende saldare la correzione di rotta per il 1996 con il nuovo percorso di riequilibrio per il 1997 e per gli anni seguenti. Si tratta, come è evidente, di un arco temporale particolarmente delicato, perchè comprende le scadenze previste dagli accordi di Maastricht a fini delle verifiche delle condizioni di ammissibilità alla terza fase dell'UME. L'aggiustamento della dimensione delle manovre di finanza pubblica, imposto dalle meno favorevoli prospettive economiche e dalla ricognizione più aggiornata delle tendenze dei conti pubblici, è necessario e urgente.

L'annunciata anticipazione di talune misure strutturali in materia di finanza pubblica - secondo il precedente offerto dall'esperienza del 1992 - rispetto alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati appare, a tal fine, essenziale. La Corte, nel condividere tale scelta, sottolinea l'opportunità di rendere più spedito lo svolgimento della sessione di bilancio - evitandone il sovraccarico - attraverso, eventualmente, il ricorso alla delega al governo per le misure di riordino e ristrutturazione dei settori critici della spesa e dell'entrata.

7. Bilancio e ordinamento contabile

7.1.

Il processo di attuazione della riforma del bilancio disegnata dalle leggi del 1978 e del 1988, ha contribuito a restituire centralità alla decisione di bilancio come elemento essenziale della politica economica ed ha consentito, pur con momenti di tensione e di crisi, un rapporto fra Governo e Parlamento coerente con l'esperienza delle istituzioni democratiche degli altri Paesi della Unione Europea.

La sessione di bilancio 1996-98 ha posto in evidenza, tuttavia, rilevanti disfunzioni e punti critici.

7.1.1

Le carenze nella fase informativa e delle previsioni di finanza pubblica ed alcune rilevanti distorsioni gestionali, illustrate nel paragrafo 3, riducono la significatività delle decisioni del Parlamento le cui scelte di manovra di bilancio sono espresse in termini di competenza e con riguardo alla gestione del bilancio dello Stato; laddove si fondano su previsioni programmatiche (D.P.E.F.) e sono oggetto di monitoraggio e valutazione consuntiva (con le Relazioni trimestrali sul fabbisogno di cassa) costruite con riguardo al più ampio aggregato del "settore statale" in termini di flussi di cassa.

Il grave deficit di significatività delle scelte parlamentari può essere superato introducendo alcune rilevanti correzioni ed integrazioni della esperienza in atto: - la formulazione e la presentazione alle Camere, contestualmente al disegno di legge finanziaria, di analitiche previsioni sul fabbisogno di cassa del settore statale raccordate con i saldi e con le autorizzazioni di spesa espresse in termini di competenza; - il riordinamento, la confrontabilità e la semplificazione dei conti e degli aggregati della finanza pubblica, costruendo un raccordo fra bilancio di competenza, settore statale e conto delle amministrazioni pubbliche (assunto come termine di confronto dei "disavanzi eccessivi" dalla Unione Europea); - la costruzione di una relazione tecnica del bilancio a legislazione vigente che illustri le ipotesi macroeconomiche e le variabili demografiche, sociali ed economiche assunte a base delle previsioni tendenziali; - la correzione dell'anomalo impiego della Tesoreria in larga misura generato da ricorrente sottostima delle previsioni del bilancio di competenza nei grandi comparti della previdenza, della sanità, della finanza regionale e locale; - una più corretta valutazione dei residui passivi, la cui sottostima, all'inizio dell'esercizio, restringe artificialmente le previsioni della massa spendibile.

La correzione delle disfunzioni segnalate è di urgente e determinante importanza, per restituire al Parlamento una piena consapevolezza e significatività decisionale e per rispondere positivamente alla severa critica delle istituzioni internazionali che, come il Fondo Monetario Internazionale, censurano la "contabilità creativa" della finanza pubblica italiana.

7.1.2

Nel corso dell'ultima sessione di bilancio (1996-98) è concretamente riemerso il rischio di una eccessiva e confusa dilatazione dei contenuti e delle materie inserite, attraverso il provvedimento collegato, all'interno della sessione di bilancio. Il rimedio - individuato dalla legge n.362 del 1988 e dalle novelle dei regolamenti parlamentari successive - della definizione normativa dei contenuti necessari della legge finanziaria è svuotato dalla concentrazione di un sovraccarico decisionale sul collegato.

Già nella relazione sul rendiconto 1994 la Corte ha richiamato il criterio guida desumibile dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n.2/94 e n.12/95): il collegamento con la finanziaria sussiste se le misure introdotte "incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e sono essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario". Il requisito essenziale dei provvedimenti collegati risiede, dunque, nella possibilità di una puntuale quantificazione dell'impatto sul bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale delle innovazioni introdotte. Si tratta, come appare evidente, di principi elastici, la cui concreta applicazione richiede un ulteriore rafforzamento dei vincoli e delle barriere procedimentali interne al processo legislativo da adottarsi con i regolamenti parlamentari.

Proposte in questa direzione sono state formulate, in modo persuasivo, dal Servizio bilancio del Senato, in un documento di riflessione sulla esperienza della ultima sessione di bilancio.

La riduzione dell'eccessiva pressione sulla sessione di bilancio, (in presenza della necessità di assumere, contestualmente alla manovra di breve periodo, decisioni strutturali e organizzative), può ottenersi, come è accaduto nel 1992, con la anticipata presentazione, rispetto alla sessione autunnale di bilancio, dei provvedimenti con incidenza nel medio periodo; in queste materie è possibile adottare largamente il ricorso alla delega legislativa.

7.1.3

Nella cornice offerta dalle norme della Costituzione e dall'esperienza quasi ventennale delle procedure di bilancio disegnate dalla legge n. 468 del 1978, le carenze previsionali, le disfunzioni gestionali e i problemi istituzionali segnalati, sembrano richiedere un rafforzamento degli strumenti di valutazione e di garanzia posti al servizio del Parlamento. In presenza di crescenti limiti di emendabilità delle proposte del Governo e, come si dirà nel seguente paragrafo, di una semplificazione delle decisioni autorizzative della legge di bilancio, le Camere devono esercitare il proprio compito istituzionale, in tema di bilancio, sulla base di un sistema di informazioni, previsioni, controlli, garanzie, più ricco di contenuti e più rigoroso.

E' importante, in questa direzione, il rafforzamento nei regolamenti parlamentari: del ruolo assegnato ai Servizi bilancio delle due Camere; delle barriere procedimentali affidate alle Commissioni bilancio; dei compiti di regolazione dei Presidenti delle Assemblee.

In sede di revisione della disciplina della sessione di bilancio nei regolamenti parlamentari potrebbe essere prevista una più chiara definizione delle audizioni e dei referti della Corte dei conti in materia, concepiti, sulla base della esperienza positiva compiuta, come verifica e valutazione neutrale delle tendenze strutturali e degli andamenti della finanza pubblica, e come misurazione dell'impatto effettivo delle decisioni di manovra e della legislazione di spesa.

7.1.4

Un elemento di novità, nel corso della sessione 1996-98, è la introduzione di regole (le così dette "clausole di salvaguardia") in virtù delle quali: la correzione integrativa, già prevista al momento della sessione di bilancio, della manovra annuale avrebbe dovuto essere affidata esclusivamente a tagli di spesa (art. 3 comma 239 della legge collegata, n.549/95); nel caso che, nel corso del 1996, si fosse constatato uno sfondamento del fabbisogno di cassa rispetto alle previsioni, il Governo era impegnato a promuovere, entro il 15 maggio, provvedimenti selettivi di riduzione della spesa per recuperare il rispetto dei limiti programmati (art. 3 comma 242 della stessa legge n. 549/95).

La norma "direttiva" contenuta nel comma 239 è stata aggirata da un ordine del giorno del Senato che, in contraddizione con la regola del ricorso esclusivo ai tagli di spesa, ha autorizzato l'utilizzazione, parziale, di aumenti di entrata.

Questa specifica vicenda appare sintomatica della difficile governabilità del processo parlamentare della sessione di bilancio 1996-98; si tratta di una smagliatura interna grave, risolta con un artificio scarsamente persuasivo, che lascia sussistere il contrasto fra norma introdotta nel "collegato" e soluzione accolta, all'interno dell'apposito fondo negativo, nella legge finanziaria.

Le vicende concernenti la clausola relativa alla prima correzione interpretativa della finanziaria, pongono in risalto la serietà del tema, già affrontato sopra, del divario fra decisioni di taglio di spesa espresse in termini di bilancio statale di competenza e misurazione della incidenza delle medesime decisioni sul fabbisogno di cassa del settore statale. Una presa di posizione formale del Ragioniere generale dello Stato faceva presente al Parlamento che per realizzare un risparmio in termini di fabbisogno di cassa del settore statale pari all'ammontare del fondo globale negativo (5.285 miliardi), si sarebbero dovuti operare tagli sulla spesa di competenza dell'ordine di 13-14 mila miliardi. Questa diagnosi conferma i limiti di significatività delle scelte sottoposte al Parlamento e la necessità di costruire tempestivamente analitiche previsioni sul fabbisogno del settore statale.

Il divario fra impatto delle decisioni di riduzione della spesa in termini di competenza e sul fabbisogno di cassa del settore statale pone problemi di ordine generale, sul modo di misurare la copertura della decisione di bilancio e della legislazione di spesa.

La seconda clausola, relativa alla manovra in corso d'esercizio, sembra, nella sua definitiva formulazione, assumere il carattere di una norma "direttiva" scarsamente incisiva. La soluzione prospettata inizialmente in sede parlamentare prevedeva il ricorso ad una delega, affidando al Governo il compito di provvedere direttamente alle correzioni necessarie. Come è ovvio con la delega al Governo l'automatismo delle manovre correttive sarebbe tutelato con maggior forza.

7.2.

7.2.1

La riforma amministrativa, (disegnata dal ciclo legislativo che include le leggi sul procedimento amministrativo, sulle autonomie locali, sul rapporto di lavoro e i modelli organizzativi nelle amministrazioni pubbliche) al cui interno si colloca la riforma dei controlli, sottolinea l'esigenza della misurazione e valutazione della gestione finanziaria pubblica e dell'azione amministrativa.

La necessità di valutare i risultati della gestione in termini di efficacia e di efficienza, ha posto in evidenza la inadeguatezza della struttura del bilancio dello Stato (nello schema attuale dettato dalla legge del '62) come strumento di ripartizione delle risorse e come momento di definizione dei criteri-guida della gestione.

A partire dalla X legislatura (con un disegno di legge elaborato dal Presidente della Commissione bilancio del Senato) il tema della razionalizzazione della struttura del bilancio è posto all'attenzione del Governo e del Parlamento. Sin dal 1989 la Corte, con un primo referto in materia, ha fornito un contributo positivo, di proposta e di stimolo.

Gli esercizi compiuti dalla Ragioneria generale dello Stato con la redazione di schemi di bilancio preventivo e di rendiconto sperimentali hanno fornito, in questi anni, un'utile base informativa. Ma è mancata, fino al 1995, la capacità di collegare la riclassificazione contabile al processo decisionale e al disegno di ammodernamento amministrativo, chiaramente definito dal legislatore con il decreto legislativo n. 29 del 1993.

La Corte dei conti, con il referto reso al Senato il 24 giugno 1995, ha posto con chiarezza i principi ai quali deve attenersi il processo di razionalizzazione del bilancio e dell'organizzazione amministrativa: l'aumento di significatività delle scelte del Parlamento per l'acquisizione delle entrate e la ripartizione delle spese, in modo da definire le linee fondamentali delle "politiche pubbliche" nei grandi comparti dell'entrata e della spesa; il parallelo avvio di un percorso di adeguamento dei modelli organizzativi e dei procedimenti, secondo uno schema per funzioni-obiettivo, per centri di responsabilità, per centri di costo.

La Corte dei conti ha affermato, così, il criterio-guida del necessario parallelismo fra costruzione di una struttura programmatica del bilancio e riforma amministrativa. Il sacrificio immediato di analiticità delle scelte di bilancio da parte del Parlamento si traduce in maggiore influenza sostanziale sulla impostazione delle politiche pubbliche e sui risultati di una gestione orientata verso la soddisfazione dei bisogni dei cittadini, solo se il "bilancio politico" semplificato, approvato con la legge di bilancio, trova riscontro nel processo decisionale del Governo e delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base del referto reso al Senato la Corte ha impostato un proprio schema di esame del rendiconto generale dello Stato 1995 costruito per funzioni obiettivo su tre livelli, dalle partizioni maggiori corrispondenti alle "politiche pubbliche", sino alla identificazione sia pur non ancora completa, dei centri di costo. I termini metodologici e i risultati di questa linea di analisi per funzioni sono illustrati nel volume II tomo I, nelle loro impostazioni generali; ed hanno costituito la base per l'analisi dei conti consuntivi di tutte le amministrazioni centrali esposti nel volume secondo della presente relazione al Parlamento.

Il Tesoro (Ragioneria generale dello Stato) ha costruito, illustrandone i risultati nel giugno '95 e nel febbraio '96, uno schema di bilancio preventivo per centri di responsabilità, in armonia con il disegno del decreto legislativo n. 29 del '93. E' stato, così, possibile, grazie alla collaborazione fra Corte dei conti e Ragioneria generale, esporre i risultati del rendiconto incrociando la struttura per funzioni-obiettivo con quella per centri di responsabilità.

Le esperienze compiute offrono la base tecnica per le decisioni del Governo e del Parlamento. La stagione delle sperimentazioni deve considerarsi conclusa; è ben noto ai teorici dei sistemi decisionali che una ridondanza di informazioni non collegata al processo effettivo delle scelte finisce per rendere più opaca ed eccessivamente complessa la base offerta al "decision maker" politico-istituzionale.

7.2.2

Il tempo trascorso dal 1989 rende urgente la assunzione delle decisioni in materia; il rischio di un "sovraccarico istituzionale" addensato entro la sessione autunnale di bilancio sembra suggerire un percorso analogo a quello seguito nel 1992, quando il Governo, con ferma determinazione, ritenne di presentare in luglio un vasto disegno di legge delega per il riordinamento della sanità, della previdenza, del pubblico impiego.

I principi guida da stabilire per legge, ai fini della costruzione dei decreti legislativi per la razionalizzazione del bilancio e la riforma amministrativa, possono essere enunciati in modo schematico, muovendo dalle precedenti elaborazioni e dalla recente esperienza della Corte.

Per la nuova struttura del bilancio e del rendiconto si individuano i seguenti criteri direttivi: - razionalizzazione e aumento di significatività delle scelte del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse, con la definizione delle politiche pubbliche e con riferimento alla destinazione finale della spesa in termini di servizi resi ai cittadini; - razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa adottando una struttura programmatica articolata per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, da incrociare con una classificazione economica semplificata (funzionamento, intervento, investimento); - disciplina della procedura di formazione del bilancio interna al Governo sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale.

Un profilo di evidente e rilevante importanza istituzionale risiede nella definizione della linea di confine fra "bilancio politico", sottoposto alla approvazione del Parlamento con la legge di bilancio, e "bilancio gestionale", la cui articolazione, nel quadro del bilancio approvato dal Parlamento, è affidata al Tesoro ed è utilizzata come strumento contabile. Si tratta di una demarcazione di confini che ha in sè, come appare chiaro, contenuti che attengono all'equilibrio istituzionale fra gli organi della sovranità, in definitiva da rimettere al ponderato giudizio ed alla scelta del Parlamento. Si può, in questa sede, porre in risalto che lo schema di clas-

sificazione per funzioni-obiettivo elaborato dalla Corte identifica circa 740 funzioni di secondo livello (come articolazione delle aggregazioni maggiori, di primo livello, che sono circa 170).

Una visione attenta al delicato rapporto fra Governo e Parlamento, nella materia determinante del bilancio, potrebbe considerare la articolazione in 170 grandi unità funzionali, a loro volta strutturate in modo da configurare complessivamente 740 funzioni-obiettivo, come un punto ragionevole di equilibrio. Una più accentuata riduzione degli aggregati decisionali della legge di bilancio potrebbe condurre ad una non sufficiente assunzione di responsabilità del Parlamento, nel momento determinante della definizione delle politiche pubbliche e delle linee-guida per la gestione.

Nell'ottica della Corte, ai fini del controllo e del referto sul rendiconto dello Stato, la linea di demarcazione offerta dalle funzioni-obiettivo di secondo livello appare idonea per le misurazioni e valutazioni sulla efficacia delle politiche pubbliche da prospettare al Parlamento.

Per la riforma amministrativa i punti di partenza sono offerti da un vasto disegno di ridefinizione della distribuzione delle funzioni amministrative fra amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali, e, quanto ai modelli organizzativi ed alla semplificazione dei procedimenti in tutte le amministrazioni pubbliche, dal documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 1993, contenente "indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche". Il nuovo avvio del percorso della riforma amministrativa, dopo la fase di stagnazione del 1994-95, dovrà essere qualificato dal collegamento fra razionalizzazione del bilancio e ammodernamento dell'amministrazione, attuando e rafforzando il disegno del decreto legislativo n. 29 del 1993, fondato sul legame fra funzioni, centri di responsabilità, disciplina del procedimento.

Il nuovo schema dovrebbe essere concretamente adottabile sin dalla costruzione del bilancio 1998. Il percorso parallelo della razionalizzazione del bilancio e dell'ammodernamento delle amministrazioni richiede un "investimento" in termini di risorse umane, di tecnologie amministrative, di strumenti informatici, di formazione del personale. Si tratta, infatti, come insegnano le grandi esperienze analoghe compiute dai maggiori Paesi industriali, di un percorso pluriennale che richiede una guida ferma e una elevata capacità di impiego di strumenti di analisi e di esperienze professionali. Questo processo dovrebbe essere guidato da una "amministrazione di missione" presso il Presidente del Consiglio, con il contributo non solo, come è ovvio, del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, ma anche delle rilevanti capacità ed esperienze tecniche presenti nel settore pubblico, a partire dall'ISTAT (come centro propulsore del Sistan), dall'Agenzia per l'informatica, dall'ISPE.

7.2.3

La riforma della struttura del bilancio e dell'amministrazione deve essere completata da una profonda revisione delle norme di contabilità generale dello Stato, sostanzialmente ferme ai modelli degli anni fra le due guerre ed attraversate da una selva di eccezioni che ne svuotano la portata di determinazione di regole generali.

Termini di riferimento precisi sono offerti: dal documento elaborato dal Ministro per la funzione pubblica nel 1994, in materia di riorganizzazione delle procedure di spesa e di informatizzazione dei sistemi di pagamento (con la parziale ma significativa attuazione già realizzata con il D.P.R. n. 367 del 1994); dal decreto legislativo n. 77 del 1995, in materia di bilancio e contabilità degli enti locali che, in attuazione della legge n. 142/90 sulle autonomie locali, introduce la "contabilità economica", accanto al conto del bilancio ed al conto del patrimonio, come strumento base per la gestione, per la rendicontazione e per il controllo di gestione.

La prospettiva delineata dalla nuova struttura del bilancio, partendo dalle aggregazioni maggiori, significative per la definizione delle politiche pubbliche (funzioni-obiettivo di primo e secondo livello), troverà un suo indispensabile completamento, come si è detto, con la identificazione dei centri di costo e dei "processi di servizio"; la costruzione di "contabilità analitiche" per centri di costo si lega alla introduzione della contabilità economica.

7.3.

Il dibattito istituzionale, e in questo ambito anche le valutazioni espresse dalla Corte al Parlamento, ha da tempo posto in evidenza la opportunità di rafforzare la tutela costituzionale degli equilibri finanziari, esposto, nella esperienza repubblicana, a rischi di svuotamento e aggiramento.

Le proposte formulate, nella XI legislatura, dalla Commissione bicamerale e, nell'ambito delle elaborazioni dottrinali, dal Progetto finalizzato del CNR sull'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione, offrono termini di riferimento utili.

Se si guarda alla disciplina costituzionale ed alla esperienza di alcuni fra i grandi Stati europei a Costituzione rigida, può osservarsi che l'area delle decisioni sostanziali di equilibrio finanziario è affidata alla decisione parlamentare sul bilancio, mentre sono sottoposte a vincoli rigidi o esposte al "veto" del Governo le modificazioni e correzioni agli equilibri della finanza pubblica in corso d'esercizio (così la legge organica in materia di finanza cui rinvia l'art. 47 della Costituzione francese del 1958 e gli articoli da 109 a 113 della Costituzione federale tedesca). Sono, in definitiva, invertiti i rapporti fra bilancio e leggi di spesa in corso d'esercizio posti dai comma terzo e quarto dell'art. 81 della Costituzione.

Questa struttura del "governo della finanza pubblica" consente, ove lo si ritenga opportuno, di porre "regole esterne" alla decisione di bilancio rafforzando la non modificabilità dell'equilibrio di bilancio e la rigorosa verifica della "copertura" delle nuove legislazioni di spesa; si può stabilire, così, un raccordo migliore fra disciplina costituzionale interna e normativa comunitaria in materia di equilibri della finanza pubblica e di "disavanzi eccessivi".

Lo stadio della discussione sulla revisione costituzionale è ancora tale da non consentire prospettazioni positive chiaramente definite; appare, fra l'altro, evidente, che la definizione delle forme adeguate di garanzia e tutela costituzionale degli equilibri di finanza pubblica non può essere costruita se non in una cornice certa del disegno della forma di Stato e della forma di Governo.

Su questi temi che attengono, nella Costituzione in vigore, all'area propria delle responsabilità istituzionali ad essa assegnate, la Corte dei conti offrirà, alle sedi istituzionali della elaborazione e della decisione, il proprio contributo derivante da una secolare esperienza a tutela delle pubbliche finanze.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

Sommario: **Premessa**

1. **Considerazioni generali**
2. **La decisione di bilancio e la legge finanziaria**
3. **Le altre leggi di spesa del 1995:** 3.1. *Tecniche di quantificazione;* 3.2. *Copertura degli oneri.*

Premessa

Il presente capitolo contiene, come di consueto, brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1995, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78, come modificata dalla legge 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1995 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 21 luglio 1995, il 28 novembre 1995 e il 15 marzo 1996.

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

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

Come è noto, inoltre, agli oneri indicati vanno aggiunti quelli - rilevantissimi - recati dai numerosi decreti-legge emanati nell'anno, in massima parte tuttora non convertiti in legge, alcuni dei quali traggono origine dagli esercizi 1993 e 1994. I provvedimenti in questione non vengono esaminati dalla Corte nè nelle relazioni quadrimestrali nè nel presente capitolo in considerazione dei limiti posti dal citato art. 11-ter, sesto comma della legge 468/78.

1. Considerazioni generali

Nonostante i positivi risultati ottenuti nel 1995, permangono i problemi di finanza pubblica derivanti soprattutto dagli squilibri formatisi nel corso degli anni e di cui è prova, sia pure nell'ambito di un loro generale ridimensionamento per effetto delle più rigorose manovre di bilancio attuate negli ultimi anni, la dinamica cronicamente crescente dei saldi a legislazione vigente, dinamica che, come sempre sostenuto dalla Corte, contraddice la tesi, sostenuta in passato, della copertura delle spese ultratriennali e permanenti attraverso l'automatica e parallela evoluzione della parte attiva e di quella passiva del bilancio.

Gli squilibri registrati in bilancio, inoltre, non esauriscono i fenomeni negativi sottostanti, come dimostra il frequente emergere di situazioni debitorie latenti, fra cui la restituzione dei crediti d'imposta, il ripiano dei cronici disavanzi del servizio sanitario nazionale, il computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti, la concessione di garanzie o la diretta assunzione di oneri inerenti la situazione debitoria degli ex enti di gestione con particolare riguardo alla liquidazione dell'EFIM, nonchè, da ultimo, il pagamento delle competenze arretrate in tema di pensioni derivanti dalle note sentenze della Corte costituzionale.

Continua poi a registrarsi, anche nella legislazione più recente, la presenza di fenomeni negativi per l'equilibrio dei futuri bilanci - su cui la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione nelle relazioni quadrimestrali -, quali la frequente sottostima di oneri, la scansione crescente di taluni stanziamenti nel triennio, il pesante impegno di esercizi successivi al triennio stesso, la diluizione su un gran numero di esercizi di spese

attuali per effetto della contrazione di mutui, la concessione di garanzie statali - che si sostanziano spesso nell'assunzione di gravosi oneri debitori - prive di effettiva copertura.

Anche se gli stanziamenti destinati a limiti di impegno e rate ammortamento mutui tendono a diminuire nelle ultime decisioni di bilancio - ma soltanto per effetto della generale diminuzione delle spese di investimento - le risorse complessive assorbite dagli oneri assunti a carico dell'erario per l'ammortamento dei mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici - oneri che costituiscono un impegno irreversibile e non modulabile su una lunga serie di bilanci futuri - continuano ad incrementarsi in assoluto (dal 1991 al 1995 la relativa spesa è passata da 14.291 a 24.386 miliardi): mentre peraltro quelle relative a spese in conto capitale tendono a declinare, si registra una crescita più che proporzionale dell'indebitamento relativo alle spese correnti, la cui quota è passata dal 33% del totale nel consuntivo 1993 al 38% in quello del 1994 e al 48% infine nel consuntivo dell'esercizio su cui si riferisce.

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

Si aggrava, così, anche per questa via, la mancanza di elasticità della spesa pubblica, che costituisce il maggiore ostacolo all'adozione di misure correttive e le cui cause principali sono comunque costituite dalle spese di apparato e dall'insieme di diritti e di aspettative inerenti a prestazioni e servizi che costituiscono la base dello stato sociale, ma che si sono formati sulla base di una legislazione che spesso ha trascurato gli effetti della spesa sugli equilibri finanziari di lungo periodo, rinviando al futuro il reperimento delle risorse necessarie per il soddisfacimento delle posizioni soggettive permanenti da essa istituite.

Anche nella legislazione del periodo in esame è frequente l'addensarsi della spesa nel secondo e nel terzo anno del bilancio triennale, senza gravare - o gravando molto debolmente - sull'esercizio in cui la spesa viene assunta, nonchè la previsione di rilevanti spese per il periodo successivo al triennio.

Il rinvio al medio periodo - ed ancor più l'impegno di esercizi successivi al triennio, che sfuggono totalmente ad una ricognizione e ad una programmazione dei saldi - di rilevanti quote della spesa complessiva autorizzata nell'anno presenta infatti profili decisamente negativi sia per le spese correnti, i cui margini di copertura sono soggetti ad un progressivo affievolimento nel triennio, sia per le spese in conto capitale, in quanto prive di effettiva copertura se non nell'ambito della manovra di bilancio ed in presenza di saldi tendenziali per il secondo e terzo anno ancora lontani da quelli programmatici. In sostanza, infatti, esso determina il rinvio alle future manovre di bilancio del reperimento dei mezzi per far fronte ad oneri già assunti nel presente nella loro globalità e rende pertanto necessario un ampliamento delle dimensioni delle manovre stesse; se ciò può essere in taluni casi necessario per le modalità tecniche dell'effettuazione delle spese di investimento, desta invece notevoli perplessità quando si tratta dell'emersione in bilancio di situazioni debitorie pregresse.

Ciò appare tanto più contraddittorio nell'attuale situazione, proprio per la presenza di stringenti e gravosi obbiettivi di risanamento egualmente a medio termine.

Fra i numerosi esempi nel 1995 di leggi di spesa in cui sono presenti i caratteri ora descritti, si riassumono qui di seguito le osservazioni già formulate in sede di relazioni quadrimestrali in ordine a tre casi specifici, sia per il loro particolare rilievo finanziario sia perchè essi destano per più versi perplessità in ordine a profili di quantificazione e di copertura degli oneri.

Tra tali esempi più cospicui va citata la legge n. 738 del 27.12.94, di conversione del D.L. 22.11.94, n. 643.

Tale legge trae origine - attraverso ripetute reiterazioni - dal D.L. n. 471 del 23 novembre 1993, e contiene l'ennesima serie di norme inerenti alla soppressione dell'EFIM e questioni connesse.

Sotto il profilo degli oneri finanziari la legge stessa contiene una sola previsione espressa di spesa: si tratta della norma (art. 11 commi da 1 a 3) che, nel porre a disposizione del commissario liquidatore del soppresso EFIM ulteriori 5000 miliardi, autorizza la Cassa depositi e prestiti a effettuare anticipazioni di cassa da rimborsare dallo Stato in venti annualità a decorrere dal 1995, con un corrispondente onere di 775 miliardi per il 1995 e di 550 annui a partire dal 1996: alla relativa copertura si provvede di conseguenza esclusivamente a carico degli esercizi futuri, utilizzando nell'ambito del triennio le proiezioni per gli anni 1995 e 1996 dell'accantonamento iscritto nel bilancio 1994.

La relazione tecnica - limitata a poche righe - non contiene elementi nè sulle esigenze complessive della liquidazione nè sulla specifica destinazione delle ulteriori anticipazioni autorizzate.

Tale carenza, oltre gli ovvi inconvenienti connessi alla programmazione della spesa e al reperimento dei mezzi per farvi fronte, non consente neppure di comprendere se nell'ambito delle risorse poste globalmente a disposizione della gestione vi sia effettiva capienza per le numerose ulteriori spese via via poste a carico della gestione stessa dalle norme sopravvenute, ivi comprese talune della legge in esame, nonchè da ultimo dalla successiva legge n. 95 del 29.3.95

Oltre all'espressa previsione di spesa di cui si è finora discorso, la legge in argomento contiene ulteriori disposizioni dalle quali derivano o possono derivare nuovi oneri per l'erario, di cui non è stata operata alcuna quantificazione.

Si tratta, in particolare, dell'ampliamento della durata dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria da parte delle società controllate dall'EFIM (art. 1 comma 1), del mantenimento in servizio di dipendenti al fine di assicurare i livelli minimi produttivi (art. 1 comma 2), dell'estensione del programma di prepensionamenti, previsto per i dipendenti delle società controllate dall'EFIM, al personale dell'EFIM stesso in servizio alla data del 21 luglio 1993 (art. 10 comma 3).

La copertura degli oneri a carico della gestione liquidatoria, espressamente disposta peraltro solo per la seconda delle tre disposizioni avanti citate, appare del tutto insoddisfacente, come in tutti i casi in cui si faccia riferimento a trasferimenti già avvenuti in epoca anteriore al sorgere del nuovo onere da coprire senza dare esauriente indicazione delle somme già destinate alle varie esigenze da soddisfare e di quelle eventualmente ancora libere.

Anche la legge 30 maggio 1995, n. 204, di conversione del D.L. 1° aprile 1995, n. 98, relativa a interventi urgenti in materia di trasporti, che trae anch'essa origine da decreti d'urgenza del 1994, impegna finanziariamente una pluralità di esercizi.

Essa stanzia infatti per il riassorbimento dei disavanzi di esercizio accumulati dalle aziende di trasporto pubblico locale al 31 dicembre 1993 risorse pari a 9.164 miliardi nel periodo 1994-2004, da utilizzare per la maggior parte (9.100 miliardi) per l'accensione di mutui decennali. Le autorizzazioni di spesa relative al periodo 1994-97 ammontano a 3.419 miliardi, di cui soltanto 673 nel 1994. La legge risponde ad esigenze di ripiano dell'indebitamento originato da croniche diseconomie nella gestione di servizi pubblici essenziali. Benché gli oneri decennali appaiano contenuti entro l'ammontare dello stanziamento (750 miliardi annui alle aziende locali di trasporto[1] e 150 miliardi annui alle aziende ferroviarie gestite dallo Stato) preoccupa il fatto che la situazione debitoria non appaia ancora sotto controllo dato che in entrambi i settori di trasporto stentano ad essere superate le difficoltà di ricognizione, sia dei deficit di esercizio, sia dell'indebitamento residuo delle aziende; in successive edizioni dei decreti-legge emanati a decorrere dall'agosto 1993 l'ammontare complessivo dell'esposizione debitoria è quantificato nelle relazioni tecniche prima in 13.000 miliardi, in seguito in 9.100 miliardi (pari all'ammontare della spesa autorizzata) e da ultimo è considerata l'ipotesi di ridurre l'indebitamento mediante un piano di privatizzazioni da definire. Inoltre, la previsione di un contributo straordinario decennale (20 miliardi annui) a favore delle regioni a statuto speciale (articolo 1, comma 15) da destinare al ripiano dei disavanzi di esercizio maturati fra il gennaio 1987 ed il dicembre 1989 chiarisce come gli interventi a ripiano non escludano l'emersione di debiti ulteriori a distanza di anni e conferma le incertezze relative alla quantificazione degli oneri autorizzati.

Infine, la legge 8 agosto 1995, n. 341, di conversione del D.L. 23 giugno 1995, n. 244, che prevede l'adozione di misure dirette ad agevolare il passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse, autorizza tra l'altro spese a carico del bilancio dello Stato, da utilizzare nella maggior parte per l'accensione di mutui destinati a "grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse"; la copertura dei conseguenti oneri è integralmente demandata alle maggiori entrate derivanti dai nuovi meccanismi di fiscalizzazione degli oneri sociali, previsti dall'articolo 45 della legge n. 724/1994 (collegata alla finanziaria 1995) e da varare "tenendo conto degli indirizzi dell'Unione europea".

La legge regola una materia particolarmente complessa e sottende anche oneri non considerati dalla relazione tecnica; anche le autorizzazioni espresse di spesa (articolo 4) non sono sorrette da informazioni adeguate a quantificare le effettive ripercussioni sul bilancio dello Stato; la relazione integrativa richiesta al Governo dalla Commissione bilancio della Camera migliora il quadro conoscitivo concernente i meccanismi di finanziamento, ma non consente di escludere oneri aggiuntivi rispetto a quelli espressamente indicati.

---

[1] In materia di aziende locali di trasporto la Corte (Sezione enti locali; relazione n. 3 del luglio 1995) ha rilevato tra l'altro che la spesa destinata alla contrazione di mutui rivolti alla copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico "non può essere propriamente considerata d'investimento".

L'articolo 4, in particolare, autorizza il Ministro del tesoro a contrarre mutui "anche con la Cassa Depositi e Prestiti", con ammortamento a totale carico dello Stato. La spesa autorizzata è pari a 145 miliardi nel 1996, a 200 nel 1997, a 340 nel 1998, a 515 nel 1999, a 675 nel 2000 ed a 709 a decorrere dal 2001; la durata degli oneri[2] non è indicata in modo esauriente

La copertura (articolo 4, comma 2) è effettuata "mediante corrispondente utilizzo delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto nel capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, intendendosi corrispondentemente ridotte le relative dotazioni iscritte ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 725"(finanziaria 1995); è in conseguenza previsto l'impiego per un periodo non determinato delle risorse destinate al finanziamento del Fondo sanitario di parte corrente, iscritte nella tabella C della finanziaria 1995.

Dalle relazioni tecniche e dagli atti relativi alla discussione parlamentare emerge che la modalità di copertura indicata dalla legge dovrebbe avere una valenza soltanto formale, in quanto la copertura "sostanziale" proverrà (articolo 4, comma 1) dalla "adozione, ai sensi dell'articolo 45 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, di provvedimenti diretti a conseguire l'effettivo conseguimento delle risorse". I provvedimenti da adottare in base a tale ultima norma riguardano la graduale eliminazione del differenziale delle aliquote di fiscalizzazione degli oneri di contribuzione al Servizio sanitario nazionale finora operante a favore delle imprese industriali e commerciali del Mezzogiorno. Dovrà essere ridotto parallelamente l'intervento del F.S.N. (che finanzia la differenza tra i contributi riscossi dalle regioni e le risorse da attribuire alla finanza regionale in base al P. S. N.) ed essere realizzato conseguentemente un risparmio di eguale ammontare per il bilancio dello Stato; risparmio che, da quanto si trae dalla discussione parlamentare (v. res. V Commissione Camera del 4 luglio 1995) costituirà la ricordata "copertura sostanziale" degli oneri autorizzati e produrrà l'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto a quelle già considerate dalla manovra di bilancio per il 1995.

La neutralità della spesa rispetto agli equilibri definiti dalla finanziaria 1995 sembra scontare pertanto la crescita dei contributi in misura coincidente con l'importo degli oneri autorizzati. Poiché tali oneri aumentano di quasi cinque volte (da 146 a 709 miliardi) tra il 1996 ed il 2001 (anno di entrata a regime della spesa) deve assumersi come anche il maggiore apporto contributivo debba osservare una dinamica equivalente. Mentre va notato come la prevista elevata crescita dei contributi appaia legata all'andamento dell'economia nelle aree depresse nel medio-lungo periodo, si rileva la carenza di elementi informativi in ordine al quadro delle probabilità di acquisizione delle nuove entrate, sul quale è costruita la copertura sostanziale della spesa.

La copertura sostanziale pertanto appare a rischio sotto il profilo della crescita effettiva dei contributi nella misura prefigurata.

Il Governo sembra sottendere in realtà che elementi davvero concreti in materia saranno disponibili "dopo il termine dell'efficacia della normativa sulla fiscalizzazione degli oneri sociali"; peraltro, in assenza di una verifica in ordine ai temi suindicati, appare verosimile il rischio che le disponibilità del F.S.N., di regola insufficienti rispetto alle effettive necessità di spesa, possano essere intaccate dalla norma di copertura dei nuovi oneri e ciò crea perplessità circa la modalità adottata che non soddisfa l'esigenza ripetutamente segnalata dalla Corte di assicurare, nelle ipotesi di ricorso ai "capitoli fondo", la salvaguardia delle necessità di spesa già sorte a carico dei capitoli medesimi.

Tra le più significative vicende della legislazione di spesa del 1995 va poi citato un caso (legge n. 22 del 21.1.95) di copertura dell'onere derivante dal concorso dello Stato all'ammortamento dei mutui (contratti nella specie dagli enti locali) mediante ricorso alla proiezione per il 1996 di un accantonamento del fondo speciale 1994 per il quale non era prevista l'utilizzabilità a titolo appunto di rata ammortamento mutui.

In tal modo, non soltanto si è provveduto a fronteggiare un onere corrente attuale diluendo la spesa su un gran numero di esercizi, il primo soltanto dei quali è collocato nel triennio, ma si è utilizzato altresì a copertura di un onere ventennale non modulabile un accantonamento per il quale era originariamente prevista una diversa modalità di utilizzazione.

Tale operazione, anche se non espressamente vietata dalle attuali norme di contabilità, appare comunque in contrasto con la specifica destinazione di determinati accantonamenti a limiti di impegno e rate ammortamento mutui formalizzata nelle tab. A e B delle leggi finanziarie degli ultimi anni.

---

[2] Nella nota integrativa della relazione tecnica si accenna a periodi di ammortamento oscillanti intorno alle 15 annualità accanto ad ipotesi che appaiono dimostrative di incertezze in ordine all'entità dei mutui da accendere ed alla durata della spesa.

Va ricordato a questo proposito che il divieto al riguardo è invece contenuto nel disegno di legge presentato nella precedente legislatura (A.C. 2479), già approvato dal Senato, sul contenuto del quale la Corte aveva formulato positivi apprezzamenti proprio perchè diretti ad eliminare alcuni più rilevanti punti deboli dalle attuali regole di copertura della spesa.

Dall'esame della legislazione del 1995 emergono inoltre carenze nella programmazione e nella stessa emersione in bilancio di spese vincolate, con la conseguente formazione di oneri latenti destinati ad incidere nei prossimi esercizi.

Un esempio di particolare rilievo è costituito dalla legge n. 408 del 3 ottobre 1995, di conversione del decreto-legge n. 325 del 3 agosto, contenente disposizioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune per l'anno 1995. Si tratta di tre regolamenti, che hanno istituito un regime di aiuti rispettivamente per programmi agroambientali (reg. n. 2078/92), per prepensionamenti in agricoltura (reg. n. 2079/92) e per la forestazione su terreni agricoli (reg. n. 2080/92).

Come risulta dalla quantificazione effettuata in sede di relazione tecnica mediante la pura e semplice enunciazione di dati aggregati, la quota netta di oneri a carico del bilancio nazionale sarebbe di 1.424 miliardi. Il provvedimento in esame - che fa seguito ad altro analogo del 1994 (legge n. 737 del 17 dicembre, di conversione del decreto-legge n. 621 del 7 novembre) che aveva autorizzato una prima spesa di 100 miliardi - si limita ad autorizzare l'ulteriore spesa di 174 miliardi per il 1995 senza nulla prevedere circa la restante parte della spesa.

Slitta così ulteriormente - nonostante la raccomandazione espressa dalla Commissione bilancio della Camera, in occasione dell'esame del precedente provvedimento (13.12.1994), che il successivo disegno di legge, che avrebbe dovuto coprire la parte più consistente degli oneri, fosse accompagnato da una puntuale dimostrazione degli oneri complessivi derivanti dai tre regolamenti anche oltre il quadriennio 94/97 - sia la puntuale dimostrazione degli oneri complessivi che presenta particolare rilievo specie in relazione ai previsti prepensionamenti, i cui effetti finanziari si protrarranno per dieci anni, sia la emersione in bilancio della totalità degli oneri stessi, che restano invece in parte preponderante latenti e concentrati nei prossimi esercizi.

Un altro esempio di tali carenze è fornito dalla legge n. 455 del 2 novembre 1995, di conversione del decreto-legge n. 370 del 1° settembre. Essa dispone infatti il trasferimento all'AIMA di 487,8 miliardi per il 1995 a titolo di reintegrazione dei fondi per il pagamento degli aiuti comunitari ai produttori agricoli, fondi decurtati per effetto della decisione 94/871/CE del 21 dicembre 1994 della Commissione UE a titolo di recupero del prelievo latte non riscosso dell'Unione europea nei confronti dell'Italia per il periodo 1990-1991. L'onere complessivo derivante da tale decisione, secondo la relazione di accompagnamento, è di oltre 1.019 miliardi, che si aggiungono ai 3.620 miliardi da versare entro il 1998 a seguito del compromesso raggiunto dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea il 21 ottobre 1994, anch'esso citato nella relazione di accompagnamento.

Anche qui, trattandosi di onere già sorto nella sua interezza, anche se rateizzato su diversi esercizi, sarebbe stata innanzitutto necessaria una ricognizione dell'entità complessiva dell'onere stesso, nonché la sua ripartizione negli esercizi finanziari interessati.

Oltre ai due casi ora indicati, in cui vi sono oneri certi corrispondenti ad obbligazioni già perfezionate, ulteriori oneri potrebbero derivare in aggiunta a quelli - già molto rilevanti - emersi con la legge 29 novembre 1995, n. 503, di conversione del D.L. 26 dicembre 1995, n. 406 ("Disposizioni urgenti per favorire la privatizzazione"). Tale legge dispone il trasferimento al Tesoro della partecipazione detenuta dalla CONSAP, società per azioni costituita nel 1993 per la gestione delle funzioni assicurative pubbliche già dell'INA, nel capitale della Banca Nazionale del Lavoro, dietro rilascio alla CONSAP stessa di titoli di Stato per l'importo di 910,8 miliardi (valore di libro delle azioni); l'onere per l'erario è pertanto costituito per l'esercizio 1995 da tale importo e a partire dal 1996 dall'importo di 100 miliardi annui per il pagamento degli interessi.

Come risulta infatti da quanto indicato dalla relazione di accompagnamento, la situazione di squilibrio finanziario che ha reso necessaria tale operazione continua a sussistere e potrebbe condurre a breve termine alla assunzione di ulteriori oneri da parte del Tesoro, responsabile in solido in base alla legge n. 403 del 23 giugno 1994.

A proposito di quest'ultima legge, la Corte, già nel referto relativo alle leggi pubblicate nel secondo quadrimestre 1994, aveva già richiamato l'attenzione sulla presenza di oneri non quantificati e non coperti, di ammontare potenzialmente cospicuo, connessi proprio alla responsabilità solidale del Tesoro per l'esatto adempimento delle obbligazioni a carico della CONSAP e sulla assoluta inidoneità, in mancanza della predisposizione delle essenziali risorse, della generica clausola di rinvio agli stanziamenti scritti nello stato di previsione del Ministero del Tesoro per far fronte agli oneri connessi alle garanzie prestate dallo Stato.

Per quanto riguarda le due leggi di maggior rilievo finanziario promulgate nel 1992, e cioè la legge n. 85 del 22.3.95 di approvazione delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica e la legge n. 335 dell'8.8.95 contenente la riforma del sistema pensionistico, si rinvia a quanto diffusamente osservato dalla Corte negli appositi capitoli rispettivamente alla prima e alla seconda relazione quadrimestrale del 1995. Va qui peraltro precisato che il quadro finanziario dell'anno, contenuto nei prospetti allegati, è depurato degli oneri (circa 39.500 miliardi nel 1996 e circa 41.500 nel 1997) che la legge 335 autorizza in conseguenza dell'istituzione presso l'INPDAP della gestione separata dei trattamenti di pensione da corrispondere alle categorie di personale che fruiscono di trattamenti pensionistici a carico del bilancio dello Stato. L'ammontare di tali oneri coincide infatti con la spesa che, secondo la legislazione pensionistica precedente, sarebbe stata comunque effettuata a carico del bilancio del Ministero del tesoro; sicché la copertura apprestata per le pensioni che saranno erogate dall'INPDAP si configura, come rileva il Servizio bilancio della Camera, "quale operazione di natura *esclusivamente* contabile", e non quale operazione autorizzativa di una nuova spesa.

2. La decisione di bilancio e la legge finanziaria.

2.1 Scontati gli effetti della manovra per il 1995, il DPEF per gli anni 1996/98, presentato nel mese di giugno, ha stimato il fabbisogno 1996 e 1997 rispettivamente in 143 mila e 150 mila miliardi contro una stima rispettivamente di 193 mila e 201 mila miliardi del DPEF precedente.

Tale ridimensionamento dei saldi tendenziali, unito ai sempre più ristretti margini per l'aumento della pressione fiscale e per l'individuazione di misure riduttive della spesa, ha indotto a programmare - nell'ambito di un nuovo percorso di riequilibrio della finanza pubblica che dovrebbe condurre nel 1998, e pertanto con un anno di ritardo rispetto alle indicazioni del trattato di Maastricht, ad una incidenza del fabbisogno rispetto al PIL pari al 3% -, una misura correttiva dell'ordine di 32.500 miliardi per il 1996, importo pari all'1,7% del PIL e che rappresenta meno della metà dell'insieme delle correzioni apportate per il 1995 (complessivamente 70.000 miliardi circa), e di misure correttive per il biennio successivo ancora più limitate (rispettivamente 27 e 25 mila miliardi circa).

Nella sua relazione sulle leggi di spesa relative all'ultimo quadrimestre del 1995, la Corte, pur sottolineando l'entità dell'avanzo primario conseguito nel 1995, aveva peraltro richiamato l'attenzione sulle seguenti circostanze:

1) i disavanzi tendenziali anche se ridimensionati, continuano ad avere un andamento crescente, a riprova di una legislazione poco attenta ad una corretta quantificazione e copertura della spesa e che ha gravato di oneri pluriennali e permanenti i futuri esercizi, prescindendo dall'apprestamento di risorse altrettanto permanenti per farvi fronte;

2) i risultati del 1995 sono stati propiziati da una congiuntura economica largamente favorevole e da un insieme di correzioni che nell'ultimo quadriennio hanno mediamente superato il 3,5 % del prodotto interno lordo;

3) il conseguimento degli obbiettivi programmati poggiava da un lato su un contesto macroeconomico che avrebbe potuto rilevarsi ottimistico - come in effetti si sta ora delineando- e dall'altro sul conseguimento della totalità degli effetti correttivi delle manovre annuali.

Non può pertanto che richiamarsi quanto espresso nella relazione stessa circa l'assoluta necessità - ora tanto più evidente in considerazione del negativo andamento della spesa per interessi e del ridimensionamento delle prospettive di sviluppo - dell'integrale realizzazione degli effetti correttivi della manovra per non interrompere l'azione di risanamento.

La positiva valenza programmatica della norma di salvaguardia finalizzata al rispetto degli obbiettivi previsti, contenuta per la prima volta nella legge collegata (art. 3 comma 242 della legge n. 549 del 28 dicembre), in base alla quale, qualora il fabbisogno di cassa indicato nella relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale fosse risultato superiore all'obiettivo programmato, il Governo avrebbe dovuto promuovere, entro il 15 maggio 1996, provvedimenti selettivi di riduzione di spesa volti a ricondurre il fabbisogno medesimo nei limiti programmati, ha scontato la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento, o di percorsi procedimentali necessitati in funzione degli aggiustamenti da realizzare.

Va pertanto ribadito che, in linea generale, gli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento per impedire la formazione di gravi squilibri finanziari non hanno compiuto progressi soddisfacenti rispetto a quelli in vigore all'epoca in cui tale formazione è concretamente avvenuta: non è infatti approdato a risultati concreti il dibattito dottrinale e politico-istituzionale sull'esigenza sia di un rafforzamento delle norme contabili generali (in

particolare del complesso normativo costituito delle leggi 468/78 e 362/88), sia di un nuovo regime di particolare cogenza delle regole annualmente stabilite in sede di sessione di bilancio; neppure è giunto a compimento l'"iter" della riforma avviata nella precedente legislatura (A.C. 2479) e già approvata dal Senato, su cui la Corte aveva ripetutamente espresso un giudizio positivo, sottolineando anche l'importanza della adozione di una struttura di bilancio per funzioni-obbiettivo utile per la valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa.

2.2 Rinviando a quanto esposto nella citata relazione quadrimestrale in merito ai caratteri degli interventi previsti per i principali settori (entrata, sanità, previdenza) ed all'esame analitico delle relative quantificazioni, va qui nuovamente posto l'accento sulla persistenza di pesanti situazioni debitorie pregresse ed in generale di oneri latenti destinati ad emergere a breve e medio termine, pregiudicando sostanzialmente il livello di fabbisogno dell'esercizio e comunque incrementando il debito complessivo, costituite soprattutto:

a) dai cronici disavanzi della sanità, dove le operazioni di ripianamento più volte attuate non hanno ancora esaurito le passività già formatesi[3], mentre la difficile verifica della congruità delle risorse destinate al settore, soprattutto in assenza di espresse stime nei documenti di bilancio circa l'ammontare dei contributi sanitari direttamente percepiti dalle Regioni e di chiare indicazioni circa l'andamento registrato nel precedente esercizio, non consente di escludere la necessità di nuove integrazioni.

Per di più, il ripianamento dei disavanzi pregressi è stato finora costantemente effettuato mediante il ricorso all'indebitamento, venendo così a finanziare una spesa corrente ripetuta in ciascun esercizio con un sistema che si risolve nel trasferimento di oneri non modulabili su un rilevante numero di esercizi successivi al triennio e pertanto privi di effettiva copertura.

b) dall'esposizione debitoria degli ex enti di gestione.

In tale settore si registra sia la frequente emersione di singoli oneri senza che sia chiaro il quadro d'insieme, sia in altri casi la concessione della garanzia statale per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi a fronte di operazioni di indebitamento anche molto rilevanti.

A quest'ultimo proposito, non può che ribadirsi l'avviso già ripetutamente espresso dalla Corte circa il contrasto con i criteri di buona amministrazione della mancata rappresentazione in bilancio degli oneri conseguenti alla copertura dei rischi derivanti dalle assunzioni di garanzie[4].

c) dai conti previdenziali, con particolare riguardo agli effetti dell'esecuzione delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, che hanno riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità con integrazione al minimo e il diritto all'integrazione al minimo anche sulle ulteriori pensioni, nonchè all'autorizzazione di spesa per l'importo massimo di 74.500 miliardi di cui all'art. 5 della legge finanziaria, relativa al complesso dei versamenti dello Stato all'INPS a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria, che già appare insufficiente in relazione agli oneri esposti nel bilancio dell'ente.

d) dalla situazione debitoria degli enti locali, su cui si rinvia alle osservazioni formulate dalla Corte in sede di relazioni della Sezione di controllo sulla gestione degli enti stessi.

2.3 Come già indicato nel citato referto, il rapporto tra maggiori entrate e minori spese attese dalle misure approvate risulta molto diverso a seconda dell'aggregato preso in esame: mentre infatti in termini di flussi di cassa del settore statale le riduzioni di spesa superano, sia pur di poco (1.000 miliardi circa), le maggiori entrate, la situazione è profondamente diversa se si prendono in considerazione i più ampi aggregati costituiti dai flussi di cassa del settore pubblico e dei conti consolidati delle P.A., che nella fattispecie meglio danno conto della natura sostanziale dei provvedimenti assunti.

Sotto tale angolazione, infatti, la quota relativa alle maggiori entrate si colloca intorno al 70% del totale a fronte di un 30% circa di riduzioni di spesa.

Tale differenza deriva, in massima parte, dal fatto che i risparmi in materia previdenziale derivanti dalla manovra consistono sostanzialmente in aumenti del prelievo contributivo e che ad una quota dei minori trasferimenti agli enti territoriali corrisponde l'attribuzione di maggiori entrate proprie agli enti stessi.

---

[3] Secondo i dati contenuti nella relazione sulla situazione economica del Paese, restano ancora da ripianare 14.113 miliardi relativi agli scostamenti registrati fino a tutto il 1994.

[4] Nel 1995, gli oneri generali derivanti dall'assunzione della garanzia per rischio di cambio sono stati pari a 2.211 miliardi; quelli derivanti dall'assunzione di altre garanzie sono ammontati a 1.070 miliardi.

La cospicua difformità delle indicazioni fornite dai diversi aggregati e gli elementi di confusione e di mancanza di trasparenza che possono derivarne inducono a richiamare ancora una volta quanto già osservato dalla Corte (in particolare nel primo capitolo della presente relazione) circa la sempre maggiore opportunità - specie nel quadro della crescente autonomia finanziaria degli enti territoriali - di fare riferimento al più ampio aggregato del conto consolidato della P.A., da cui risultano con chiarezza i flussi relativi ai rapporti interni tra i diversi comparti pubblici e che è comunque il parametro di riferimento in sede di unione europea.

Per quanto riguarda la permanenza degli effetti finanziari, le misure di carattere temporaneo ammontano ad oltre un quarto del totale: per il suo particolare rilievo quantitativo (3.500 miliardi circa) va evidenziata quella relativa alla proroga dell'imposta patrimoniale delle imprese ed all'aumento dell'acconto. Come risulta da quanto esposto al successivo punto 2.5 in tema di copertura degli oneri correnti della finanziaria, l'affievolimento degli effetti della manovra, oltre che sul fabbisogno di cassa del settore statale, si manifesta, sia pure in misura inferiore, anche sul saldo netto da finanziare in termini di competenza.

Dal lato delle entrate, oltre agli elementi di incertezza che sussistono circa la possibilità di conseguire gli effetti previsti, resta ambigua - e ciò costituisce comunque anche un limite di trasparenza dei documenti contabili - la natura dei 4.000 miliardi di introiti attesi dall'accertamento induttivo che sembrano costituire una posta meramente sostitutiva degli importi (2.000 miliardi per IRPEF, 800 per ILOR e 1.200 per IVA) già iscritti nel bilancio di previsione come effetto della normativa sul concordato per adesione - derivanti perciò dalla legislazione vigente - e azzerati con la prima nota di variazione.

Anche dal lato delle riduzioni di spesa sono presenti elementi di incertezza sugli effettivi risultati che saranno conseguiti, con particolare riguardo ai risparmi sui trasferimenti agli enti territoriali, che - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie - potrebbero dar luogo alla formazione di ulteriori debiti.

Una positiva caratteristica della manovra in esame è invece costituita dalla ripresa della tematica delle riforme amministrative, largamente rappresentata nel testo originariamente sottoposto alle Camere, poi in parte stralciato, ma comunque presente anche nel testo finale soprattutto sotto il profilo della riorganizzazione delle competenze e della provvista dei mezzi finanziari tra amministrazione centrale ed enti territoriali.

Come già rilevato dalla Corte, proprio di fronte al restringersi delle possibilità di introdurre, in un quadro di consenso sociale, riduzioni di spesa o aumenti di entrata di grandi dimensioni, è indispensabile l'adozione di strumenti volti alla razionalizzazione di procedimenti, uffici e servizi pubblici sia per lo stretto nesso tra la razionalizzazione stessa e il contenimento della spesa, sia per una più efficiente allocazione delle risorse ed un miglioramento della proficuità della gestione finanziaria.

Proprio in relazione a queste ultime esigenze non può che ribadirsi l'opportunità che il tema delle riforme amministrative sia collegato a quello della razionalizzazione della struttura del bilancio, su cui la Corte ha reso al Senato un referto specifico nel giugno dello scorso anno.

Attraverso tale collegamento il riordino amministrativo potrebbe infatti essere posto in relazione con il quadro di riferimento offerto da un bilancio preventivo e da un rendiconto fondati su una struttura per funzioni, servizi e programmi e sulla correlata responsabilità di gestione dei dipendenti pubblici.

2.4 Le risoluzioni parlamentari sul DPEF, dopo aver determinato il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza del bilancio dello Stato per il 1996, avevano stabilito, rinunciando a determinare direttamente i limiti del saldo stesso per il biennio successivo, che tali limiti sarebbero comunque dovuti risultare inferiori a quello del 1996, rappresentando così tappe intermedie verso il conseguimento dei saldi programmatici (anch'essi decrescenti).

Il livello massimo fissato dall'art. 1, comma 2, per il 1997 risulta invece superiore al limite del 1996 e non è pertanto conforme, analogamente peraltro, a quanto era avvenuto nella precedente legge finanziaria, alla determinazione assunta nelle citate risoluzioni.

A tale proposito, le Commissioni bilancio hanno nuovamente ritenuto che tale situazione non determina una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11 comma 6 della legge 468, escludendo così la tassatività dei vincoli posti in termini assoluti per gli anni successivi al primo del bilancio triennale.

Anche se non può non condividersi tale interpretazione per la natura stessa dei vincoli a medio termine, va però ribadita l'osservazione, già contenuta nel referto concernente la legge finanziaria 1995, circa l'opportunità che vengano indicate, sia pure in termini generali, le modalità e le tappe del percorso di riequilibrio dei saldi tendenziali a quelli programmatici, tenendo anche presente che il mancato rispetto del vincolo posto nelle risoluzioni è comunque prodotto dalla temporaneità degli effetti di parte delle misure della manovra.

Va da ultimo osservato che il limite del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - l'unico ad essere sancito normativamente (art. 1 della legge finanziaria) - eccede di gran lunga, ancor più del precedente esercizio, il tetto del fabbisogno programmato (147.900 miliardi contro 109.400). Ciò dimostra ulteriormente la scarsa rappresentatività del bilancio statale, accentuata dall'avvio della maggiore autonomia impositiva degli enti territoriali e dal decentramento della finanza sanitaria, che sposta il baricentro verso gli aggregati del settore statale e più ancora del settore pubblico, ma suscita anche perplessità per gli effetti negativi che tale fenomeno può comportare a carico dei futuri esercizi.

2.5 La presenza di disponibilità residue di copertura in misura superiore al doppio degli oneri da coprire consente di non estendere alla copertura dei nuovi oneri correnti recati per il 1996 dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato, le perplessità circa le dimensioni dell'effetto netto della manovra correttiva e la realizzabilità del fabbisogno del settore statale nella misura programmata.

La situazione cambia radicalmente per il biennio successivo, ed in particolare per il 1997, quando, sia per l'affievolimento degli effetti della manovra, sia soprattutto per la concentrazione in tale periodo della massima parte degli oneri per i contratti dei dipendenti pubblici, ed anche per un cospicuo aumento degli accantonamenti di tab. A, le residue disponibilità di copertura si riducono a cifre molto modeste (435 e 1.892 miliardi rispettivamente nel 1997 e nel 1998), tali - specie per quanto riguarda il 1997 - da richiedere quasi certamente il reperimento di ulteriori risorse in occasione della manovra per il prossimo esercizio.

Una nota positiva è peraltro costituita dal carattere abbastanza duraturo dei mezzi di copertura apprestati, che nel terzo esercizio rappresentano ancora oltre l'82% dell'esercizio iniziale.

Mentre si è interrotto il processo di riduzione dei nuovi oneri di natura corrente da coprire, che segnano invece, specie per effetto delle poste sopra indicate, un notevole aumento rispetto al precedente esercizio, le spese in conto capitale indicate nella tab. B, pur notevolmente crescenti nel triennio, non mostrano, come nelle manovre fino al 1994, un andamento tale da far gravare la quasi totalità degli oneri sulle manovre degli anni successivi.

Sono invece notevolmente aumentati gli accantonamenti specie di tab. B espressamente finalizzati a rate di ammortamento mutui e limiti di impegno (complessivamente 5.936 miliardi nel triennio a fronte di 2.380 nel 1995).

Per le spese correnti, gli accantonamenti di tab. A destinati a rate di ammortamento mutui ammontano a 1.490 miliardi nel triennio a fronte di 875 previsti dalla finanziaria del precedente esercizio.

Il ricorso all'indebitamento, specie per fronteggiare oneri di natura corrente anche se riferiti a disavanzi pregressi, presenta i gravi aspetti negativi più volte posti in rilievo dalla Corte, quali l'irrigidimento della spesa per un lungo arco di tempo, il progressivo affievolimento dei margini di copertura e l'alterazione delle risultanze di gestione causata dalla diluizione su una pluralità di esercizi futuri di spese attuali, che ha per conseguenza anche la minore trasparenza del confronto tra gli obbiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti[5].

2.6 Sotto il profilo strutturale, non ci sono novità di rilievo da segnalare per quanto riguarda la legge finanziaria. Le profonde modifiche che - sia pure nel sostanziale rispetto dei saldi - sono intervenute nel corso dell'esame parlamentare hanno determinato una rappresentatività largamente incompleta della relazione tecnica: si ribadisce pertanto l'esigenza sia della redazione di relazioni tecniche relative ai testi emendati dei provvedimenti collegati sia dell'ufficializzazione dell'eventuale documentazione presa a base per la stesura del testo definitivo.

Continua infine ad avvertirsi l'esigenza di una relazione tecnica relativa alle quantificazioni contenute nell'articolato della legge finanziaria, con particolare riguardo ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di sanità, trasporti e di previdenza.

Infine, per completare la manovra si è fatto ricorso allo strumento del decreto-legge (D.L. 30.12.1995, n. 565, reiterato e non ancora convertito), sulla cui utilizzazione in analoghe fattispecie la Corte ha manifestato perplessità motivate dalle incertezze relative sia ai tempi di approvazione sia ai contenuti finali.

---

[5] Nel 1995, gli oneri d'ammortamento mutui indicati in bilancio come di natura corrente sono ammontati a 11.804 miliardi, pari al 48% della spesa complessiva per tale voce (38% nel 1994).

3. Le altre leggi di spesa del 1995

3.1 *Tecniche di quantificazione*

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

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

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

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

Continua inoltre ad avvertirsi, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare - peraltro di rilievo finanziario per lo più marginale - e soprattutto alle frequenti norme modificate o introdotte nel corso dell'esame parlamentare soprattutto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'esigenza del superamento delle attuali norme limitative in materia di compilazione delle relazioni tecniche. Proprio in relazione alla conversione dei decreti-legge, le necessità di rispetto dei ristretti tempi previsti potrebbero essere meglio soddisfatte rispetto all'attuale facoltà delle commissioni parlamentari - peraltro di infrequente esercizio - di richiedere volta per volta la relazione tecnica stessa.

Le imperfezioni che ancora caratterizzano la maggior parte delle relazioni tecniche continuano a riflettersi sulla quantificazione degli oneri e concorrono, talvolta assieme agli emendamenti parlamentari, a rendere incerte le valutazioni attinenti alla congruità delle risorse stanziate rispetto ad obiettivi non sempre esattamente prefigurati ed a non attenuare pertanto il rischio di oneri superiori rispetto a quelli autorizzati, anche nelle ipotesi in cui le nuove spese siano espressamente contenute entro i limiti delle autorizzazioni. E' emblematico, per quest'ultimo profilo, il caso della legge 352 ("Abolizione degli esami di riparazione...ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero"), per la quale le notevoli divergenze fra i parametri di quantificazione degli oneri esposti nella relazione tecnica ed i primi dati ufficiali contenuti in documenti governativi pubblicati prima dell'approvazione della legge stessa[6], appaiono poter dimostrare come il finanziamento permanente autorizzato, pari a 260 miliardi annui a decorrere dal 1995, si profili inadeguato rispetto alle esigenze sostanziali attivate e perciò sufficiente a far fronte ad iniziative di sostegno e di recupero ben più contenute rispetto a quelle recepite dalla legge e ipotizzate dalla nota tecnica. E' anche anomala la situazione determinata da leggi che non dichiarano oneri ma che, anche sulla base delle indicazioni contenute nelle relazioni illustrative, autorizzano enti del settore statale ad effettuare spese di ammontare non definito (destinate in parte a competenze per il personale ed in parte ad altre iniziative che verosimilmente dovranno comportare oneri), e

[6] Si tratta di documenti dai quali emerge, in particolare, come la durata media dei corsi integrativi che le risorse consentono di finanziare possa attestarsi su un massimo di 11,18 ore e non sulle 72 ore ipotizzate dalla relazione tecnica; cfr. "Risultati del monitoraggio sui corsi didattici integrativi"-Ministero della pubblica istruzione-.

dettano regole di copertura dirette a contenere la spesa entro i vincoli degli stanziamenti precedenti (legge 230; "Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Università"). Si è pertanto in presenza di leggi che dimostrano come la fissazione di tetti di spesa, pur rivelandosi idonea ad evitare la formazione di oneri sommersi da ripianare, può determinare le premesse per il ricorso entro breve tempo a successive autorizzazioni di spesa, sollecitate dalla verosimile esigenza di dover fornire una qualche risposta alle leggi che creano posizioni soggettive attive.

La genericità delle relazioni tecniche non consente talvolta neppure di individuare con un sufficiente grado di attendibilità la natura degli oneri autorizzati e desta perplessità in ordine alla correttezza della copertura (ad esempio per la legge 351; "Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali") quando questa venga effettuata utilizzando il fondo speciale di conto capitale e non sia agevole superare i dubbi, avvalorati dalla indicazione non del tutto perspicua degli obiettivi (la legge finanzia le "esigenze di esercizio degli aeroporti"), che inducono a non poter escludere che con risorse di conto capitale si coprano oneri correnti, in violazione dell'articolo 11-ter, comma 1, lett. a) della l. 468.

In taluni casi, inoltre, le relazioni tecniche non consentono di comprendere se l'onere possa effettivamente esaurirsi nell'arco di tempo previsto.

Così, fra gli oneri derivanti dalla legge n. 426 del 18 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 344 del 9 agosto, recante disposizioni urgenti per dotare gli uffici giudiziari di sistemi di fono e videoregistrazione, sono indicati 20 miliardi per il solo 1995 destinati ai servizi esterni di trascrizione degli atti nella fase iniziale di utilizzo dei sistemi; secondo la relazione tecnica, la necessità di commissionare all'esterno tale servizio "si ridurrà sensibilmente non appena gli utilizzatori avranno provveduto ad organizzare gli uffici in modo di poter far fronte a tale esigenza mediante l'impiego di personale dell'amministrazione". La contraddittorietà tra l'azzeramento dell'onere a partire dal 1996, previsto dal testo legislativo, e la "sensibile riduzione" indicata dalla relazione tecnica, nonché la mancanza di ogni indicazione sulla adeguatezza dell'attuale organico e delle attuali strutture a far fronte all'affidamento al personale dell'amministrazione del compito di trascrivere gli atti inducono infatti ad esprimere ampie perplessità sulla effettiva mancanza di oneri successivamente all'esaurirsi del breve arco temporale coperto dallo stanziamento.

L'insufficienza o la scarsa utilizzabilità della relazione tecnica per modifiche apportate al testo originario sono particolarmente negative quando le norme attribuiscono posizioni soggettive perfette sulla base di parametri prefissati ad una platea di beneficiari di incerta determinazione.

E' questo il caso, fra gli altri, dei benefici diretti a soggetti privati previsti dalla legge n. 35 del 16.2.95 (art. da 1 a 4; gli interventi diretti al ripristino di opere pubbliche si configurano invece come "tetti di spesa"): si tratta di provvidenze a favore dei proprietari di beni mobili ed immobili colpiti dalle alluvioni, del concorso statale al pagamento degli interessi sui finanziamenti concessi dal Mediocredito e di quelli a carico di imprese artigiane, di interventi a favore di imprese danneggiate. Sarebbe perciò stato particolarmente importante disporre di stime particolareggiate dei danni, stime che invece appaiono di larga massima e non sono in alcun modo supportate dalla relazione tecnica, che è sostanzialmente priva di elementi per la verifica delle quantificazioni operate.

Anche l'intervento finanziariamente più cospicuo (oneri per l'erogazione di contributi ai proprietari di beni danneggiati - art. 1), in un primo tempo previsto in 2.000 miliardi, è stato ridotto a 1.900 sulla base di una stima di danni successivamente fornita dal Ministero dell'interno, nonostante l'ampliamento della platea dei beneficiari - derivante da emendamenti approvati in sede di conversione - dai soli proprietari di beni mobili distrutti o perduti anche ai proprietari di beni mobili danneggiati.

Manca infine totalmente la quantificazione degli oneri derivanti da una serie di modifiche al testo originario apportate in sede di conversione, contenute in particolare negli articoli 9 (ampliamento dei periodi di corresponsione dell'indennità prevista per i lavoratori sospesi o ad orario ridotto a causa dell'alluvione), 12-ter (estensione al 1995 della deducibilità dal reddito di impresa delle erogazioni con finalità di sostegno alle popolazioni alluvionate) e 12 sexies (ammortizzabilità in più esercizi dei danni subiti a causa dell'alluvione).

Conclusivamente, anche se va dato atto che nel caso di specie a fronte di danni elevatissimi ed imprevedibili si è provveduto al reperimento di mezzi di copertura effettivi dei conseguenti oneri di ripristino, non può non rilevarsi che non è soddisfatto il presupposto essenziale di una corretta programmazione della spesa - specie quando, come nel caso presente, si tratta prevalentemente di oneri pluriennali e permanenti derivanti dalla creazione di diritti soggettivi nei destinatari dei benefici -, costituito da una esauriente quantificazione degli oneri e della accurata dimostrazione del procedimento seguito.

3.2 *Copertura degli oneri*

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono state esposte le più rilevanti questioni di ordine generale connesse con la copertura degli oneri. E' pertanto sufficiente fare qui sinteticamente cenno, come di consueto, a specifici problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Una questione ricorrente, già segnalata nei precedenti esercizi e in numerose relazioni quadrimestrali, è costituita dalla utilizzazione a fini di copertura di vari Fondi, senza che le corrispondenti relazioni tecniche abbiano fornito indicazioni sulle effettive disponibilità dei Fondi stessi.

A proposito di tali imputazioni di nuove spese, va pertanto riaffermato che in casi similari l'obbligo di indicazione della copertura può considerarsi adempiuto soltanto quando si provveda ad una espressa riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa gravanti sul fondo (in analogia all'ipotesi di cui all'art. 11-ter, primo comma, lett. b, della legge n. 468), oppure quando sia data nella relazione tecnica la dimostrazione che le disponibilità residue del fondo eccedono le effettive esigenze di spesa derivanti dalla normativa in vigore e l'onere sia espressamente limitato alle disponibilità stesse.

Un caso limite di inosservanza delle regole che precedono è costituito dalla previsione di spesa di 100 miliardi contenuta nell'art. 10 della legge 22 del 21.1.1995, di conversione del D.L. 24.11.1994, n. 646, che desta espressa copertura nelle disponibilità del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura: di tali disponibilità, infatti non soltanto non è stata data alcuna dimostrazione, ma esse sono state anche messe in dubbio dal Tesoro, ciò che ha indotto la Commissione bilancio del Senato ad esprimere parere contrario alla copertura stessa.

Anche nel 1995 sono riscontrati casi di utilizzo di disponibilità di bilancio per la copertura di spese permanenti (legge n. 747 del 29.12.94 e legge n. 18 del 2.1.95).

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

Per effetto della conversione nel 1995 di numerosi decreti legge che traggono origine dall'esercizio 1994, una serie di norme di copertura fa rinvio a stanziamenti già iscritti negli stati di previsione interessati. In tali casi, non si tratta ovviamente di utilizzo di disponibilità di bilancio in senso tecnico (art. 11 ter, comma 1, lett. c) della legge 468), ma soltanto dell'effetto del protrarsi della disposizione di spesa al di là dell'esercizio di origine per effetto della vigenza di successivi decreti-legge di analogo contenuto. La copertura sostanziale è invece operata, nella maggior parte dei casi, attraverso il ricorso a fondi speciali di esercizi precedenti.

Talvolta peraltro la reiterazione per più anni di norme di spesa determina forme di copertura del tutto anomale.

Va così in particolare segnalata la copertura utilizzata dalla legge n. 436 del 27 ottobre 1995, di conversione del decreto-legge n. 359 del 28 agosto 1995 ("Differimenti di termini previsti da disposizioni legislative in materia di ordinamenti finanziari e contabili").

La legge in argomento stabilisce (art. 1) che le somme iscritte su una serie di capitoli di vari stati di previsione del bilancio 1994 non impegnate entro il termine dell'esercizio, anziché costituire economie di bilancio ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità, possano essere impegnate anche nel 1995.

La questione trae origine addirittura dal decreto-legge n. 1 del 1992 recante differimento dei termini previsti da varie disposizioni legislative, più volte reiterato fino al decreto n. 55 del 1995, quando il suo contenuto è stato suddiviso fra più decreti-legge omogenei per materia, uno dei quali (n. 141 del 29.4.95), dopo ulteriori reiterazioni, è quello oggetto di conversione, con notevoli limitazioni introdotte in sede parlamentare, da parte della legge in esame.

Pur considerata la necessità di sanare tale abnorme situazione - che ha indotto lo stesso Governo, in sede di Commissione bilancio del Senato (18.10.95), a parlare di "conclusione di un ciclo di finanza straordinaria" - non può non rilevarsi la grave lesione ai principi contabili costituita dalla sostanziale impegnabilità di economie dei precedenti esercizi disposta dopo la chiusura degli stessi, nonché i problemi anche istituzionali posti dalla conversione del decreto in esame dopo l'approvazione del rendiconto generale dello Stato.

Tavola n. 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1995

(Importi in milioni)

Numero legge	1994	1995	1996	1997 (*)	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
737	100.000	0	0	0	0	0
738	0	775.000	550.000	(550.000)	550.000 fino al 2014	0
747	0	8.000	8.000	(8.000)		8.000
18	0	20.000	20.000	20.000		20.000
22	1.320.000	40.200	48.000	(27.000)	27.000 fino al 2015	0
35	0	2.745.000	2.115.000	733.000	720.000 (1998) - 630.000 (1999)	390.000
43	0	23.800	0	0	0	0
46	0	800.000	0	0	0	0
51	0	7.000	7.000	7.000		7.000
52	0	10	10	10		10
53	33	33	33	(33)		33
54	170	170	170	(170)		170
73	0	104	93	104		104
74	30	30	30	(30)		30
75	0	33	33	33		33
84	285.000	0	0	0	0	0
85	0	300.000	1.540.000	1.540.000	540.000 fino al 2005	7
93	30.600	37.200	0	0	0	0
95	100.000	100.000	300.000	0	0	0
99	0	738	738	738		738
113	3.670	5.280	2.140	(2.140)		2.140
116	0	0	935	550		550
124	25	25	25	(25)		25
126	15	15	15	(15)		15
128	49	49	49	(49)		49
130	0	153.000	442.000	450.000		450.000
146	0	329	329	329		329
148	13	6	13	0	0	0
149	19	19	19	(19)		19
150	28	12	28	0	0	0
151	10	10	10	0	0	0
153	0	3.200	1.800	0	0	0
159	0	298	298	298	0	298
186	220.000	0	0	0	0	0
189	0	4.000	4.000	4.000	0	0
203	0	49.000	0	0	0	0
204	673.000	922.000	914.000	910.000	910.000 fino al 2003 e 905.000 nel 2004	0
206	5.000	0	0	0	0	0
209	0	40.000	40.000	40.000	43.000 fino al 1999 e 44.000 nel 2000	0
212	24	24	24	24	0	24
215	21	21	21	21	0	21
216	0	14.040	13.680	13.320	0	13.320
221	0	5.000	5.000	5.000	0	0
222	0	2.773	1.680	0	0	0

(*) Sono stati idenficati tra parantesi gli oneri ultratriennali relativi al 1997 (587.481 milioni)

Segue: Tavola n. 1

(Importi in milioni)

Numero legge	1994	1995	1996	1997 (*)	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
231	0	2.000	2.000	0	0	0
235	55.000	23.000	15.000	8.000	0	0
265	0	71.000	280.000	0	0	0
273	0	0	10.000	17.000	0	17.000
284	0	201.200	118.500	126.000	0	26.000
285	0	80.175	0	0	0	0
293	0	159	0	0	0	0
295	113.850	36.850	28.600	28.600	0	0
298	61	54	61	61	0	61
304	0	50	50	50	0	50
306	0	67	47	47	0	47
335	0	0	256.500	256.500	0	256.500
339	0	83.000	0	0	0	0
340	0	12.150	0	0	0	0
341	0	1.500	148.500	202.000	5.075.000 fra il 1998 e il 2005	2.000
343	0	150.000	232.000	417.000	417.000 fino al 2004, 267.000 nel 2005 e 185.000 nel 2006	0
349	0	162.800	447.700	47.700	44.000 fino al 2005	3.700
351	0	34.000	0	0	0	0
352	0	260.180	260.180	260.180	0	260.180
408	0	174.000	0	0	0	0
426	0	80.000	0	0	0	0
436	20.000	0	0	0	0	0
437	25.000	102.200	25.000	25.000	0	25.000
438	0	96.000	258.500	0	0	0
455	0	487.800	0	0	0	0
474	0	17	17	17	0	17
475	0	15	6	15	0	15
476	0	5	5	5	0	0
477	0	107	107	107	0	107
479	0	6	6	6	0	6
480	0	45.500	0	0	0	0
481	0	3.000	40.000	40.000	0	40.000
482	0	10.500	0	0	0	0
496	0	7.100	7.100	7.100	0	7.100
503	0	910.815	100.000	100.000	100.000	0
505	0	3.685	1.600	900	0	100
507	0	149.510	211.510	23.010	0	0
520	0	564	1.055	120	0	120
522	0	6	6	6	0	6
539	0	352.700	19.000	55.500	55.500	0
563	0	8.097	3.000	3.000	0	0
Totale	**2.951.618**	**9.606.771**	**8.481.223**	**5.919.832**		

(*) Sono stati idenficati tra parentesi gli oneri ultratriennali relativi al 1997 (587.481 milioni)

Tavola n. 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1995

(Importi in milioni)

	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	Totale
Fondi speciali:									
parte corrente	1.484.168	16,85	3.356.701	38,11	2.471.063	28,06	1.495.261	16,98	8.807.193
conto capitale	10.000	0,23	1.398.010	32,05	1.525.010	34,96	1.429.510	32,77	4.362.530
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	275.000	15,81	457.500	26,31	616.500	34,45	390.000	22,43	1.739.000
Disponibilità di bilancio:									
parte corrente	301.850	8,54	1.174.560	33,24	1.034.650	29,28	1.022.580	28,94	3.533.640
conto capitale	630.000	87,50	30.000	4,17	30.000	4,17	30.000	4,17	720.000
residui stanziamento	75.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	75.000
Nuove o maggiori entrate	0	0,00	2.865.000	46,26	2.355.000	38,03	973.000	15,71	6.193.000
Mezzi diversi	175.600	18,45	325.000	34,15	449.000	47,18	2.000	0,21	951.600
Totale	**2.951.618**	**11,19**	**9.606.771**	**36,41**	**8.481.223**	**32,15**	**5.342.351**	**20,25**	**26.381.963**

PAGINA BIANCA

Capitolo III

IL BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DEL 1995

Sommario: Par. 1 - **Risultati d'insieme e differenziali**
Par. 2 - **Gestione dell'entrata**
Par. 3 - **Gestione della spesa**
Par. 4 - **Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti per danno erariale esteso anche alle condanne a favore di Enti diversi dallo Stato**

1. Risultati d'insieme e differenziali.

1.1. *Sintesi della gestione*

1.1.1 Gli esiti gestionali relativi al bilancio dello Stato per l'anno 1995 - riassunti nella tabella A - indicano una evoluzione meno favorevole rispetto a quella espressa dal settore statale.

Il saldo netto da finanziare - in cui si compendia l'effettivo andamento della gestione annuale - mostra infatti, sul lato della competenza, un miglioramento di scarso rilievo, in rapporto al PIL (passando dall'8,4% all'8% e dal 7,8 al 7,4% nella serie al netto delle regolazioni debitorie) e, comunque pari, in termini di cassa, alla metà (dall'8 al 6,9%) di quello realizzato per il fabbisogno (dal 9,5 al 7,4%).

Tale più contenuto progresso si giova, fra l'altro, del rinvio dei pagamenti, testimoniato dal forte incremento dei residui passivi - il cui volume supera i 154.000 miliardi - parte dei quali formatasi anche su somme ad elevata spendibilità.

Ciò, evidentemente, pone a rischio la tenuta degli equilibri dei conti pubblici programmati per i prossimi esercizi finanziari, anche perchè la cospicua crescita dei residui attivi (113.625 miliardi; +29,1%) è da attribuire in gran parte a somme rimaste da riscuotere (80.982 miliardi), la cui acquisizione dipende dall'effettivo grado di esigibilità.

Al netto degli interessi la differenza tra entrate e spese finali espone un valore positivo (48.941 miliardi sulla competenza; 67.777 sulla cassa) e segnala una accresciuta incidenza sul PIL (dal 2,2 al 2,8% per la competenza; dal 2,7 al 3,8% per la cassa). In termini di settore statale l'avanzo primario passa dall'1,1 al 3,6%.

1.1.2 Per una corretta analisi dei dati contenuti nella tabella A si deve tener conto che nel 1993 è iniziato il processo di ridimensionamento delle grandezze di bilancio in materia di finanza locale e sanitaria. Sotto tale profilo le risultanze dell'ultimo triennio presentano una base di omogeneità.

D'altra parte, l'inserimento di poste occasionali o transitorie rischia di appannare il confronto fra gli andamenti dei tre ultimi esercizi.

Nel 1993 entrate e spese furono caricate di 30.670 miliardi per la costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria" (la contabilizzazione di tale posta fra le entrate fu perfino duplicata). Nello stesso anno la spesa fu gravata di 12.000 e 7.370 miliardi di regolazioni debitorie.

Nel 1994 - oltre alle regolazioni debitorie inerenti ai crediti di imposta (10.000 e 3.093 miliardi) - furono inserite nei conti entrate e spese correlate alle privatizzazioni di I.M.I. ed I.N.A. (5.995 e 5.921 miliardi).

L'esito della gestione 1995 - al di là dei rimborsi IVA da ritenere ininfluenti sul saldo netto da finanziare - sconta 9.089 e 565 miliardi di regolazioni debitorie e denuncia una mancata corrispondenza tra entrate e spese delle poste legate alle dismissioni. In particolare, si rileva che i conti del 1995 - secondo le stime governative - risentono di un minor gettito di circa 4.500 miliardi per effetto della proroga dei versamenti dovuti dai residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e delle mancate contabilizzazioni di ritenute erariali e previdenziali per circa 2.700 miliardi.

Tabella A

RISULTATI DIFFERENZIALI (dal 1991 al 1995)

il segno posto accanto alla percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

(in miliardi di lire)

		1991		1992		1993*		1994		1995	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	(a)	- 53 957,3	- 0,5	- 66 706,3	- 23,6	- 70 319,7	- 5,4	- 79 934,4	- 13,7	- 93 978,5	- 17,6
	(b)	- 57 518,9	- 12,7	- 69.851,0	- 21,4	- 75.065,6	- 7,5	- 92 466,7	- 23,2	- 82.941,0	+ 10,3
	(c)	- 58.018,2	- 6,2	- 43.063,6	+ 25,8	- 40.864,3	+ 5,1	- 60.073,2	- 47,0	- 68 848,6	- 14,6
	(d)	- 66 596,1	- 0,3	- 80.922,0	- 21,5	- 89.257,0	- 10,3	- 92.822,7	- 4,0	- 120.805,0	- 30,1
	(e)	- 85.420,4	- 6,6	- 101 944,6	- 19,3	- 115 409,9	- 13,2	- 131 150,4	- 13,6	- 124.148,4	+ 5,3
	(f)	- 69.495,8	- 25,7	- 51.479,1	+ 25,9	- 44.448,8	+ 13,7	- 64.781,3	- 45,7	- 57.233,0	+ 11,7
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	(a)	- 112 925,0	+ 8,8	- 118.210,6	- 4,7	- 138.146,0	- 16,9	- 148.284,6	- 7,3	- 161 922,6	- 9,2
	(b)	- 114 920,9	+ 5,8	- 129.244,9	- 12,5	- 174.164,0	- 34,8	- 158.193,6	+ 9,2	- 152.831,4	+ 3,4
	(c)	- 116.161,3	+ 4,9	- 106.590,8	+ 8,2	- 139.235,5	- 30,6	- 124 074,7	+ 10,9	- 128.026,5	- 3,2
	(d)	- 139 675,6	+ 5,8	- 147.657,5	- 5,7	- 170.625,8	- 15,6	- 173.672,9	- 1,8	- 201.034,4	- 15,8
	(e)	- 168.247,1	- 0,0	- 180.307,3	- 7,2	- 238.062,4	- 32,0	- 216 120,9	+ 9,2	- 216.785,1	- 0,3
	(f)	- 126 850,9	- 9,2	- 106.236,1	+ 16,3	- 141.067,2	- 32,8	- 117.204,7	+ 16,9	- 106.970,8	+ 8,7
Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	(a)	- 118.385,5	+ 9,4	- 124 656,9	- 5,3	- 145.664,6	- 16,9	- 153 324,5	- 5,3	- 168.050,9	- 9,6
	(b)	- 121.994,6	+ 7,1	- 137.772,2	- 12,9	- 181.838,6	- 32,0	- 172.048,8	+ 5,4	- 166 918,0	+ 3,0
	(c)	- 122.971,1	+ 6,3	- 114.867,6	+ 6,6	- 146.582,2	- 27,6	- 137.590,0	+ 6,1	- 141.877,2	- 3,1
	(d)	- 145.666,5	+ 6,2	- 155.531,7	- 6,8	- 176 622,2	- 13,6	- 179.204,3	- 1,5	- 207.709,7	- 15,9
	(e)	- 176 834,1	+ 1,0	- 190.579,4	- 7,8	- 247.984,6	- 30,1	- 233.996,0	+ 5,6	- 236.963,6	- 1,3
	(f)	- 134.278,2	- 7,3	- 113.614,1	+ 15,4	- 148.552,3	- 30,8	- 130.697,8	+ 12,0	- 121 500,1	+ 7,0
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	(a)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(b)	- 652,5	+ 30,5	- 886,0	- 35,8	- 331,9	+ 62,5	- 337,4	- 1,7	- 2 158,2	- 539,7
	(c)	- 3.879,4	+ 92,9	- 22.214,0	- 472,6	+ 30.683,0	+ 238,1	+ 79 354,5	- 158,6	- 16.182,4	- 120,4
	(d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(e)	- 196,9	- 205,7	- 243,6	- 23,7	+ 143,9	+ 159,1	+ 1.601,9	- 1 013,2	- 1.272,7	- 179,4
	(f)	- 14 943,9	+ 68,6	- 20.115,8	- 34,6	+ 28.386,1	+ 241,1	+ 92.161,8	- 224,7	- 1.801,5	- 102,0
Ricorso al mercato	(a)	- 227 583,0	+ 10,9	- 244.223,2	- 7,3	- 257.845,5	- 5,6	- 290.511,6	- 12,7	- 368.388,5	- 26,8
	(b)	- 230.257,2	+ 10,0	- 256.501,4	- 11,4	- 294.001,3	- 14,6	- 295.752,1	- 0,6	- 358.516,7	- 21,2
	(c)	- 230.942,3	+ 9,6	- 225.754,6	+ 2,2	- 242.031,7	- 7,2	- 257.848,2	- 6,5	- 329 987,8	- 28,0
	(d)	- 254 879,9	+ 9,0	- 275.108,9	- 7,9	- 288.814,6	- 5,0	- 316.449,6	- 9,6	- 408.078,4	- 29,0
	(e)	- 285 359,8	+ 5,9	- 309 742,2	- 8,5	- 361 080,5	- 16,6	- 358.005,1	+ 0,9	- 434.636,8	- 21,4
	(f)	- 242.006,7	+ 2,7	- 223.656,3	+ 7,6	- 244.328,6	- 9,2	- 245.040,9	- 0,3	- 315.606,9	- 28,8

(a) Previsioni iniziali di competenza

(b) Previsioni definitive di competenza

(c) Gestione di competenza

(d) Autorizzazioni iniziali di cassa.

(e) Autorizzazioni definitive di cassa.

(f) Gestione di cassa

* I dati del 1993 sono influenzati dalla doppia contabilizzazione in entrata della posta (30.670 miliardi) relativa alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria".

Le entrate del 1995 - come quelle del biennio precedente - sono sostenute (per circa 20.000 miliardi) dal gettito legato ad interventi "una tantum", i cui effetti sul 1996 risulteranno notevolmente affievoliti. Al fine di compensare la tendenziale riduzione della pressione tributaria si dovrà, pertanto, provvedere all'introduzione di misure sostitutive di tipo strutturale.

1.1.3 Le regole di variazione del bilancio di competenza per il 1995, assunte col DPEF 1995-97 prevedevano (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- un'incidenza delle entrate finali sul PIL pari al 28,85% (26,73% per le entrate tributarie; 2,13% per quelle extratributarie);
- una quota delle spese finali in rapporto al PIL del 37,93%;
- un livello delle spese correnti al netto degli interessi pari al 23,22%;
- una quota degli interessi corrispondente al 10,08%;
- un andamento della spesa in conto capitale pressoché costante in termini di PIL ed attestata sul 4,63%.

In sede di approvazione del bilancio 1995 tali indici - ferma restando l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare - hanno registrato lievi correzioni al rialzo sia per le entrate finali, sia per le spese finali.

I risultati dell'esercizio, al netto delle poste di entrata e di spesa correlate alle dismissioni, sono soddisfacenti, anche se si giovano della manovra integrativa di finanza pubblica e di una maggiore crescita nominale dell'economia. Le entrate finali raggiungono un'incidenza del 30,20% (27,10% le entrate tributarie).

La spesa finale si situa sul 38,1% del PIL e quella corrente diversa dagli interessi si commisura al 22,7%. La spesa in conto capitale è sostanzialmente in linea con il valore programmato (4,5%).

Non centra, invece, l'obiettivo la spesa per interessi (10,8%), che riassorbe l'intero margine di miglioramento delle altre spese. E' da sottolineare che il consistente ricorso a nuovi titoli biennali a sconto (CTZ) ha ridotto l'onere per interessi del 1995, in quanto per tale titolo gli interessi sono registrati interamente alla scadenza. La rappresentazione in bilancio degli oneri per interessi è distorta, inoltre, dalla rilevante incidenza assunta nel 1995 dagli scarti di emissione che hanno raggiunto proprio nell'anno in esame un valore particolarmente elevato - dell'ordine di 16.000 miliardi - superiore all'importo registrato nel 1994 (poco meno di 14.000 miliardi). La scelta di non adeguare le cedole, ma di puntare sulla differenza tra valore nominale dei titoli e netto ricavo tende a scaricare alla scadenza dei titoli stessi una parte degli oneri, anziché scaglionarla attraverso la contabilizzazione degli interessi nei diversi esercizi.

1.1.4 La legge finanziaria per il 1995 (legge 23.12.94, n. 725) ha fissato rispettivamente in 156.700 e 372.550 miliardi, al netto di 11.375 miliardi di regolazioni debitorie, i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Per la prima volta negli ultimi anni il provvedimento di assestamento ha portato ad un miglioramento dei conti pubblici, legato alla maggiore crescita economica e, soprattutto, dovuto al recepimento in bilancio degli effetti della manovra aggiuntiva.

Il saldo netto da finanziare si è così ridotto di oltre 7.000 miliardi, nonostante i maggiori oneri per interessi (13.255 miliardi) registrati in sede di assestamento.

Per le stesse ragioni si è verificato anche un miglioramento del ricorso al mercato di 16.097 miliardi.

Le previsioni definitive degli stessi saldi, contrariamente a quanto verificatosi in un lungo arco di esercizi, sono state contenute nei tetti fissati dalla legge finanziaria. I risultati della gestione di competenza ne sono stati positivamente influenzati. La differenza negativa tra entrate e spese finali (132.788 miliardi al netto di 9.089 miliardi di regolazioni debitorie per i crediti di imposta) si è, infatti, ampiamente mantenuta nei limiti stabiliti e si è fermata molto al di sotto di quanto indicato (145.040 miliardi detratte le stesse regolazioni) in sede di preconsuntivo dalla relazione generale sulla situazione economica del paese. Il contenimento di tale saldo, rispetto alle previsioni, è favorito anche dalla circostanza che, sul versante della spesa, le somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato, costituiscono solo una ridotta quota (2.600 e 2.674 miliardi) degli introiti derivanti dalle dismissioni (8.361 miliardi), mentre tale partita dovrebbe compensarsi e risultare ininfluente sul livello del saldo stesso.

Il ricorso al mercato raggiunge la quota di 329.988 miliardi (320.899 miliardi senza le regolazioni debitorie) rispetto ai 358.517 miliardi delle previsioni definitive e risulta inferiore di 12.381 miliardi alle risultanze provvisorie esposte nel citato documento governativo.

Lo stesso fenomeno si verifica per il saldo negativo delle partite correnti, che indicato, secondo i dati provvisori, nell'importo di 82.245 miliardi si fissa a consuntivo sul livello di 68.849 miliardi .

Dopo due anni torna ad esprimere un valore negativo il saldo fra totale complessivo delle entrate e totale complessivo della spesa (c.d. "differenza") sia sul lato della competenza (- 16.182 miliardi) sia sul lato della cassa (- 1.801 miliardi).

Nel 1993 l'avanzo finanziario derivò da una doppia contabilizzazione in entrata della posta relativa alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria"; nel 1994 dipese da un ricorso all'accensione prestiti superiore a quello strettamente necessario per il bilanciamento dei conti dell'anno.

Nonostante il sempre minore carico, come risulta dalla tabella B, degli slittamenti di copertura - legato al prosciugamento dei fondi speciali - i meccanismi automatici di incremento della spesa, previsti dalla legge 362/88, pesano sull'esercizio 1995 in misura più elevata rispetto al 1994. L'impatto sui saldi passa, infatti, da 1.149 a 6.273 miliardi (59 miliardi di utilizzo di somme slittate dal precedente esercizio e 6.214 miliardi di riassegnazione di quote di entrate, per la maggior parte connesse a prestiti esteri).

SLITTAMENTI DI COPERTURA

Tabella B
(in miliardi)

Anno	Capitolo 6856 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Capitolo 9001 Tesoro	Variaz. % anno prec.	TOTALE	Variaz. % anno prec.
1985	2.778.188	—	1.692.059	—	4.470.247	—
1986	2.409.377	-13,28	1.515.114	-10,46	3.924.491	-12,21
1987	353.750	-85,32	908.309	-40,05	1.262.059	-67,84
1988	963.880	+172,47	3.728.337	+310,47	4.692.217	+271,79
1989	24.268	-97,48	1.530.279	-58,96	1.554.547	-66,87
1990	140.100	+477,30	1.991.799	+30,16	2.131.899	+37,14
1991	191.088	+36,40	1.892.388	-5,00	2.083.476	-2,27
1992	4.530.331	+2.270,64	—	—	4.530.331	+177,40
1993	52.869	-98,80	280.320	—	333.189	-92,60
1994	312.738	+491,53	14.055	-94,99	326.793	-1,92

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

1.2. *Risultati differenziali.*

1.2.1 Gestione di competenza.

1.2.1.1 Al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare si commisura a 141.877 miliardi ed espone, rispetto al 1994, un peggioramento di 4.287 miliardi (-3,1%) ed una incidenza sul PIL pari all'8% (8,4% nel 1994).

Tale evoluzione si lega ad una maggiore spesa finale di 57.624 miliardi (+9%) non compensata dai 53.337 miliardi di incremento delle entrate finali (+10,6%), gonfiate, peraltro, dalla contabilizzazione in bilancio dei rimborsi IVA (14.564 miliardi).

I risultati del 1995, fra l'altro, evidenziano:

– un notevole incremento del gettito tributario (+10,6%) sostenuto sia dalla crescita dell'imposizione diretta (+8,4%) sia, soprattutto, di quella indiretta (+13,4%). Al netto dei rimborsi IVA il quadro cambia nettamente, fatta eccezione per le imposte dirette. Le entrate tributarie si incrementano del 7,4% e, al loro interno, le imposte indirette mostrano un tasso di sviluppo più che dimezzato (+6,2%);

– un recupero delle entrate extratributarie (+6,6%) dopo l'accentuata flessione del precedente esercizio;

– una crescita delle entrate del titolo III di oltre 2.500 miliardi, legata ai proventi della privatizzazione di I.M.I., E.N.I. ed I.N.A. (8.361 miliardi);

– una sensibile ripresa della spesa corrente sia al lordo (+10,7%) sia al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA (+8,5%);

– un decremento della spesa in conto capitale del 2,3%, che nella serie al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato si trasforma in una crescita dell'1,8%.

Un andamento pressoché equivalente (con un deterioramento del 3,2%) registra il saldo dell'indebitamento netto (da 124.075 a 128.026 miliardi), mentre il ricorso al mercato - gravato da un maggior rimborso di prestiti per circa 68.000 miliardi - espone un peggioramento di 72.140 miliardi (-28%). Il concen-

trarsi nel 1995 di oltre 188.000 miliardi per rimborso di prestiti sottolinea l'esigenza di una migliore pianificazione delle scadenze, al fine di evitare ulteriori tensioni sul mercato dei titoli pubblici.

Negativo si prospetta - sotto la pressione degli oneri per interessi e trasferimenti - anche l'andamento del risparmio pubblico, con uno squilibrio tra entrate e spese correnti aumentato di 8.775 miliardi (-14,6%).

1.2.1.2 I risultati del 1995 sono fortemente influenzati, sul versante delle entrate, dalla manovra aggiuntiva di finanza pubblica varata nel mese di febbraio 1995, nonché dalla crescita nominale dell'economia maggiore del previsto.

Rispetto alle previsioni iniziali, si sono avuti maggiori accertamenti per entrate finali per 39.355 miliardi, di cui 30.268 relativi alle entrate correnti. Il comparto tributario contribuisce per 17.293 miliardi e quello extratributario per 12.975 miliardi.

I maggiori accertamenti tributari sono determinati dall'evoluzione delle imposte indirette (+18.951 miliardi) che assorbono largamente i minori introiti registrati nel campo della imposizione diretta (-1.658 miliardi). Nei confronti delle previsioni definitive le entrate tributarie risultano sovrastimate di 2.826 miliardi: i minori accertamenti delle imposte dirette (-13.805 miliardi) non riescono ad essere compensati dai maggiori accertamenti delle imposte indirette (10.979 miliardi), per il 98% realizzati dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" e da attribuire quasi interamente all'andamento dell'IVA (+9.344 miliardi), gonfiata a consuntivo dalla contabilizzazione delle somme di pertinenza comunitaria ed iscritte, a preventivo, fra le entrate extratributarie.

Al netto dei rimborsi IVA la pressione tributaria erariale - espressa in termini di accertamenti - scende di due decimi di punto (dal 27,3 al 27,1% in rapporto al PIL). Eccettuati i rimborsi IVA l'incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate tributarie cresce - nonostante che la manovra aggiuntiva si sia concentrata sulle imposte indirette - di mezzo punto percentuale (dal 55 al 55,5%).

I maggiori accertamenti delle entrate extratributarie - pari, come si è detto, a 12.975 miliardi - scontano anche l'azzeramento degli oneri per le risorse proprie IVA, inizialmente previsti in 10.000 miliardi. Tale circostanza influenza gli accertamenti della categoria XII "partite che si compensano nella spesa" (-7.695 miliardi rispetto alle previsioni iniziali). Risultano, invece, sottostimate le previsioni iniziali di tutte le altre categorie ricomprese nel titolo II.

Fanno registrare un cospicuo ammontare di maggiori accertamenti soprattutto le categorie X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (+6.718 miliardi) e XI "recuperi, rimborsi e contributi" (+6.952 miliardi).

D'altro lato, sulla spesa finale si sono formate economie di gestione per 19.165 miliardi, superiori di 5.923 miliardi a quelle registrate nel precedente esercizio, riconducibili per poco più di 3/4 alla spesa corrente.

Rispetto alle previsioni definitive (166.918 miliardi) il saldo netto da finanziare (141.877 miliardi) beneficia di 5.876 miliardi di maggiori accertamenti (per il 98% legati agli introiti delle dismissioni) di maggiori accertamenti e di 19.165 miliardi di economie di gestione.

A consuntivo il gettito dell'IRPEF (164.120 miliardi) presenta una ripresa degli accertamenti (+11.553 miliardi; +7,6%), recuperando la flessione del precedente esercizio. Dopo due anni di intenso sviluppo, l'IRPEG (28.168 miliardi) - incisa dai primi effetti delle misure di detassazione degli utili reinvestiti dalle imprese - mostra un andamento riflessivo (+0,7%), mentre l'ILOR (16.321 miliardi) accusa un calo del 7,8%.

Sfiora, inoltre, un aumento del 38% - dovuto al versamento in acconto previsto dalla manovra integrativa - l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (8.621 miliardi).

Il concordato tributario "di massa" assicura introiti per 6.410 miliardi, in luogo degli 11.610 miliardi previsti.

L'imposta sostitutiva (35.089 miliardi) denuncia la seconda consecutiva flessione (-4,8%), sostanzialmente dovuta al cedimento degli interessi corrisposti da aziende ed istituti di credito (da 12.361 a 8.523 miliardi; -31%), non compensato dalla crescita delle ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (che passano da 17.227 a 19.209 miliardi).

Nel settore dell'imposizione indiretta l'IVA - sostenuta dalla forte evoluzione della quota relativa agli scambi interni (101.068 miliardi; +18,5%) connessa anche a fattori di ordine contabile e agli aumenti delle aliquote decisi in sede di manovra aggiuntiva 1995 - raggiunge l'importo di 117.541 miliardi (+17,5%). Dopo un triennio di modesta crescita, gli accertamenti dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali - trascinati, al pari delle principali imposte della categoria III, dagli incrementi di aliquota introdotti dal D.L. 41/95 - mostrano un sensibile ritmo incrementale (43.323 miliardi; +10,1%). Cresce ad un ritmo meno sostenuto, rispetto al

biennio precedente, l'imposta sul consumo dei tabacchi (10.291 miliardi; +9,7%), mentre i proventi del lotto (5.440 miliardi) si espandono del 31,9%.

Sul fronte delle entrate extratributarie aumentano lievemente i contributi al Fondo sanitario nazionale (4.588 miliardi; +3,3%) e, in misura più ampia, gli introiti per retrocessioni di interessi dovuti dalla Banca d'Italia (6.674 miliardi; +10,3%). I proventi del condono edilizio (4.239 miliardi) sono distanti da quelli attesi (7.239 miliardi).

Il venir meno della quasi totalità del gettito I.C.I. è parzialmente compensato da circa 2.000 miliardi di introiti per dividendi di spettanza del Tesoro; riaffluiscono in bilancio 2.204 miliardi a seguito della soppressione di gestioni fuori bilancio.

1.2.1.3 Al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA, le spese correnti di competenza aumentano di 46.645 miliardi.

Al loro interno le spese di funzionamento crescono di 1.995 miliardi, spinte, da un lato, dagli oneri per il personale (+3.643 miliardi), e alleggerite, dall'altro, sul fronte dell'acquisto di beni e servizi (-1.762 miliardi). La progressione degli oneri è trainata dai trasferimenti (+21.508 miliardi) e dagli interessi (+16.484 miliardi). Le altre spese mostrano impegni aggiuntivi per 6.657 miliardi. Al netto delle somme destinate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, le spese in conto capitale si incrementano di 1.414 miliardi, per effetto dell'evoluzione accrescitiva delle partite finanziarie (+3.676 miliardi) e degli investimenti diretti (+907 miliardi).

Si flettono, invece, gli impegni relativi ai trasferimenti (-3.044 miliardi) e alle somme non attribuibili (-125 miliardi).

1.2.2 Gestione di cassa.

1.2.2.1 Il rinvio dei pagamenti determina, sul versante della cassa, un andamento dei saldi divergente rispetto a quello indicato per la competenza.

Migliora, infatti, del 7% il saldo netto da finanziare, che espone un deficit inferiore di 9.198 miliardi nel confronto con il 1994.

Si alleggeriscono rispettivamente dell'8,7% e dell'11,7% l'indebitamento netto e il saldo negativo del risparmio pubblico. Solo il ricorso al mercato - gravato da maggiori oneri per il rimborso dei prestiti (+79.744 miliardi) - si deteriora fortemente (-28,8%), in una misura pressoché corrispondente a quella registrata sulla competenza.

Le entrate finali crescono dell'8,5% (da 497.614 a 539.994 miliardi), ma scontano la contabilizzazione in bilancio di 7.757 miliardi di rimborsi IVA. Al netto di tale posta l'incremento si riduce al 7%. Le entrate correnti (passate da 490.146 a 530.016 miliardi) lievitano dell'8,1%, ma nella serie netta mostrano un più ridotto tasso di sviluppo (+6,6%). L'inclusione dei rimborsi IVA gonfia, in particolare, le entrate tributarie (477.400 miliardi), che espongono una crescita pari all'8,2% (+6,4% al netto di tale voce). Al netto dei rimborsi IVA l'incidenza degli incassi tributari sul PIL accusa una flessione di quattro decimi di punto(dal 26,9 al 26,5%). Sempre al netto di tale posta, la quota delle imposte dirette sul totale delle entrate tributarie si eleva di oltre un punto e mezzo percentuale (dal 53,9 al 55,5%). I dati di consuntivo - che scontano gli interventi aggiuntivi sul gettito delle imposte indirette - attenuano il più consistente divario registrato in sede previsionale.

Le entrate extratributarie (52.616 miliardi) - che, come nel 1994, non ricomprendono a consuntivo le risorse proprie IVA - s'accrescono del 7,8%.

Gli introiti del titolo III (9.977 miliardi) espongono una crescita del 33,6% collegata ai maggiori proventi delle dismissioni (da 5.921 a 8.361 miliardi).

La spesa finale, nella serie al netto delle poste non connesse all'effettiva attività gestoria dell'esercizio in esame, presenta una variazione accrescitiva del 5,3% e recupera la flessione (-3,4%) segnata nel 1994.

L'evoluzione - per la diversa consistenza finanziaria degli aggregati - è in gran parte legata ai pagamenti correnti (+5,8%), anche se le erogazioni in conto capitale s'incrementano del 6,1%.

1.2.2.2 Rispetto ai dati previsionali definitivi le entrate finali di cassa espongono minori incassi per 345 miliardi. Le entrate correnti evidenziano una sovrastima più ampia (6.463 miliardi), non compensata dai maggiori introiti del titolo III (+6.118 miliardi).

Il dato saliente del 1995 è, peraltro, costituito dal favorevole divario fra previsioni iniziali ed incassi. Gli introiti finali superano di 33.122 miliardi i dati del bilancio di previsione.

I proventi di natura corrente espongono maggiori incassi per 24.034 miliardi, alimentati sia dalle entrate tributarie (+11.465 miliardi), sia da quelle extratributarie (+12.569 miliardi). I maggiori incassi sono concentrati nel comparto delle imposte indirette (+12.626 miliardi) - specificamente oggetto della manovra aggiuntiva -, che riassorbono la sovrastima di 1.162 miliardi emersa nell'area dell'imposizione diretta.

Tale risultato si lega, soprattutto, all'evoluzione della categoria II "tasse ed imposte sugli affari", che ricomprende a consuntivo il gettito delle risorse proprie IVA.

Le entrate "extratributarie" espongono maggiori incassi per 12.569 miliardi e presentano un profilo analogo a quello della competenza.

I minori incassi (7.574 miliardi) della categoria XII "partite che si compensano nella spesa" sono dovuti all'azzeramento delle risorse proprie IVA, inizialmente quantificate in 10.000 miliardi. La flessione della categoria XII viene comunque ampiamente compensata dagli altri aggregati. In particolare, crescono, rispetto alle previsioni iniziali, gli incassi (+7.093 miliardi) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" e quelli (+7.190 miliardi) della categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi".

Rispetto alle previsioni definitive (236.694 miliardi) il saldo netto da finanziare (121.500 miliardi) si giova - anche per effetto dello scarso rigore metodologico con cui sono costruite le previsioni - della massiccia mancata utilizzazione degli stanziamenti per operazioni finali (115.809 miliardi), per il 63,4% riconducibile alla parte corrente.

1.2.2.3 Sul versante della cassa l'IRPEF (162.478 miliardi) mostra un tasso di crescita più sostenuto (+9,4%) riguardo all'andamento della competenza. L'IRPEG (26.443 miliardi) s'accresce di un modesto 1,2% e il gettito dell'ILOR (15.030 miliardi) si contrae del 5,5%. Il concordato tributario "di massa" procura introiti per 6.410 miliardi. La caduta dell'imposta sostitutiva (34.588 miliardi) è ancora più netta (-6,1%) e deriva sostanzialmente dalla diminuzione degli interessi corrisposti da aziende ed istituti di credito (-4.385 miliardi).

Nel campo delle imposte indirette l'IVA (110.475 miliardi) s'incrementa soltanto del 5,1% e la sua componente maggioritaria, relativa agli scambi interni (95.992 miliardi), espone - dopo l'intensa progressione del 1994 - un tasso di sviluppo inferiore alla media (+4,3%).

L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (42.618 miliardi) conferma anche in termini di incassi una sensibile evoluzione (+9,3%). Per contro, uno sviluppo meno intenso di quello rilevato per i rispettivi accertamenti, espongono l'imposta sul consumo dei tabacchi (9.657 miliardi; +2,8%) e i proventi del lotto (5.044 miliardi; +11,7%).

Sul fronte delle entrate extratributarie diminuiscono i contributi al Fondo sanitario nazionale (4.323 miliardi; -8,5%), mentre con 7.067 miliardi le retrocessioni di interessi dovute dalla Banca d'Italia s'accrescono del 12,9%.

Gli incassi del condono edilizio si fermano a 4.239 miliardi.

1.2.2.4 Nella serie netta i pagamenti finali, sotto la spinta della parte corrente (+27.092 miliardi), aumentano di 31.129 miliardi. D'altra parte, le erogazioni in conto capitale (+4.126 miliardi) recuperano una quota della flessione registrata nel precedente esercizio. Il 55,6% (15.052 miliardi) della espansione dei pagamenti correnti è dovuto agli interessi.

I pagamenti aggiuntivi riguardano, inoltre, i trasferimenti (+6.471 miliardi) e le altre spese (+5.590 miliardi), essenzialmente riferite alle poste compensative delle entrate. Invariate risultano le somme destinate agli oneri di funzionamento.

La crescita dei pagamenti in conto capitale è legata all'incremento delle partite finanziarie (+4.250 miliardi) e degli investimenti diretti (+381 miliardi), mentre i trasferimenti subiscono una flessione di 637 miliardi.

2. Gestione dell'entrata.

2.1. *Considerazioni generali.*

2.1.1 Note preliminari. I risultati esposti nel rendiconto scontano due fattori di novità inerenti alle procedure di contabilizzazione dell'IVA, che accrescono il gettito tributario (in misura pari nel 1995 al 4,7% per gli accertamenti ed al 3,5% per gli incassi) e pongono esigenze di comparazione con gli anni precedenti anche per l'entrata finale e per quella complessiva.

La prima procedura opera dal 1994 e riguarda l'inclusione nel gettito erariale dei proventi relativi alle risorse proprie di pertinenza comunitaria, contabilizzate fino al 1993 nell'aggregato extratributario; la seconda è applicata dal 1995 e aggiunge ai proventi del tributo in argomento le somme relative ai rimborsi, effettuati a cura dei concessionari della riscossione nel contesto del conto fiscale, in conseguenza del divieto (l. n. 559/1993) di gestire ulteriormente tali operazioni all'esterno del bilancio.

Le recenti modalità di contabilizzazione peraltro, recepite solo in parte nella costruzione del documento di bilancio (par. 2.2.2), si manifestano coerenti con il principio dell'integrità dell'entrata erariale, ribadito dall'articolo 25 della citata l. n. 559 del 1993, e rimuovono l'anomalia determinata dalla previsione e dalla rendicontazione delle imposte dirette e indirette, rispettivamente al lordo ed al netto dei crediti d'imposta[1].

L'esigenza di rendere confrontabili i risultati delle gestioni sulla base di dati per quanto possibile omogenei negli anni induce a ricostruire gli accertamenti IVA realizzati nel periodo 1993/95 con entrambe le poste confluite nel tributo sulla base dei dati rilevati dai rendiconti e da altri documenti ufficiali[2], ed a rettificare conseguentemente gli accertamenti relativi agli aggregati che compongono l'entrata erariale. La rettifica delle riscossioni e degli incassi considera quest'anno invece soltanto il gettito relativo alle risorse U.E. (la cui consistenza è adeguatamente documentata), poiché la gestione dei rimborsi è stata condotta negli anni precedenti all'esterno del bilancio.

Le analisi relative alle riscossioni ed agli incassi acquisiti nell'anno 1995 sono effettuate sulla base delle risultanze del rendiconto, che espone valori dei rimborsi più contenuti (pari tuttavia ad oltre l'1,5% degli incassi tributari) rispetto all'ammontare degli omologhi accertamenti. Il divario fra gli accertamenti e gli incassi relativi ai rimborsi in argomento trae origine, nel primo anno di applicazione della nuova procedura, dal sistema adottato per il versamento delle somme relative ai ripetuti rimborsi IVA, legato all'effettivo pagamento ai concessionari della riscossione, da parte del Ministero delle finanze[3], delle somme da questi ultimi erogate ai creditori d'imposta e, pertanto,agli eventuali ritardi delle conseguenti regolazioni contabili effettivamente eseguite[4].

I ritardi delle regolazioni appaiono legati al perfezionamento delle procedure, attesa la congruità degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze rispetto alle esigenze di rimborso programmate; va rilevato in proposito come la mancata protezione del meccanismo del conto fiscale, nei confronti di eventuali disfunzioni di natura amministrativa che si manifestino sul versante della spesa, richieda urgenti misure atte a rendere pressoché simultanei i tempi degli accertamenti relativi ai crediti rispetto ai tempi delle regolazioni. Deve essere sottolineato infatti che le valutazioni inerenti alla pressione tributaria e fiscale in termini di cassa, benché fondamentali ai fini del giudizio complessivo sui risultati delle manovre adottate nell'ambito della decisione di bilancio, finiscono per dipendere dall'entità delle ripetute regolazioni e, quindi, da operazioni sostanzialmente estranee agli andamenti effettivi dell'entrata.

---

[1] L'attuazione del principio dell'integrità, nella componente attiva del bilancio dello Stato, implica l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e nel rendiconto dell'importo integrale, rispettivamente, delle stime e del gettito al lordo "delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse". La corretta applicazione di tale principio implica naturalmente l'imputazione alla parte passiva del bilancio degli oneri relativi ai crediti d'imposta. Il meccanismo dei rimborsi IVA è stato attivato sul versante della spesa mediante lo stanziamento, nello stato di previsione del ministero delle finanze (cap. 3533), di dotazioni pari, per il 1995, ad oltre 16.000 miliardi.

[2] Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 1995 e per l'anno 1994 e Osservatorio delle entrate (doc. pubblicato dal Ministero delle finanze in data 3 aprile 1996). Da tali documenti risulta che i rimborsi accertati ammontano a miliardi 14.564 nel 1995, 11.326 nel 1994 e 10.957 nel 1993.

L'ammontare delle risorse di pertinenza comunitaria, risultano pari nel 1995 e nel 1994 a rispettivi 8.864 e 9.514 miliardi; tali importi coincidono, secondo quanto afferma la ricordata relazione generale sulla situazione economica del Paese, in termini di competenza e di cassa. Nel 1993 gli accertamenti sono ammontati, come risulta dal relativo rendiconto, a 11.485 miliardi e gli incassi a 9.403.

[3] Il minore importo versato risulta pari a 6.807 miliardi: a fronte di rimborsi accertati in misura pari a 14.564 miliardi, le regolazioni debitorie sono ammontate a 7.757 miliardi.

[4] I rimborsi ai contribuenti sono effettuati dai concessionari a valere sui fondi della riscossione e sono regolati mediante emissione di mandati commutabili in quietanza d'entrata. Nel 1995 il dato dei versamenti IVA iscritto nel rendiconto considera: a) i proventi netti del tributo; b) le somme di pertinenza comunitaria; c) la quota dei rimborsi che ha formato oggetto di effettivo trasferimento di fondi dalla parte passiva a quella attiva del bilancio mediante apposite regolazioni contabili.

2.1.2. Aspetti della gestione finanziaria.

a) Gli accertamenti e gli incassi finali esposti nel rendiconto, pari rispettivamente a 557.657 ed a 539.994 miliardi, crescono dell'8,1% e dell'8,5% (6,9% al netto delle regolazioni contabili) rispetto ai dati rettificati dell'anno precedente. Il gettito tributario, pari a rispettivi 494.428 ed a 477.400 miliardi, aumenta del 7,9% e dell'8,2% (6,4% al netto delle regolazioni) e costituisce l'88,7% e l'88,4% (88,2%) dei proventi finali, a fronte di un'incidenza nel 1994 rispettivamente pari all'88,9% in termini di accertamenti e all'88,7% in termini di incassi.

Sul risultato finale influisce l'ammontare delle misure temporanee (circa 20.000 miliardi accertati e versati) definite dalle manovre di finanza pubblica relative all'esercizio 1995 e realizzate in misura di poco superiore al 60% delle stime[5].

Gli accertamenti extratributari crescono del 6,6% (53.252 miliardi) e gli incassi del 7,7% (52.616 miliardi), dopo il regresso del 1994 (-41 e -37,4%) e del 1993 (-3 e -7,5%), giovandosi di proventi "una tantum" (4.238 miliardi), che influiscono sul gettito dell'aggregato per il 7,9 e per l'8%.

Ai proventi finali contribuisce l'apporto del titolo III, in misura pari a circa l'1,8% in termini di accertamenti e di incassi (1,4 e 1,5% nel 1994), costituito in prevalenza dalle vendite realizzate in attuazione del processo di privatizzazione (la relativa posta raggiunge gli 8.354 miliardi contro i 5.921 nel 1994); per le considerazioni relative al processo di privatizzazione, che a decorrere dallo scorso anno realizza proventi non soltanto simbolici, si rinvia a quanto esposto nel capitolo IV. In questa sede va notato come il totale dei proventi finora realizzato a seguito di complesse operazioni di dismissione raggiunga soltanto nel 1995, ed a valori aggiornati alla dinamica dei prezzi, l'ammontare delle previsioni effettuate per l'anno 1992.

Le accensioni di prestiti (313.805 miliardi), inferiori di 58.000 miliardi rispetto al limite stabilito dalla legge finanziaria per il ricorso al mercato, influiscono sugli accertamenti e sugli incassi totali (871.462 e 853.799 miliardi) per il 36 e per il 37% (39 e 40% nel 1994) e si riportano su una quota più vicina a quella registratasi nel 1993 (34 e 35%). Tale posta risulta pari al 56% degli accertamenti finali (65% nel 1994 e 52% nel 1993) ed al 58% (59% al netto delle regolazioni IVA) degli omologhi incassi (68% nel 1994 e 53% nel 1993). Il rapporto con gli accertamenti tributari si colloca sul 63,5% e tende a riavvicinarsi al dato del 1993 (60,2%) dopo l'impennata dell'esercizio successivo (73,6%); un andamento analogo si registra nel rapporto con gli incassi tributari, risultato pari al 65,7% contro il 79 e il 64% dei rispettivi anni precedenti. Al netto della quota relativa alle regolazioni contabili l'incidenza dei prestiti rispetto agli incassi tributari sale di oltre un punto percentuale (66,8%). Nell'ambito degli accertamenti complessivi rettificati pertanto, e tenendo altresì conto delle variazioni del prodotto relative agli anni precedenti, la quota concernente le accensioni di prestiti cede di quasi quattro punti rispetto all'area degli accertamenti finali, che compongono nel 1995 il 64% di quelli complessivi, contro il 60,5% del 1994 ed il 66% del 1993. La riduzione, avviata fra il 1994 ed il 1995, del peso del debito rispetto al prodotto trova un riscontro nella minore incidenza di tale posta sul PIL (17,7% nel 1995, contro il 20,6% nel 1994 ed il 17,6% nel 1993).

b) Gli accertamenti finali, pari al 31,49% del PIL, rimangono stazionari rispetto al 1994 (31,47%), ma distanti dal dato omologo relativo al 1993 (34%). Nell'area dell'entrata finale rallenta in misura poco rilevante il gettito tributario (pari al 27,92% del PIL; 27,96 nel 1994 ma 29,23% nel 1993), sono stazionari i proventi extratributari (pari al 3% del PIL nel 1995, al 3,04% nel 1994, ma al 4,71% nel 1993), e aumentano, con valori assoluti moderati, i proventi del titolo III (pari allo 0,56% del PIL; 0,46% nel 1994 e 0,08% nel 1993)

Rispetto agli andamenti di competenza quelli relativi agli incassi espongono, in ciascun anno del periodo 1993-95, valori inferiori di circa un punto percentuale sia per l'entrata tributaria, che per la finale e la complessiva. I valori del 1995, al netto della quota concernente le regolazioni IVA, sono ridimensionati di quasi mezzo punto percentuale.

Gli incassi tributari, in particolare, si commisurano al 26,96% (26,52%) del PIL e risultano pressoché stazionari rispetto all'esercizio precedente (26,93%), ma calano quasi di un punto percentuale rispetto al 1993 (27,84%), quando il divario fra accertamenti e incassi ha raggiunto l'1,39% del PIL., anche in dipendenza del modesto indice degli incassi relativo alle cospicue somme accertate da riscuotere mediante ruoli. Al riguardo deve essere ricordato come spesso la Corte abbia segnalato l'eventualità della valenza soprattutto formale degli accertamenti costituiti da ruoli, dato che agli evidenti effetti di gonfiamento del gettito di competenza si contrappone un tasso di versamento costantemente modesto.

---

[5] Si veda sul punto la relazione della Banca centrale in data 31 maggio 1996, pag. 150.

Gli incassi concernenti il comparto impositivo diretto segnano un lieve incremento rispetto all'esercizio precedente (14,72% del PIL contro il 14,51% del 1994); i proventi realizzati nell'area indiretta regrediscono di poco commisurandosi al 12,24% del PIL (11,8% al netto delle regolazioni) contro il 12,42% del 1994, ma segnalano un ulteriore rinvio nell'allineamento fra le due componenti dell'entrata tributaria. Il divario rimane tuttavia distante da quello registratosi nel 1993, allorché i proventi acquisiti dall'area delle imposte sul patrimonio e sul reddito hanno superato di oltre quattro punti percentuali il gettito delle imposte indirette (le prime hanno raggiunto il 16,13% del PIL contro l'11,72% realizzato dalle seconde). Le variazioni della pressione tributaria sono pertanto da ricondurre alla moderata crescita dell'imposizione diretta ed al contenuto regresso della fiscalità indiretta; quest'ultima è stata aiutata dalle misure permanenti adottate con la manovra correttiva che peraltro, agendo sulle accise e sulle aliquote IVA, non ha dato un contributo alla ridefinizione strutturale dell'entrata di bilancio.

c) I residui attivi, riaccertati in aumento per quasi 8.000 miliardi (circa 7.000 riguardano il comparto tributario) registrano una crescita elevata risultando pari, al termine dell'esercizio, a 113.000 miliardi (+17% rispetto al 1994) nell'area finale ed a 100.000 miliardi (+20%) in quella tributaria. Nell'aggregato finale e in quello tributario i resti risultano costituiti da somme non riscosse per il 71% (69% nel 1994 e 54% nel 1993) e per il 68% (64 e 54%).Tale categoria di residui proviene dagli esercizi precedenti per circa il 70% (63 e 58%) e per il 71% (57,5 e 66%), rispettivamente per l'aggregato finale e per quello tributario. All'interno dell'area finale risulta "rimasto da riscuotere" l'11,8% (11,5 e 9%) della massa acquisibile di natura tributaria, il 19% (18,8 e 14%) di quella extra-tributaria e solo lo 0,2% di quella relativa al titolo III.

I residui costituiti da "somme riscosse e non versate" sono concentrati nel comparto tributario, e, in tale area, derivano per circa un terzo (contro il 41% nel 1994 e il 36% nel 1993) dagli esercizi precedenti costituendo, con 32.182 miliardi (importo pari a circa l'80% dei proventi attesi dalle manovre inerenti all'entrata adottate per l'anno 1995) il 5,6% (5,1 e 7,5%) della relativa massa acquisibile. Tali somme (della cui origine è fornita una sintetica dimostrazione in apposito documento allegato al rendiconto generale dello Stato) provengono per oltre il 90% da tributi amministrati dal Ministero delle finanze e sono costituiti per quasi 22.000 miliardi (oltre 9.000 riguardano residui relativi ad esercizi precedenti) da "importi dovuti dai contabili erariali" e per poco meno di 10.000 miliardi da "somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa; di entità meno rilevante (circa 800 miliardi) è l'importo acquisito dalla Regione Sarda da regolare a carico della spesa. Il ritardo dei versamenti appare da riconnettere in parte alla complessità delle procedure, come sembra provato anche dalla consistenza dei residui provenienti dagli esercizi precedenti.

Ulteriori elementi di riflessione in ordine alla formazione dei residui provengono dal confronto fra gli andamenti delle riscossioni e dei versamenti e la consistenza delle somme acquisibili. Rispetto alla massa acquisibile finale, infatti, cresciuta del 9,5% contro il regresso (-0,8%) registratosi nel 1994, le riscossioni realizzate sono pari all'87,6% (l'89,8% nel 1994 e il 91% nel 1993) e gli incassi all'82,6% (81,4%) contro l'83,4% nel 1994 e l'84,9% nel 1993; si registra pertanto una decelerazione progressiva del tasso di acquisizione delle riscossioni e dei versamenti, che segnalano l'utilità di adeguare le vigenti procedure all'esigenza di un più celere realizzo dei crediti.

L'analisi degli indici di acquisizione dell'entrata tributaria offre elementi utili ad individuare il comparto che maggiormente contribuisce alla formazione dei resti. Va notato, in primo luogo, come il tasso di riscossione nell'area tributaria sia anche nel 1995 più elevato rispetto a quello che si rileva nell'area finale. Raggiunge infatti l'88% (90,7% e 90,8% negli anni precedenti) mentre l'indice degli incassi rimane sullo stesso livello registratosi per l'entrata finale: risulta pari pertanto all'82,6% (81,3%), regredisce rispetto ai precedenti esercizi (83,4% nel 1994 e nel 1993) ed evidenzia, però, uno scostamento, rispetto alle riscossioni, inferiore ai sei punti percentuali contro gli oltre sette punti degli anni precedenti.

Il livello medio di riscossione delle imposte dirette è più alto rispetto a quello tributario complessivo (90,6% nel 1995; 91,9 e 92,1% negli anni precedenti) e quindi rispetto a quello che si registra nell'area indiretta (85,6% nel 1995; 89,8 e 86,6%). La disarmonia fra gli andamenti nelle due aree di natura tributaria risulta più marcata ove si consideri il rapporto fra gli incassi e la massa acquisibile. Nell'area delle imposte sul patrimonio e sul reddito tale rapporto è pari all'85,8% nel 1995 (86,8 e 89,6%) e si distanzia dal dato delle riscossioni per importi che non superano i cinque punti percentuali. Nel comparto delle imposte indirette, invece, il tasso di versamento delle risorse acquisibili è assai più contenuto: ha raggiunto il 79,1% (76,2%) nel 1995, il 79,8% nel 1994 e addirittura il 76,1% nel 1993. Conseguentemente, il divario rispetto alle riscossioni oscilla tra i sei e gli oltre dieci punti percentuali.

Pertanto, mentre si nota come nell'area delle imposte indirette le difficoltà di riscossione e di incasso siano più accentuate rispetto a quelle che si prospettano nell'area impositiva diretta (ove peraltro l'emissione di ruoli continua ad incrementare il settore dei resti costituito dalle somme non riscosse), si rileva come non appaia ulteriormente rinviabile l'adozione di misure idonee a contenere quantomeno il rilevante ammontare delle somme riscosse e non versate.

2.1.3 Il risultato della gestione: obiettivi e prospettive.

Il programma di acquisizione dell'entrata erariale costruito nel luglio 1994 (DPEF 1995-97) al netto dei crediti d'imposta IVA, ha subito variazioni in dipendenza della più elevata crescita nominale del prodotto (dal 5,2% ipotizzato all'8,1%) conseguente al miglioramento del PIL in termini reali (dal 2,7% al 3%) ed alla diversa dinamica della crescita dei prezzi interni (dal 2,5 al 5,1%). Per effetto di tali fattori nonché della manovra aggiuntiva del febbraio 1995 gli accertamenti tributari (al netto delle risorse U.E. e dei rimborsi), stimati in circa 462.000 miliardi dal DPEF e ridefiniti in 481.000 miliardi dalla R.P.P (che riporta le previsioni assestate) sono risultati pari a circa 471.000 miliardi. Nell'area delle imposte dirette, in particolare, i risultati hanno mancato le previsioni assestate (oltre 280.000 miliardi) per circa 14.000 miliardi (- 4,9%), mentre nel comparto delle imposte indirette le stime sono state superate di quasi 4.000 miliardi (+1,8%). Al lordo delle poste avanti ricordate che compongono gli accertamenti IVA, i risultati si commisurano ai valori indicati nel precedente paragrafo, cui si rinvia, che esprimono gli andamenti del gettito adeguati alla normativa vigente. In questa sede si nota come lo scostamento fra previsioni e risultati rimanga invariato nell'area delle imposte dirette, che non risentono della contabilizzazione delle poste IVA, mentre le imposte indirette mostrano accertamenti superiori di circa 24.000 miliardi rispetto alle previsioni assestate.

Rispetto alle stime concernenti le misure aggiuntive previste dalla manovra iniziale e dalla manovra correttiva, che hanno prefigurato la crescita degli accertamenti finali (al netto dei rimborsi IVA) di oltre 39.500 miliardi, il maggiore gettito realizzato nell'aggregato (che considera gli andamenti inerziali connessi alla dinamica del PIL) risulta inferiore di circa 1.000 miliardi (-2,2%). Tali stime hanno riguardato nuove misure temporanee pari a circa 25.000 miliardi in aggiunta agli oltre 6.000 miliardi provenienti dalla legislazione vigente[6] e, per circa il 20%, le variazioni di accise (4.900 miliardi) e di aliquote IVA (2.900 miliardi).

Le misure temporanee hanno formato il 90% (circa 21.000 miliardi) delle stime formulate nella manovra iniziale e circa il 30% (4.800 miliardi) dei maggiori proventi attesi dalla manovra correttiva (D.L. n. 41/1995, convertito in l. n. 85/1995). Tale tipo di gettito, che ha costituito un fattore importante della politica tributaria del 1995, si è realizzato, come già detto, per circa il 60% delle stime. A fronte infatti degli 11.500 e dei 6.900 miliardi quantificati per il concordato di massa e per la sanatoria degli abusi edilizi, gli accertamenti e gli incassi sono stati pari, rispettivamente, a poco più di 6.200 e di 4.200 miliardi. Ha peraltro superato le stime il tributo straordinario sui redditi IRPEF e IRPEG (istituito per le esigenze connesse agli eventi alluvionali del novembre 1994), che ha prodotto più di 900 miliardi contro i 700 attesi nonché l'acconto dell'imposta temporanea sul patrimonio netto delle imprese che ha superato di 100 miliardi le previsioni, mentre la sanatoria per le irregolarità formali ha reso 32 miliardi contro gli 800 stimati.

Hanno realizzato risultati inferiori alle stime anche altre misure previste dalla manovra iniziale. La definizione delle liti pendenti, decisa per sorreggere i risultati del precedente esercizio, in sede di anticipazione delle misure poi recepite dalla manovra iniziale (D.L. n. 452/1994, convertito nella l. n. 656/1994), ha dato accertamenti e incassi pari a 145 miliardi, a fronte dei 630 previsti, l'imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese cooperative ha reso 176 miliardi (in termini di accertamenti e di incassi) contro i 700 stimati, e altre misure (detassazione degli utili reinvestiti) hanno prodotto effetti di contenimento del gettito IRPEG[7], per importi peraltro non quantificabili mediante gli attuali strumenti di rendicontazione.

---

[6] Cfr. la Relazione della Corte al Parlamento sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1994. Doc. LXXXVIII, n. 3.

[7] Bollettino economico n. 26/1996 della Banca d'Italia e Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Va notata l'accresciuta capacità di realizzo dei ruoli relativi ai grandi tributi: i relativi incassi, pur nell'ambito di valori assoluti ancora modesti, risultano più che raddoppiati nell'area delle imposte dirette (par. 2.2.1) e sono considerevolmente aumentati anche per l'IVA (par. 2.2.2). Il miglioramento del tasso di acquisizione nel comparto dei ruoli, sollecitato più volte dalla Corte, potrebbe, ove si consolidasse, dare un contributo significativo alla crescita degli incassi tributari attesa la rilevante entità degli accertamenti annuali e la rilevantissima massa di residui che caratterizza tale tipologia di proventi, come sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni annuali.

In attesa degli effetti dell'ulteriore decentramento tributario il sostegno al gettito è atteso dalle nuove modalità di accertamento varate con la legge n. 656 del 1994 (accertamento con adesione) che dovrebbe assicurare entrate permanenti di ammontare significativo già dal 1997, quando sarà possibile utilizzare gli studi di settore in corso di elaborazione presso l'amministrazione finanziaria. Si rivela comunque non rinunciabile l'obiettivo della lotta all'evasione, da perseguire tra l'altro mediante la funzionale semplificazione del contenzioso, attraverso l'effettivo e rapido ammodernamento dell'amministrazione finanziaria (specie nelle aree dell'accertamento e della riscossione), e, soprattutto, con la semplificazione del sistema normativo tributario e fiscale. La complessità di quest'ultimo, in particolare, ha finora contribuito ad alimentare il ricorso ai condoni, mostratisi idonei ad abbattere soprattutto i crediti vantati nei confronti delle categorie che utilizzano, a fini di elusione e di evasione, il vigente assetto tributario e l'attuale grado di efficienza organizzativa dell'amministrazione finanziaria nelle ricordate aree dell'accertamento e della riscossione.

2.2. *Profili della gestione tributaria.*

2.2.1 Le imposte dirette.

Il gettito delle imposte dirette è costituito da accertamenti (266.283 miliardi) e da incassi (260.679 miliardi) che aumentano, rispettivamente, dell'8,4%e del 9,6% rispetto ai risultati rettificati del precedente esercizio, invertendo l'andamento regressivo registratosi nel 1994 (-4,6% per gli accertamenti e -4,9% per gli incassi).

L'imposizione diretta realizza il 53,9% (53,6% nel 1994 e 56,8% nel 1993) degli accertamenti tributari ed il 54,6% (53,9% e 57,9%) degli incassi omologhi. Al netto delle regolazioni IVA il rapporto con gli incassi tributari raggiunge il 55,5%. I proventi temporanei, di ammontare quasi equivalente in termini di accertamenti e di incassi sono pari a quasi 16.000 miliardi (circa 2.500 miliardi provengono dalla manovra correttiva e circa 6.000 da norme, vigenti anche per l'esercizio in corso, prorogate dal 1994) incidono sul gettito diretto per il 6% contro il 2,6% del 1994 ed il 5,4% del 1993.

Gli accertamenti e gli incassi IRPEF (pari, rispettivamente, a miliardi 164.120 e 162.478) crescono del 7,6 e del 9,4%, ribaltano la dinamica particolarmente negativa registratasi nel precedente esercizio (-3,5 e -4,1%), ma rimane pressoché invariato il rapporto con il PIL (9,3 e 9,2%) rispetto ai valori dell'anno precedente (9,3 e 9,1% contro il 10,2 ed il 10% del 1993).

Il peso del tributo nell'area impositiva diretta supera il 61,6% (61,5 e 61,4% negli anni precedenti) in termini di competenza e il 62,3% (62,5 e 61,9%) in termini di incassi. L'incidenza degli accertamenti rispetto all'area tributaria complessiva rettificata scende invece al 33,2% (in dipendenza della recente modalità di contabilizzazione dell'IVA) contro il 33,3% del 1994 e permane elevata la quota da riscuotere mediante ruoli (circa 4.500 miliardi, pari al 2,7% del gettito di competenza). L'apporto del tributo rispetto agli incassi tributari rettificati è sul 34% (34,6% al netto delle regolazioni IVA) contro il 33,7% del precedente esercizio: nel 1993 i dati omologhi sono stati pari al 34,9 ed al 35,9%.

Rispetto alla massa acquisibile relativa al tributo (che si avvale di residui iniziali riaccertati in aumento pari a circa 1.200 miliardi), le riscossioni superano il 94% (94,9 e 93,8%) e gli incassi l'88% (91 e 88,4%); rispetto al medesimo parametro, pertanto, le somme rimaste da riscuotere ammontano a circa il 6%.

La composizione interna degli incassi, riguardo all'esercizio precedente, non prospetta variazioni particolarmente significative. Poco meno del 71% dei versamenti (115.236 miliardi) deriva dalle ritenute da lavoro dipendente (72,4% nel 1994, ma 68% nel 1993) e le ritenute sui redditi da lavoro autonomo (14.554 miliardi) vanno quasi al 9% (8,5 e 8,3%); l'autotassazione a saldo recupera sino al 5%, dopo il 4,7% dell'esercizio precedente, rimanendo tuttavia distante dall'8% registratosi nel 1993, e l'autotassazione in acconto segna un lieve regresso attestandosi sul 13,5% del gettito complessivo, contro il 13,7% dell'anno precedente (ma aveva toccato il 15% nel 1993).

Risulta pertanto sostanzialmente confermato l'andamento relativo alle poste essenziali del tributo, precisando peraltro che i proventi relativi al lavoro dipendente scontano il decremento dell'occupazione nel settore privato (-0,8%, pari a 102.400 unità di lavoro) e nel settore pubblico (-0,7%, pari a 24.600 dipendenti) e che

il risultato concernente il lavoro autonomo si avvale della crescita moderata degli operatori (+0,4%, pari a 29.000 addetti)[8].

Rimane sostanzialmente confermata la sensibile flessione dei proventi da autotassazione a saldo che potrebbero esprimere innovazioni nei comportamenti fiscali e rendere utile pertanto, nelle sedi competenti, una attenta analisi del fenomeno. Sarebbero altresì utili iniziative idonee a migliorare la rendicontazione delle voci che compongono la diffusa articolazione del capitolo. Si ricorda al riguardo che la Corte ha spesso segnalato la significatività che potrebbe assumere una adeguata rappresentazione delle quote a saldo e in acconto versate dalle diverse grandi aree di contribuenti.

Cresce significativamente la quota dei versamenti imputabile ai ruoli: tale componente di gettito aumenta sino all'1,3% degli incassi complessivi realizzati dal tributo, contro lo 0,6 e lo 0,8% registratosi nei rispettivi esercizi precedenti.

Permane pressoché stazionario (+0,3 e +1,3%) il gettito IRPEG (28.168 miliardi in termini di competenza e 26.433 in termini di cassa), costituito però, per oltre l'8% dei proventi di competenza, da poste riscuotibili mediante ruoli, che regrediscono peraltro del 4%.

Rispetto alla massa acquisibile le riscossioni sono pari al 72,7% (81% nel 1994 e 84,7% nel 1993) e gli incassi al 73,6% (77,1 e 78,8%). Le somme rimaste da riscuotere ammontano al 22,2% di quelle acquisibili (19% nel 1994 e 15,2% nel 1993). La consistenza dei residui attivi alla chiusura dell'esercizio (9.486 miliardi) prospetta una crescita elevata, pari al 22,8% (31,6% nel 1994), è costituita da un importo rilevante (1.492 miliardi) di somme riscosse e non versate, e risulta pari al 26,3% dei proventi acquisibili (22,8 e 21,2% nei rispettivi esercizi precedenti).

Il sensibile scostamento rispetto alla crescita nominale del prodotto, in un periodo caratterizzato da una dinamica dell'economia alquanto soddisfacente rispetto agli anni precedenti è spiegato in parte, secondo valutazioni della Banca centrale confermate dal Ministero delle finanze[9] dai "primi effetti delle misure di detassazione degli utili reinvestiti dalle imprese assunte nel corso del 1994" in applicazione della l. n. 489/1994, recante misure di anticipazione della manovra relativa al 1995. Il regresso inoltre, in misura superiore al 10%, dopo la crescita pari al 18% registratasi nel 1994, della quota costituita dai versamenti a saldo (8.008 miliardi) potrebbe essere conseguenza del cumulo degli effetti della l. 489/94 e delle minusvalenze per il settore creditizio verificatesi nel 1994 nonostante la crescita nominale del prodotto più elevata nel 1994 rispetto all'esercizio precedente.

I versamenti in acconto crescono del 5% circa e risultano inferiori di tre punti rispetto all'andamento del PIL nel 1995; va notato che la specifica voce si è giovata dell'aumento dell'aliquota IRPEG (con effetti di gettito stimati in 470 miliardi), deciso in conseguenza dell'alluvione del novembre 1994 con la ricordata l. n. 35/1995. Il risultato potrebbe pertanto scontare i timori sul rallentamento dell'economia, a volte manifestati durante lo scorso esercizio. L'incidenza del tributo sul PIL scende pertanto dall'1,7 all'1,6%.

Un calo sensibile registra l'ILOR che espone accertamenti (16.321 miliardi) e incassi (15.030 miliardi) regrediti rispettivamente del 7,7% e del 5,6%, dopo la moderata ripresa registratasi nel precedente esercizio (+4,5 e +1,3%). Gli accertamenti si avvalgono di somme da riscuotere mediante ruoli in misura sempre più elevata, pari al 14% (13,6 e 10,7% negli anni precedenti) del totale degli accertamenti stessi; va tuttavia notato che gli incassi provenienti dai ruoli emessi nell'esercizio 1995, assieme ai versamenti relativi agli specifici residui, raggiungono i 925 miliardi (498 riguardano i versamenti realizzati dagli accertamenti dell'anno): importo che, registrando una crescita particolarmente alta (+109%) rispetto alle consuetudini verificate negli anni precedenti, potrebbe denotare l'avvio verso il superamento dei limiti di efficienza più volte segnalati dalla Corte in materia di riscossione dei ruoli.

Le riscossioni ammontano al 70,1% (75,2 nel 1994 e 82,9% nel 1993) della massa acquisibile e gli incassi al 67,7% (73 e 79,2%). Le somme rimaste da riscuotere raggiungono quindi il 30% circa (6.611 miliardi) rispetto a quelle acquisibili (24,8% nel 1994 e 17,1% nell'esercizio precedente), ed i residui attivi al 31 dicembre (7.159 miliardi) registrano una crescita pari al 22% (43,3% nel 1994).

L'andamento delle poste principali del tributo risente dei minori apporti dalle persone giuridiche (-10%), e si avvale dei maggiori versamenti delle persone fisiche (+16%); questi ultimi frenano la caduta sebbene i valori relativi delle quote in crescita siano contenuti rispetto agli importi provenienti dalle persone giuridiche. Pertanto, mentre il comportamento delle persone fisiche appare ormai stabilizzarsi rispetto agli effetti da

---

[8] Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

[9] Bollettino economico n. 26/96 Bankitalia e Osservatorio delle entrate (doc. in data 3 aprile 1996) del Ministero delle Finanze.

ricondurre alla modifica della struttura del tributo, realizzata nel 1992 (l. n. 438/1992) e operante dall'anno successivo, rimane difficile da interpretare la sensibile caduta, pari a oltre diciotto punti rispetto all'evoluzione del prodotto, del gettito proveniente dalle persone giuridiche. Tali circostanze determinano la flessione del peso del tributo rispetto al PIL (dall'1,1% a meno allo 0,9%).

L'ulteriore cedimento dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale (35.089 miliardi), per la quale si registrano valori pressoché equivalenti per gli accertamenti e per gli incassi, riflette la modifica delle modalità di amministrazione del risparmio, nonché la flessione dei tassi di interesse. Il calo del gettito nella misura del 6%, dopo la ancor più rilevante riduzione registratasi nel 1994 (-7,5%) è infatti da attribuire alle ritenute bancarie (8.523 miliardi), che regrediscono di oltre il 30% rispetto al precedente esercizio e risultano quasi dimezzate rispetto al 1993, contribuendo così alla formazione dei proventi del tributo per poco più del 24% contro il 33 e il 44%, rispettivamente, nel 1994 e nel 1993. Il sostegno al gettito proviene dalle ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (19.209 miliardi), che crescono del 12% e compongono oltre il 55% del reddito contro il 47 ed il 44% circa negli anni precedenti.

2.2.2 Le imposte indirette

I risultati concernenti la fiscalità indiretta avvertono in misura particolarmente accentuata, l'applicazione delle nuove procedure di contabilizzazione dell'IVA.

I proventi di competenza nell'area (228.145 miliardi) crescono, tenendo conto dei valori rettificati relativi agli anni precedenti, del 7,3% (8,6% nel 1994) anche in quanto si avvalgono delle ricordate variazioni delle aliquote IVA introdotte dalla manovra correttiva del febbraio 1995. Gli incassi (216.721 miliardi) aumentano del 13,2%, al lordo della quota (pari a 7.757 miliardi) relativa alle ricordate regolazioni debitorie IVA, e del 5,5% al netto di tale quota.

Gli accertamenti (155.627 miliardi) relativi alle tasse e imposte sugli affari influiscono sul gettito indiretto per il 68,2% (69,8 e 63,4%), le imposte sulla produzione, consumi e dogane (54.812 miliardi; +10%) per il 24% (23,1 e 23,3%), le imposte sui generi di monopolio (10.322 miliardi; +7,1%) per il 4,6% (4,4 e 4,3%) ed i proventi del lotto e delle lotterie (7.384 miliardi; +32%) per il 3,2% (2,6 e 3%).

Le voci che compongono il gettito dell'IVA non sono illustrate con i medesimi criteri nel bilancio e nel consuntivo. Le previsioni includono la quota relativa ai rimborsi ma non la quota relativa alle risorse U.E. di pertinenza comunitaria. Il rendiconto espone invece i proventi al lordo delle risorse comunitarie[10] e della quota concernente i rimborsi. Mentre si rinvia a quanto già detto (par. 2.1.1) in ordine all'esigenza di armonizzare i dati relativi agli accertamenti ed agli incassi che riguardano i rimborsi, si sottolinea che il rendiconto non fornisce alcuna informazione in ordine ai proventi imputabili alle due voci in argomento che confluiscono pertanto nelle voci tradizionali del tributo. Ciò contribuisce a rendere più macchinoso il procedimento di verifica dei risultati, anche rispetto alle previsioni, ed a ridurre ulteriormente, per questa essenziale componente dell'entrata, la significatività del bilancio e del consuntivo.

Gli accertamenti esposti nel rendiconto risultano pari a 117.541 miliardi e si commisurano al 6,6% del PIL; tale importo supera del 5,6% il dato costruito sommando ai proventi realizzati nel precedente esercizio l'ammontare dei rimborsi che risultano effettuati nello stesso anno. Al netto delle quote relative ai rimborsi (pari, come già detto, a 14.564 miliardi nel 1995 ed a 11.326 nel 1994) la crescita risulta inferiore al 3% ed il peso del tributo rispetto al prodotto si commisura al 5,9%.

Gli incassi riportati dal rendiconto sono pari a 110.475 miliardi, superano del 5,2% il risultato che si rileva dal precedente rendiconto e costituiscono il 48% dei versamenti acquisiti nell'area impositiva indiretta. Si ricorda peraltro che il dato degli incassi è formato, secondo quanto chiarisce la relazione generale sulla situazione economica del Paese, da regolazioni contabili (relative ai rimborsi) pari a 7.757 miliardi e da variazioni delle giacenze di tesoreria, pari a 48 miliardi nel 1995 ed a ben 12.754 miliardi nel 1994. Al netto di tali poste gli incassi ammontano a 102.681 miliardi e superano dell'11% circa il risultato del precedente anno.

L'esigenza di un raccordo puntuale fra i valori degli accertamenti e quelli degli incassi è solo in parte raccolta dai documenti ufficiali che danno scarne informazioni in ordine ai motivi che hanno determinato i movimenti di tesoreria. Da quanto precede si desume che il rendiconto si caratterizza per i limiti di informa-

---

[10] Nello stato di previsione dell'entrata le risorse proprie sono iscritte in apposito capitolo (n. 3985) nell'area extratributaria. Nel rendiconto tali previsioni figurano invariate, ma il solo dato relativo alla gestione indica che l'intero importo ha dato luogo ad una "minore entrata" e non ad un trasferimento ad altro capitolo. Va inoltre notato che sino al 1993 i risultati esposti nel capitolo in argomento non coincidevano in termini di competenza e di cassa. A decorrere dal 1994, invece, la relazione generale sulla situazione economica del Paese espone un solo dato che si assume coincidente per gli accertamenti e per gli incassi.

zione in ordine alle fondamentali poste del gettito, che non può essere ragionevolmente sostituita dalle notizie fornite dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Il rendiconto articola infatti il risultato della gestione del tributo in soli tre articoli che espongono gli accertamenti e gli incassi dell'imposta relativa:

– agli "scambi interni", risultati pari a miliardi 101.068 e 95.972 (+18% e +4,2% rispetto al 1994);

– alle "importazioni", pari a 14.429 ed a 14.035 miliardi; (+11,6 e +10,9%);

– alle somme "riscosse a mezzo ruoli", che ammontano a 2.044 miliardi ed a 197 miliardi (+21,4% e +73%).

Rispetto a quest'ultima voce va notato che la crescita degli incassi, realizzati per quasi il 90% sui residui, fa ritenere come, anche per questo tributo, possa essere ipotizzata la modifica dei comportamenti tenuti dall'amministrazione finanziaria nel processo di acquisizione dei crediti. Peraltro i residui relativi ai ruoli ammontano al 31 dicembre ad oltre 12.400 miliardi, pari al 55% dei resti concernenti il tributo.

La quota dei proventi relativa agli scambi interni include dal 1993 sia le operazioni realizzate nel territorio nazionale, sia quelle che riguardano gli acquisti intracomunitari. Va ribadito che tale modalità di contabilizzazione rende difficoltosa la valutazione dei dati e rischia di limitare la trasparenza della gestione. Deve essere pertanto sottolineata l'esigenza di disaggregare i dati del gettito prodotto dagli scambi realizzati sul territorio nazionale da quelli relativi ai proventi acquisiti nei rapporti con ciascun Paese dell'U.E.; sarebbero così agevolate analisi che, partendo dall'individuazione dei luoghi che originano il gettito, potrebbero dare un contributo utile al contrasto all'evasione.

I tributi finanziariamente significativi inclusi nell'area delle tasse e delle imposte sugli affari registrano aumenti inferiori rispetto alla crescita del prodotto. In termini di competenza l'imposta di registro (6.001 miliardi) sale del 4,2%, l'imposta di bollo (7.758 miliardi) soltanto del 2,1%, mentre le concessioni governative (3.777 miliardi) calano del 13%. Quest'ultimo risultato è attribuito in parte agli effetti della legge 489/1994; al riguardo si valuta ("Osservatorio delle entrate", pubblicato dal Ministero delle finanze in data 3 aprile 1996) che la soppressione della vidimazione dei libri sociali abbia determinato un minore gettito permanente nel comparto delle concessioni governative "stimabile in almeno 370 miliardi". Con la legge n. 489/94 è stato cancellato tra gli altri, il tributo addizionale sui veicoli di lusso che realizzava un gettito permanente di competenza e di cassa superiore ai 160 miliardi.

Anche l'imposta sulle assicurazioni (5.204 miliardi), fra i tributi a maggior rendimento, segna una crescita (5,9%) inferiore rispetto alla dinamica del PIL. Vanno pertanto confermandosi i limiti di tenuta del comparto, che include tuttavia poste per le quali si rivelerebbe utile verificarne l'economicità mediante il confronto fra i rendimenti ed i costi della riscossione. La situazione si rivela difficile anche in termini di incassi realizzati dai tributi finanziariamente significativi: gli scostamenti negativi rispetto all'evoluzione del prodotto sono infatti compresi fra i tre ed i diciassette (concessioni governative) punti percentuali.

Una diversa evoluzione evidenzia il settore delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, specie per la crescita degli accertamenti e degli incassi (+10,1 e +9,3%) relativi all'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (oltre 43.000 miliardi) che supera quella del PIL. Peraltro, appare utile considerare le esigenze di armonizzazione fiscale nell'ambito dell'U.E., dato che tali misure si ripercuotono sui prezzi al consumo degli oli minerali, superiori rispetto alla media europea.

Risultati nel complesso soddisfacenti sono venuti dai segmenti di entrata classificati nelle categorie IV (generi di monopolio) e V (lotto, lotterie e altre attività di giuoco). L'incremento degli accertamenti e degli incassi è più contenuto per i generi di monopolio (+9,7 e +2,8%), dato l'andamento riflessivo dei consumi compensato dall'aumento delle accise sui tabacchi (compatibili peraltro con la media degli omologhi prelievi comunitari), ma è particolarmente rilevante (+32 e +21%) nel settore dei giuochi (7.384 e 6.988 miliardi); la lotteria istantanea ha contribuito al risultato nella categoria con quasi 1.000 miliardi.

2.3 *La gestione dell'entrata extratributaria.*

I proventi nell'aggregato concorrono alla formazione degli accertamenti finali esposti nel rendiconto (53.352 miliardi) per il 9,9% (9,7 e 13,9% negli anni 1994 e 1993); gli incassi omologhi (52.116 miliardi) contribuiscono a formare quelli finali nella misura del 9,7% (9,8 e 13,4%).

A fronte della massa acquisibile pari a 65.980 miliardi, cresciuta dell'8,2%, il tasso di riscossione giunge all'80% (81 e 86% nei rispettivi esercizi precedenti) al pari del tasso di acquisizione degli incassi (80% nel 1995; 81 e 86% negli anni precedenti). La massa dei residui attivi riaccertati, pari al 19% di quella acquisibile (21 e 10%), è riscossa nella misura del 28% (39 e 42%). I residui crescono, al termine dell'esercizio, del

5,5% (+10% nel 1994, ma oltre il 70% nel 1993) in dipendenza di somme non riscosse, pari al 20% (19 e 14%) della massa acquisibile, costituite dai residui iniziali per il 71% (57 e 39%).

I risultati inerenti alla gestione della categoria VI ("proventi speciali") espongono accertamenti (1.551 miliardi; +5,4%) che concorrono per il 97% (come nei precedenti esercizi) a formare la massa acquisibile, sulla quale risultano realizzate riscossioni pari (come nei due esercizi precedenti) al 97% e incassi pari al 93% (94 e 96%). Gli andamenti quasi coincidenti negli anni, sia degli accertamenti che delle riscossioni e degli incassi caratterizzano anche le poste fondamentali allocate nel settore, che espongono altresì un ammontare contenuto di residui. Gli accertamenti finanziariamente significativi riguardano i diritti di cancelleria (117 miliardi; -20%), i contributi erogati dall'INPS e da altri enti previdenziali a favore del fondo per gli asili nido (285 miliardi; +5,5%), le tasse ed i diritti marittimi (378 miliardi; +6%).

Nell'ambito della categoria VII ("proventi di servizi pubblici minori") gli accertamenti, pari a 6.909 miliardi, diminuiscono del 33% e costituiscono soltanto il 43% (57 e 56%) della massa acquisibile, realizzata da riscossioni e da versamenti nella misura, rispettivamente, del 36,7% (49% e 42%) e del 35% (47 e 40%). I residui totali al 31 dicembre crescono del 14% (23 e 29%) rispetto a quelli iniziali riaccertati. La posta più significativa riguarda le "entrate eventuali e diverse del Ministero del Tesoro", costituita da proventi di natura varia, che hanno comportato accertamenti e incassi, di pari ammontare, superiori ai 3.000 miliardi. In questa categoria è iscritto il gettito relativo ai diritti d'ingresso a "musei, gallerie, monumenti e scavi archeologici", che registra, su valori contenuti, una crescita elevata (94 miliardi accertati, riscossi e versati; 75 miliardi nel 1994 e 63 nel 1993). Le voci indicate, diversamente da quanto si verifica per gran parte delle poste contenute nella categoria, si caratterizzano per la non rilevante entità dei residui, come si rileva dalla coincidenza fra gli importi relativi alle diverse fasi della gestione.

L'ammontare dei residui è invece particolarmente elevato per le poste che riguardano le "multe, ammende e sanzioni amministrative" (615 miliardi nel 1995; 510 e 722 miliardi nei rispettivi anni precedenti), le pene pecuniarie relative alle "infrazioni valutarie" (702 miliardi; 1.000 e 717 miliardi), gli "interessi di mora connessi alle imposte di fabbricazione" (1.673 miliardi; 955 e 839), le "somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato" (2.750 miliardi; 882 e 664). L'ammontare più elevato di crediti si registra per le "sanzioni pecuniarie in materia di imposte dirette" destinate ai fondi di previdenza istituiti presso il ministero delle finanze (3.393 miliardi; 3.040 nel 1994 e 1.960 nel 1993). Le poste indicate formano la maggior parte dei residui nella categoria, che espone da tempo quasi l'80% dei resti complessivi nell'aggregato extra-tributario, riflettendo pertanto la difficoltà di gestire patologie presenti da anni, cui non sembra venga dedicata l'attenzione necessaria a individuarne e a rimuoverne le cause.

Difficoltà accentuate continuano a manifestarsi nella gestione dell'entrata che affluisce alla categoria VIII ("proventi dei beni dello Stato"), ove gli accertamenti, le riscossioni e gli incassi risultano pari, rispettivamente, al 56%, al 58% ed al 51% della massa acquisibile (937 miliardi nel 1995; 1.020 nel 1994 e 850 nel 1993). Nei precedenti esercizi i valori degli accertamenti sono risultati pari, rispettivamente, al 58 ed al 42% e, rispetto al parametro costituito dalla massa acquisibile, le riscossioni hanno raggiunto appena il 46% nel 1994 ed il 52% nel 1993 mentre gli incassi non hanno superato, rispettivamente, il 41 e il 45%. Nel comparto, ove nel 1995 il gettito di competenza registra un decremento del 10% contro la crescita (+35 e +0,5) segnalata nei precedenti esercizi, e ove le somme non riscosse ammontano a ben il 42% di quelle acquisibili (54 e 48%) appaiono attenuati i segnali di recupero seguiti agli aggiornamenti normativi del 1993, il che potrebbe ripercuotersi sulle ricadute finanziarie attese dal graduale adeguamento ai valori di mercato dei canoni da corrispondere per l'uso dei beni pubblici. Sul tema la Corte si è soffermata più volte in passato, sia in questa parte della relazione annuale, sia nel capitolo concernente la gestione del Ministero delle finanze, sia in sede di referto sulla gestione del patrimonio dello Stato.

I segnali che si colgono fanno temere, nonostante il miglioramento dei dati relativi agli incassi, che il problema meriti un ulteriore approfondimento, inteso ad assicurare che le attività inerenti alla gestione dei beni pubblici si conformino con maggiore decisione a criteri di razionalità e di concretezza. Le considerazioni svolte nella precedente relazione annuale, in ordine all'esigenza di un ulteriore miglioramento della disciplina positiva che regola il settore nonché in ordine alle modalità di gestione osservate dall'amministrazione finanziaria non appaiono pertanto superate, atteso il rilevante calo degli accertamenti in un settore che si caratterizza da decenni per l'inadeguatezza dei canoni rispetto agli effettivi valori di mercato.

Gli incassi realizzati nel comparto del demanio marittimo, pari a 69 miliardi nel 1994 contro i 79 e gli 82 del 1993 e del 1992, non sono più rilevabili dal rendiconto. Nel 1995, infatti, il relativo capitolo è stato accorpato, assieme ad altri cinque, in una sola voce di entrata denominata "proventi dei beni demaniali...." che espone versamenti pari a 98 miliardi, superiori del 5% rispetto ai proventi realizzati nel precedente esercizio

mediante la gestione di tutti i capitoli soppressi. Gli incassi relativi al demanio idrico segnano un andamento più favorevole aumentando sino a 237 miliardi (202 miliardi nel 1994; 178 e 212 negli anni precedenti); ciò fa ipotizzare che al buon risultato conseguito nel settore nella fase del versamento possa essere abbinata quella dell'adeguamento, nonché del costante aggiornamento, dei corrispettivi richiesti per i beni assegnati in concessione a valori più vicini a quelli di mercato.

Gli accertamenti e le riscossioni concernenti la categoria IX ("prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione") risultano pari al 79% (69 e 23% nei rispettivi anni precedenti) e all'83% (39% e 38% nei due anni precedenti) della massa acquisibile (3.160 miliardi) più che triplicatasi rispetto allo scorso anno. La crescita è da legare ai circa 2.000 miliardi, contro i 73 del 1994, provenienti dagli "utili maturati dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici". Va notato che soltanto in questa categoria le somme riscosse sono integralmente versate e pertanto gli incassi coincidono con le riscossioni. I residui passano da 662 a 524 miliardi, nonostante i riaccertamenti che hanno aumentato i residui iniziali del 15%. Poiché i versamenti hanno riguardato l'intero importo dei residui iniziali riaccertati la consistenza dei residui finali coincide con quella degli accertamenti non riscossi; tale importo risulta ridimensionato al 16,5% della massa acquisibile (61% e 62% nei rispettivi esercizi precedenti). Fra i proventi significativi si ricordano quelli costituiti dall'avanzo di gestione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (429 miliardi nel 1995; 395 nel 1994) e dagli utili da versare al "fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato" (66 miliardi accertati e versati; 73 nel 1994).

Nella categoria X ("interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro") gli accertamenti rappresentano il 90% (85 e 67%) della massa acquisibile (9.233 miliardi), rispetto alla quale le riscossioni e gli incassi sono stati di ammontare quasi equivalente (94,2% nel 1995; 87 e 65% nei due esercizi precedenti) data la moderata entità delle riscossioni non tradottesi in versamenti. I residui al 31 dicembre, pari al 5,8% delle somme da acquisire (12,7 e 20%) diminuiscono del 5,9% (-18% nel 1994, ma +33% nel 1993) rispetto a quelli iniziali riaccertati e sono costituiti essenzialmente dalle somme non riscosse. La posta presente nel comparto, divenuta finanziariamente significativa a decorrere dal precedente esercizio, è rappresentata dalle retrocessioni della Banca d'Italia, relative alla remunerazione del conto istituito ai sensi della legge n. 483/1993 e intitolato "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", che hanno realizzato accertamenti pari a 6.674 miliardi (6.051 nel 1994) e incassi pari a 7.067 miliardi (6.262 nel 1994).

La gestione relativa alla categoria XI ("recuperi, rimborsi e contributi") ha realizzato, rispetto alla massa acquisibile (29.180 miliardi nel 1995; 23.980 nel 1994 e 22.200 nel 1993), accertamenti pari al 96% (95 e 91%), e riscossioni e incassi pari al 97% (98 e 97%). Il gettito che affluisce nell'aggregato costituisce il 53% (48% nel 1994 e 41% nel 1993) degli accertamenti, ed il 54% (48 e 46%) delle riscossioni e degli incassi realizzati nell'area extra-tributaria.

Gli accertamenti relativi ai contributi sanitari ammontano a 4.588 miliardi, 4.442 nel 1994 e 7.878 nel 1993) e le ritenute previdenziali ed assistenziali relative ai dipendenti pubblici a 4.777 miliardi (5.000 nel 1994 e 5.463 nel 1993). Gli andamenti relativi alle ritenute, nonostante la crescita delle aliquote nel medesimo periodo, testimoniano sulla flessione dell'occupazione nel settore pubblico. Altre poste di rilievo, che non hanno i caratteri della ricorrenza e della relativa stabilità quantitativa, attengono ai rimborsi comunitari (anche quest'anno di ammontare elevato - circa 2.100 miliardi; quasi 2.000 nell'esercizio precedente - a fronte di importi di regola contenuti realizzati sino all'anno 1993), alla soppressione delle gestioni fuori bilancio, in attuazione della legge n. 559 del 1993 (circa 2.200 miliardi contro i 2.100 acquisiti nel 1994), e al condono degli abusi edilizi (oltre 4.200 miliardi; 337 nel 1994). Il gettito relativo a quest'ultima voce risulta inferiore di circa il 40% rispetto a quello atteso per il 1995, benché inglobi la quota riscossa nel 1994 (circa 2.000 miliardi) e non versata nell'esercizio di riferimento.

In apposito allegato a questo capitolo si riferisce sull'esito dell'istruttoria effettuata dall'ufficio di controllo sulla gestione dell'entrata in ordine ai proventi connessi all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale.

Le "partite che si compensano con la spesa" (categoria XII) hanno comportato accertamenti, riscossioni e versamenti pari al 91% (95 e 98% negli anni precedenti), al 93% (96 e 80%) ed al 92% (95 e 72%) della massa acquisibile (5.890 miliardi; 9.676 nel 1994 e 24.566 nel 1993). I proventi affluiti al comparto, ulteriormente diminuiti rispetto al precedente esercizio, non risentono nel 1995 del trasferimento di fatto all'area tributaria delle risorse IVA di pertinenza comunitaria, dato che la nuova procedura di contabilizzazione dell'IVA opera già nel 1994 (par. 2.1.1.), bensì dell'esaurimento dei proventi ICI in conseguenza dell'entrata a regime delle norme che disciplinano le modalità di versamento ai comuni dei proventi del tributo.

I dazi sugli scambi con i Paesi terzi crescono del 20% sia in termini di accertamenti (2.385 miliardi) che di incassi (2.347 miliardi). Nella categoria è inclusa la voce relativa alle "tasse a titolo cauzionale" legate "all'esportazione temporanea dall'Italia di cose di interesse storico e artistico", che ha reso 101 milioni nel 1995, contro i 43 ed i 147 milioni negli esercizi precedenti.

3. Gestione della spesa

3.1. *Il quadro generale*

3.1.1 Il contenimento della spesa pubblica è legato non solo all'adozione di ulteriori misure strutturali nei settori critici della finanza pubblica ma richiede anche una indifferibile revisione della struttura del bilancio e delle procedure amministrative e contabili per razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie. Per alcuni anni (dal 1990 al 1994) un'azione congiunturale di freno all'espandersi del deficit è stata assicurata dalla fissazione di un saldo netto da finanziare, in termini di competenza, inferiore al tetto del programmato fabbisogno di cassa del settore statale. Con la manovra di finanza pubblica per il 1995 tale linea si è interrotta e il saldo netto da finanziare di competenza è tornato a sopravanzare il livello del fabbisogno. La forbice tra saldo netto e fabbisogno si allarga anzi nel 1996 e, in prospettiva, nel biennio successivo, come risulta dal bilancio triennale 1996-98.

Ciò pone ulteriori interrogativi sulla tenuta degli equilibri di finanza pubblica prefigurati per i prossimi anni, tenuto conto della funzione calmieratrice dei pagamenti esercitata mediante la riduzione degli stanziamenti di competenza.

Le regole di variazione della spesa di competenza per il 1995, assunte nel luglio 1994 col DPEF 1995-97 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

– una diminuzione delle spese finali al 37,9%;

– un livello delle spese correnti al netto degli interessi pari al 23,2%;

– un calo di sette decimi di punto degli oneri per interessi (programmaticamente fissati al 10,1%);

– una evoluzione della spesa in conto capitale pressoché costante (4,5%).

I risultati dell'esercizio sono soddisfacenti anche se si giovano di una maggiore crescita del PIL nominale.

La spesa finale è superiore di soli due decimi di punto a quanto previsto (38,1%).

La spesa corrente al netto degli interessi risulta inferiore di mezzo punto percentuale rispetto alle indicazioni programmatiche (22,7%).

La spesa in conto capitale è lievemente inferiore all'obiettivo stabilito nel luglio 1994 (4,5%).

L'unica nota negativa è costituita dall'evoluzione degli oneri per interessi (10,8%), che sfondano di sette decimi di punto (e di circa 17.000 miliardi in cifra assoluta) il valore programmatico, riassorbendo così l'intero margine di miglioramento delle altre spese. E' da sottolineare che il consistente ricorso ai nuovi titoli biennali a sconto (CTZ) ha ridotto l'onere per interessi del 1995, in quanto per tale titolo gli interessi sono registrati interamente alla scadenza.

3.1.2 Le risultanze di bilancio continuano ad essere distorte da una serie di sistemazioni contabili che, secondo la impostazioni dei documenti governativi, mirano ad una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati.

Ciò finisce, d'altra parte, per sminuire la significatività del confronto fra gli andamenti dei diversi esercizi. Ne risulta influenzato anche il quadro di sintesi che la Corte è solita premettere da molti anni alla specifica analisi economica e funzionale della spesa. Gli esiti gestionali dell'ultimo quadriennio - focalizzati sull'evoluzione dei principali aggregati di spesa in termini di incidenza sul PIL - scontano infatti la presenza di tali fattori.

I conti dell'anno trascorso, al pari di quanto verificatosi nel precedente biennio, includono regolazioni debitorie (9.089 e 565 miliardi) per il rimborso in titoli di parte dei crediti di imposta in precedenza accumulati. Il consuntivo del 1995 è, inoltre, gonfiato di 13.870 e 7.757 miliardi dai rimborsi IVA a favore dei titolari di conto fiscale effettuati dai concessionari della riscossione.

Rispetto al 1994 minore è, d'altro canto, l'importo destinato all'ammortamento dei titoli di Stato (pari a 2.600 e 2.674 miliardi). Ne deriva un ammontare di impegni (25.459 miliardi) e di pagamenti (10.996 miliardi) che non trova riscontro nella effettiva attività gestoria dell'esercizio di riferimento. Per una migliore confrontabilità dei dati inseriti nelle tabelle viene riportata in parentesi l'incidenza sul PIL al netto delle partite debitorie[11], dell'importo destinato all'ammortamento dei titoli di Stato[12], delle somme finalizzate alla costituzione del conto per il servizio di tesoreria[13] e dei predetti rimborsi IVA[14].

INCIDENZA SUL P.I.L. DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
QUADRIENNIO 1992 - 1995
(Tutti gli importi sono espressi in miliardi di lire)

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni	% PIL		Pagamenti	% PIL	
1992	554.119	36.9		545.144	36.3	
1993	556.217	35.9	(35,1)	544.786	35.1	(34,7)
1994	556.924	34.0	(33,4)	554.927	33.9	(33,7)
1995	616.529	34.8	(33,5)	587.249	33.2	(32,7)

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni	% PIL		Pagamenti	% PIL	
1992	73.460	4.9		63.576	4.2	
1993	107.020	6.9	(4,9)	105.394	6.8	(4,8)
1994	84.986	5.2	(4,8)	73.365	4.5	(4,1)
1995	83.005	4.7	(4,5)	74.244	4.2	(4,0)

SPESA FINALE

Anno	Impegni	% PIL		Pagamenti	% PIL	
1992	627.579	41.8		608.720	40.5	
1993	663.237	42.8	(40,0)	650.180	41.9	(39,5)
1994	641.910	39.2	(38,2)	628.292	38.3	(37,8)
1995	699.534	39.5	(38,1)	661.494	37.4	(36,7)

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni	% PIL		Pagamenti	% PIL	
1992	738.466	49.1		718.763	47.8	
1993	758.686	48.9	(46,2)	745.956	48.1	(45,7)
1994	762.169	46.5	(45,5)	742.655	45.3	(44,8)
1995	887.645	50.1	(48,7)	855.601	48.3	(47,7)

[11] Le regolazioni debitorie sono presenti nei conti degli esercizi 1993 (12.000 e 7.370 miliardi), 1994 (10.000 e 3.093 miliardi) e 1995 (9.089 e 565 miliardi).

[12] Importi per l'ammortamento dei titoli di Stato sono collocati nei consuntivi 1994 (5.995 e 5.921 miliardi) e 1995 (2.600 e 2.674 miliardi).

[13] Somme per tale finalità (30.670 miliardi) si riferiscono al solo 1993.

[14] I rimborsi IVA effettuati dai concessionari trovano evidenziazione in bilancio solo nel 1995.

INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1992	157.316	10.5	157.224	10.5
1993	180.450	11.6	182.843	11.8
1994	174.334	10.6	174.225	10.6
1995	190.818	10.8	189.277	10.7

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL		Pagamenti	% PIL	
1992	396.803	26.4		387.920	25.8	
1993	375.767	24.2	(23,5)	361.943	23.3	(22,9)
1994	382.590	23.3	(22,7)	380.702	23.2	(23,0)
1995	425.711	24.0	(22,7)	397.972	22.5	(22,0)

Per una corretta valutazione degli andamenti correlati alla effettiva attività gestoria dei singoli esercizi si ritiene di illustrare solo l'evoluzione "netta" dei principali aggregati.

Nel 1995 si consolidano i progressi raggiunti nel precedente esercizio, favoriti peraltro dalla riduzione dei trasferimenti per effetto del diverso sistema di finanziamento degli enti locali - legato ad una maggiore autonomia impositiva degli enti stessi - e della spesa sanitaria.

La spesa corrente resta praticamente ferma, in termini di impegni, sul livello del 1994, mentre si contrae di oltre un punto sul versante della cassa. Tale andamento riflette una aumentata incidenza degli oneri per interessi (due decimi di punto sulla competenza e un decimo sulla cassa) e una stazionarietà degli impegni per la spesa diversa dagli interessi, che declina di oltre un punto in termini di cassa.

D'altro canto la spesa in conto capitale subisce una ulteriore flessione, più accentuata nel profilo degli impegni (tre decimi di punto).

Diminuisce così l'incidenza della spesa finale sul PIL, che ripiega al 38% sul lato della competenza e al 36,7% sul piano della cassa.

Si dilata, infine la spesa complessiva, trainata dal rilevante incremento degli oneri per il rimborso dei prestiti, le cui scadenze - per non aggravare la situazione dei conti pubblici - andrebbero meglio pianificate.

3.1.3 Si è già detto che nei conti del 1995 una quota non indifferente di spesa (25.549 e 10.996 miliardi) risulta scollegata dalle reali dinamiche gestionali. Un fenomeno analogo - seppure di minori dimensioni - si era verificato nel 1994 (15.995 e 9.014 miliardi).

E' per questa ragione che - al pari del resto della stessa rielaborazione dei dati effettuata nei documenti governativi - si indica nel confronto fra i due esercizi, l'evoluzione netta degli oneri, che, per gli aggregati più significativi, può così riassumersi[15] :

- intenso sviluppo (+15,5 e +15,1%) della spesa complessiva, sostenuta da una ulteriore forte accelerazione degli oneri per il rimborso dei prestiti (+56,4 e +69,7%);
- più ampio tasso accrescitivo della spesa finale (+7,7 e +5%);
- rialzo della spesa corrente (+8,5 e +4,9%);
- sviluppo dei pagamenti in conto capitale (+6,1%) superiore alla evoluzione degli impegni (+1,8%);
- consistente ripresa, dopo la temporanea flessione del precedente esercizio, degli oneri per interessi (+9,4 e +8,6);
- vistoso aumento dei complessivi oneri per il servizio del debito pubblico (+28,6 e +32,8%);
- crescita dei trasferimenti complessivi (+6,9 e +2,2%), legata alla dinamica dei trasferimenti correnti (+10,3 e +3,1%) che compensa largamente il calo registrato dei trasferimenti in conto capitale (-5 e -1,2%);

[15] Al fine di non appesantire l'esposizione, nella illustrazione dei profili gestionali più significativi e nella successiva analisi economica e funzionale sono spesso indicati due importi o due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sull'anno precedente.

– stabilità della spesa di funzionamento in termini di pagamenti ed esiguo incremento degli impegni (+1,4%);

– andamento della spesa corrente al netto degli interessi più dinamico per gli impegni (+8,1%) rispetto ai pagamenti (+3,2%);

– ulteriore progressione degli investimenti diretti (+15,9 e +8,9%);

– rilevante incremento degli oneri legati ad operazioni finanziarie (+44,7 e +51,5%);

– moderato sviluppo (+4,1%) delle spese di investimento "effettive" (e cioè degli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento di nuova formazione);

– invarianza della quota (due terzi) delle spese e gestione indiretta (sostanzialmente trasferimenti e partite finanziarie) rispetto alla spesa finale al netto degli interessi e delle poste correttive;

– ulteriore caduta del coefficiente di smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza (dall'85 all'83,3%), legata sia all'indice dei pagamenti correnti (dall'87,7 all'86,2%) sia soprattutto alla flessione del tasso di utilizzazione delle disponibilità del conto capitale (dal 67 al 62,4%);

– formazione di 19.165 miliardi di economie di gestione sugli stanziamenti di competenza relativi alla spesa finale, per poco più di tre quarti riconducibile alla spesa corrente;

– calo dell'indice di realizzazione delle autorizzazioni di cassa in termini di spesa finale (dall'88,4 all'85,1%), di spesa corrente (dal 92,4 all'88,9%) e di spesa in conto capitale (dal 66,5 al 63,6%);

– generalizzato ripiegamento del coefficiente di utilizzo della massa spendibile. Per la spesa finale il rapporto passa dall'80,4 al 77,8%. Per i primi due titoli del bilancio scende rispettivamente dall'86,5 all'83,6% e dal 52,5 al 50,2%;

– nuova dilatazione (+17%) del volume globale dei residui passivi, che superano i 154.000 miliardi e sono costituiti per oltre 100.000 miliardi da residui di nuova formazione;

– ulteriore amplificazione (+25%) dei residui di stanziamento, che sfiorano i 28.500 miliardi e provengono per l'85,8% dalla competenza del 1995.

3.2. *Analisi economica*

3.2.1 Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi dal bilancio dello Stato raggiungono nel 1995 l'importo di 286.866 e di 272.216 miliardi (rispettivamente +6,9 e +2,2%). Ne deriva, in termini di incidenza sul PIL, una riduzione di due decimi di punto degli impegni (dal 16,4 al 16,2%) e una flessione più ampia dei pagamenti (dal 16,3 al 15,4%). All'interno dell'aggregato si registra una ulteriore variazione nella composizione delle voci di spesa. In aggiunta, infatti, ai mutamenti verificatesi nel precedente esercizio e che hanno riguardato il secondo livello della classificazione economica dei trasferimenti, risulta pressoché azzerata la spesa destinata alle aziende autonome, per effetto della fuoriuscita da tale settore dell'ex ANAS. I fondi assegnati all'Ente ANAS sono ora ricompresi nella voce "enti pubblici dell'Amministrazione centrale".

Per quanto riguarda i trasferimenti all'ex Agenzia per il Mezzogiorno, va ribadito che solo parte delle risorse resta allocata negli «interventi nelle aree depresse», mentre in prevalenza la spesa si ridistribuisce su altre voci della stessa categoria XII: trasferimenti alle imprese (946 e 122 miliardi), alle regioni (956 e 1.304 miliardi), alle province ed ai comuni (227 e 22 miliardi), agli enti dell'amministrazione centrale (1.550 e 2.244 miliardi), agli enti dell'amministrazione locale (100 e 160 miliardi), nonché su altre categorie di spesa: categoria II (96 e 177 miliardi), IV (89 miliardi di impegni e pagamenti), V (94 e 426 miliardi), X (170 e 91 miliardi), XI (86 miliardi di impegni), XIV (5.096 e 6.289 miliardi). Per avere una immediata percezione dei fondi trasferiti alle aree depresse occorre, pertanto, fare riferimento agli oneri allocati nella Sezione XV.

3.2.1.1 I trasferimenti a favore del settore «famiglie ed istituzioni sociali» (21.178 e 20.381 miliardi) risultano lievemente regressivi sul lato degli impegni (-1,1%) e in modesta crescita sul fronte della cassa (+1,9%).

L'evoluzione degli oneri è legata all'andamento della parte corrente (20.974 e 20.174 miliardi; -0,9 e +1,9%), la cui incidenza sul totale è da tempo assestata sul 99%. I trasferimenti correnti sono sostenuti dalla voce «assistenza gratuita diretta» (15.988 e 15.137 miliardi; +1,2 e +2,5%), in misura preponderante alimentata dagli oneri in favore delle c.d. categorie protette (invalidi civili, sordomuti e ciechi civili). In particolare la spesa per gli invalidi civili passa da 13.980 a 14.151 miliardi in termini di impegni e da 13.002 a 13.373 miliardi sul lato dei pagamenti.

Una nuova flessione, dopo quella registrata nel 1994, segnano gli oneri per «pensioni di guerra ed assegni vitalizi» (2.688 e 2.687 miliardi; -5,7 e -5,8%), tornati sui valori del 1991.

Una contenuta crescita (+1 e +2,4%) registrano, infine, le spese incluse nella voce «altri» (1.171 e 1.072 miliardi), su cui incide l'evoluzione del capitolo 4480/Tesoro «contributo otto per mille alla CEI» (850 e 870 miliardi; +147 e +168 miliardi). Sostanzialmente stabili risultano gli oneri del capitolo 2601/Sanità «somme da assegnare agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico» (234 e 167 miliardi), mentre si azzerano gli oneri del capitolo 4486/Tesoro, istituito nell'esercizio precedente per l'erogazione di fondi relativi alle spese elettorali.

Si flettono gli oneri del conto capitale (204 e 207 miliardi; -15,6 e -0,3%), in gran parte costituiti da contributi ed interventi per restauro e valorizzazione di monumenti non statali (178 e 147 miliardi).

3.2.1.2 Una flessione registrano i flussi indirizzati alle imprese (37.753 e 32.653 miliardi; -1,7 e -10,6%), più che raddoppiati nel precedente esercizio per l'inclusione dei fondi destinati all'impresa Ferrovie della Stato S.p.A.

L'evoluzione dei trasferimenti di parte corrente (19.007 e 17.106 miliardi; +3 e -8%) è determinata dalla minore assegnazione di fondi alle Ferrovie dello Stato (7.756 e 7.355 miliardi; -245 e -2.708 miliardi), inseriti in una apposita sottovoce di spesa. Per tale ragione la voce residuale di parte corrente - interessata anche da una forte riduzione dell'onere per le garanzie di cambio (2.100 e 2.211 miliardi; -1.636 e -1.229 miliardi) registra una considerevole flessione (da 14.940 a 5.861 e da 16.364 a 4.840 miliardi). Nella voce residuale confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per le varie forme di trasporto che non rientrano nella competenza delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei Trasporti, che espongono una spesa di 1.378 e 1.376 miliardi); per le società assuntrici di servizi marittimi (303 e 353 miliardi); per l'ammortamento di mutui contratti dalle aziende esercenti servizi ferroviari in concessione e in gestione governativa per la copertura dei disavanzi di esercizio accertati al 31 dicembre 1993 (150 miliardi di impegni); per il Fondo occupazione (932 e 284 miliardi).

Più che raddoppiati risultano gli oneri per l'«AIMA» (1.658 e 1.758 miliardi; +103,4% e +145,3%), mentre crescono fortemente i trasferimenti alle imprese finanziarie (3.732 e 3.152 miliardi; +38,3 e +109,4%).

Si flettono i trasferimenti in conto capitale (18.746 e 15.547; -6,1 e -13,2%) anche per effetto delle minori assegnazioni di fondi alle Ferrovie dello Stato (7.930 e 6.740 miliardi; -1.884 e -694 miliardi), che trovano riscontro nel 1995 in una apposita sottovoce. Ne resta influenzata la voce «altri» che espone un drastico decremento (3.041 e 2.428 miliardi; -76,9 e -80,9%) e su cui sono, fra l'altro, incluse assegnazioni al Fondo credito imprese artigiane (492 e 200 miliardi) e spese per l'ammortamento dei mutui contratti dagli ex enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI (655 e 667 miliardi) e per i contributi in conto interessi su operazioni di credito navale (520 e 620 miliardi).

Una significativa crescita (+14,9 e +21,9%) mostrano, infine, gli «aiuti all'investimento» (7.775 e 6.380 miliardi).

3.2.1.3 Si riducono drasticamente i trasferimenti alle Aziende autonome (294 e 292 miliardi; -95,4 e -95,6%), per effetto della fuoriuscita da questo comparto dell'ANAS, che aveva beneficiato nel 1994 della quasi totalità delle assegnazioni. Sul versante della spesa corrente (poco più di 29 miliardi di impegni e pagamenti) 29 miliardi sono trasferiti ai Monopoli e 152 milioni all'ex A.S.F.D.

Cedono di oltre 4.000 miliardi i trasferimenti in conto capitale, che mostrano oneri per 265 e 263 miliardi. Gran parte di essi (201 miliardi di impegni e pagamenti) derivano dall'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento di interventi previsti dal piano decennale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione.

3.2.1.4 Un andamento divaricato presentano i trasferimenti alle Regioni (80.117 e 78.515 miliardi; +6,3 e -1,9%).

Lo scostamento si accentua sul versante dei trasferimenti correnti (73.122 e 70.485 miliardi; +7,7 e -4,3%). Il tratto della gestione è influenzato dalla spesa della voce maggioritaria «assistenza sanitaria» (39.459 e 37.479 miliardi; +6,8 e -11,6%), che coincide con le assegnazioni al Fondo sanitario nazionale. Anche gli oneri per l'ordinamento regionale (8.007 e 7.945), pressoché stabili, espongono una divergente evoluzione (+1,4 e -0,7%), mentre la voce «compartecipazioni e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni" presenta una crescita superiore al 10% su entrambi i lati della gestione (24.738 e 24.665 miliardi), in parte alimentata dall'incremento delle regolazioni contabili con Sicilia e Sardegna (10.500 e 10.480 miliardi; +500 e +480 miliardi).

La spesa in conto capitale (6.995 e 8.030 miliardi) evolve in misura differenziata (-6,6 e +26,3%). Lo stesso segno gestionale si riscontra negli apporti al Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (2.289 e 2.952 miliardi; -368 e +510 miliardi), mentre decrescono di 160 e 521 miliardi le assegnazioni al Fondo sanitario (302 e 368 miliardi).

3.2.1.5 Dopo il netto calo del precedente esercizio, legato all'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali, tornano a crescere i trasferimenti in favore di «province e comuni (38.314 e 36.046 miliardi; +8,1 e +6,4%).

Sull'evoluzione accrescitiva influiscono i trasferimenti correnti (25.543 e 25.150 miliardi; +13,8 e +7,6%) alimentati dalla voce «finanziamento bilanci» (24.407 e 24.070 miliardi; +11,5 e +4,9%).

Si impennano gli oneri della voce residuale «altri» (1.126 e 1.075 miliardi; +104,2 e +152,1%) spinti dal capitolo 1573/Interno «contributi ai comuni alluvionati nel novembre 1994» (787 e 780 miliardi).

I trasferimenti in conto capitale (12.771 e 10.896 miliardi) segnano un lieve cedimento sul lato degli impegni e un incremento dei pagamenti del 3,6%. Al loro interno la voce prevalente costituita dal capitolo 7232/Interno , che alimenta il Fondo sviluppo investimenti comuni e province, registra una notevole flessione (8.472 e 8.478 miliardi; -2.800 e -944 miliardi).

3.2.1.6 I trasferimenti agli organismi previdenziali (59.356 e 57.977 miliardi) presentano un rilevante tasso accrescitivo (+21,1 e +18,6%), imputabile in misura preponderante alle maggiori assegnazioni in favore dell'INPS (+9.901 e +9.054 miliardi; +21,1 e +19,2%). Gli oneri aggiuntivi relativi al massimo ente previdenziale sono essenzialmente determinati dall'incremento dei fondi destinati alla gestione degli interventi assistenziali (+3.966 e +3.962 miliardi) e alla gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni (+1.067 miliardi di impegni e pagamenti), nonché agli sgravi contributivi concessi a favore delle imprese operanti in particolari territori (+3.702 e +3.447 miliardi).

Le maggiori erogazioni di bilancio sono state, comunque, compensate da un minore impatto sulla tesoreria (da 21.655 a 12.271 miliardi), talché l'onere complessivo sostenuto dal settore statale per il disavanzo dell'INPS relativo alla gestione pensionistica raggiunge 70.097 miliardi e resta al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria per il 1995 (72.200 miliardi).

Nella tabella A viene fornito il quadro dei pagamenti effettuati in favore di una serie di enti ed organismi previdenziali ricompresi nell'apposito aggregato di 2° livello della categoria V (codice 1.5.6). Dall'analitico trattamento dei titoli di spesa risulta che il 99,2% dei fondi è stato destinato all'INPS (57.526 miliardi). I restanti 451 miliardi sono stati assegnati ad una diversificata platea di soggetti, fra cui - oltre ad ENPALS, INAIL ed INPDAP - figurano autonomi fondi di previdenza a carattere settoriale o integrativo.

3.2.1.7 I trasferimenti complessivi in favore degli enti pubblici (36.652 e 36.533 miliardi) registrano una notevole ripresa (+14,6 e +19,1%), dopo la battuta d'arresto del precedente esercizio legata alla riclassificazione nell'aggregato imprese dei fondi destinati alle Ferrovie dello Stato S.p.A.. Anche la crescita del 1995, peraltro, è dovuta ad un fattore di riclassificazione di oneri. Fra gli enti pubblici dell'Amministrazione centrale è ora ricompreso l'Ente ANAS, prima incluso, come ANAS, fra le aziende autonome. Conseguentemente i trasferimenti agli enti dell'Amministrazione centrale crescono del 21,8 e del 27,7% (24.029 e 24.666 miliardi). La crescita riguarda sia i trasferimenti di parte corrente (10.188 e 10.240 miliardi; +40,5 e +37,9%) sia quelli in conto capitale (13.841 e 14.426 miliardi; +10,9 e +21,4%). All'interno del comparto corrente 2.871 miliardi si riferiscono all'ammortamento di mutui per la spesa sanitaria di regioni e province autonome; 1.608 miliardi al rimborso alla Cassa Depositi e Prestiti dei titoli emessi per far fronte alle necessità di attuazione del programma di soppressione dell'EFIM; 2.226 miliardi alle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali; 1.762 miliardi quale contributo ordinario all'ANAS.

Sul fronte del conto capitale la evoluzione è legata alla voce «aiuti all'investimento» che presenta rilevanti indici incrementali (+51,2 e +61,9%), trainata soprattutto dall'inserimento delle assegnazioni in favore dell'ANAS (3.596 e 3.921 miliardi) e della Cassa Depositi e Prestiti per la definizione dei rapporti relativi agli interventi di cui all'art. 8, comma 7, del D.L.vo n. 96 del 1993 (1.317 e 1.790 miliardi).

Si riducono, invece, gli oneri della voce residuale (3.672 e 3.610 miliardi; -36,2 e -30,6%) in misura preponderante gravata dalle assegnazioni al Fondo di rotazione delle politiche comunitarie (2.500 miliardi), dal contributo all'agenzia speciale italiana (884 e 824 miliardi) e dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria (242 miliardi).

Nella tabella B sono esposti i pagamenti in favore dei singoli enti ricompresi nella voce "enti pubblici dell'Amministrazione centrale", in cui confluisce l'insieme dei flussi finanziari inerenti allo specifico aggregato di 3° livello della categoria V (trasferimenti correnti) e quello omologo di 2° livello della categoria XII (trasferimenti in conto capitale). Per la prima volta figura nell'aggregato l'Ente ANAS, destinatario di 5.682 miliardi. Il 47,2% delle erogazioni (11.642 miliardi) si riferisce ad assegnazioni in favore della Cassa depositi e prestiti (+2.222 miliardi), che rappresenta, peraltro, solo un centro di intermediazione delle risorse.

In leggera crescita risultano i pagamenti in favore dell'agenzia spaziale italiana (da 800 a 824 miliardi), dell'azienda autonoma di assistenza al volo (da 297 a 308 miliardi) e dell'istituto nazionale di fisica nucleare (da 400 a 431 miliardi).

Una netta flessione registrano, per contro, i flussi verso l'Ente poste (da 1.501 a 539 miliardi). Si contraggono anche le somme corrisposte all'Enea (da 651 a 436 miliardi), al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (da 2.650 a 2.500 miliardi) e al Consiglio nazionale delle ricerche (da 1.053 a 1.013 miliardi).

Il settore dei trasferimenti agli enti dell'Amministrazione locale, gonfiato nel 1994 dalle somme per il Fondo di funzionamento dell'Università, espone una moderata crescita (11.581 e 10.772 miliardi; +2,1 e +4,3%).

L'evoluzione risulta più sostenuta per il comparto corrente (9.369 e 9.331 miliardi; +6,1 e +4,4%) ed è, sostanzialmente, legata alle maggiori assegnazioni al predetto Fondo (7.545 e 7.583 miliardi; +625 e +683 miliardi).

Un differenziato andamento gestionale si registra nel conto capitale (2.212 e 1.441 miliardi; -12,1 e +3,9%), influenzato dagli "aiuti all'investimento" (-19 e +1,6%), nel cui ambito lievitano le assegnazioni al Fondo per l'edilizia universitaria (460 e 587 miliardi; +40 e +233 miliardi).

3.2.1.8 Una divergente evoluzione registrano i trasferimenti all'estero (8.421 e 6.629 miliardi; +11,7 e -18%), che rispecchiano l'andamento della parte corrente (8.167 e 6.372 miliardi; +11,9 e -18,7%).

Al suo interno si flettono gli oneri per il finanziamento della politica comunitaria (-11,9 e -12,3%), per effetto delle minori assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul prodotto nazionale lordo (da 5.175 a 4.468 miliardi).

La voce residuale «altri» presenta una divaricazione gestionale più accentuata (2.655 e 1.117 miliardi; +71,7 e -46,3%), legata soprattutto all'andamento dei capitoli 4482 e 4483 del Ministero degli esteri - di nuova istituzione - relativi a finanziamenti a titolo gratuito finalizzati all'attuazione di programmi ed interventi vari (in complesso 1.527 e 299 miliardi). Lievitano, poi gli oneri per i contributi obbligatori ad organismi internazionali (da 459 a 494 e da 460 a 495 miliardi). Crescono, infine, gli oneri di conto capitale (254 e 257 miliardi; +6,9 e +4,9%) per effetto delle maggiori spese per la partecipazione dell'Italia al CERN e all'A.I.E.A. (passati a 205 e 202 miliardi).

3.2.1.9 Gli oneri per «interventi nelle aree depresse » - che costituiscono solo una ridotta quota di quelli classificati a tale titolo nella Sezione XV - mostrano un rilevante incremento (4.779 e 3.191 miliardi; +76 e +77,8%), in gran parte dovuto all'evoluzione della spesa originata dal capitolo 9012/Tesoro.

Infatti il 67,3% degli impegni (3.216 miliardi) e il 66,4% dei pagamenti (2.120 miliardi) trova alimentazione dal predetto Fondo, classificato in sede previsionale fra le somme non attribuibili della categoria XVI. Tali risorse si riferiscono essenzialmente ai capitoli 7093/Bilancio e 9456/Lavori pubblici, che espongono complessivamente 3.089 miliardi di impegni e 2.020 miliardi di pagamenti.

Gli oneri sui capitoli non provenienti dal citato Fondo si riferiscono sostanzialmente all'ammortamento dei prestiti esteri delle disciolta CASMEZ e di mutui contratti per altre finalità.

La voce residuale è prevalentemente assorbita dagli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti per la prosecuzione degli interventi in favore delle zone terremotate del Meridione (780 e 355 miliardi).

3.2.2 Altre spese correnti

3.2.2.1. La flessione degli oneri per interessi registrata nel 1994 non ha avuto un seguito nell'esercizio in esame.

L'incremento del 1995 è stato superiore alla crescita del PIL nominale. La spesa aggiuntiva si è ragguagliata a 16.484 miliardi in termini di impegni e a 15.052 sul lato dei pagamenti. L'importo complessivo ha raggiunto i valori di 190.818 e di 189.277 miliardi (+9,5 e +8,6%).

Con tale livello gli interessi continuano a sopravanzare l'ammontare dell'IRPEF (164.120 e 162.478 miliardi) e a distanziare ancor più la spesa in conto capitale (80.405 e 71.574 miliardi).

Gli oneri stessi restano, inoltre, ben al di sopra della spesa di funzionamento (prime quattro categorie di bilancio) che corrisponde a 146.262 e a 143.107 miliardi.

La evoluzione della spesa è legata soprattutto agli interessi sul debito patrimoniale (144.632 e 143.091 miliardi; +10,8 e +9,9%), che ne costituiscono oltre i tre quarti (75,8 e 75,6% del totale della categoria).

Dopo il forte decremento del precedente esercizio, tornano a salire gli interessi sui debiti di tesoreria e fluttuanti (46.185 miliardi in termini sia di competenza che di cassa; +5,4 e +4,9%), in prevalenza riferiti ai buoni del tesoro ordinari (37.835 miliardi; +5,2%), mentre ammontano a 8.350 miliardi gli interessi sui conti correnti di tesoreria.

Dal 1986 peraltro - e per importi crescenti - gli interessi corrisposti dallo Stato sono gravati da una ritenuta fiscale, che ha prodotto nel 1995 un'entrata di 19.209 miliardi.

La retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia ha fatto affluire introiti per 6.674 e 7.067 miliardi, cosicché l'onere netto per gli interessi risulta inferiore di 25.883 e 26.726 miliardi rispetto ai dati ufficiali della categoria VI.

Nel prospetto che segue viene indicato il carico effettivo degli interessi sul bilancio dello Stato nell'ultimo decennio.

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)
NEL PERIODO 1986 - 1995
(in miliardi)

Anno	Impegni	% anno prec.		Pagamenti	% anno prec.	
1986	69.266		—	68.972		—
1987	68.314	-	1.4	68.438	-	0.8
1988	73.621	+	7.8	72.888	+	6.5
1989	87.699	+	19.1	86.581	+	18.8
1990	106.954	+	22.0	105.511	+	21.9
1991	122.885	+	14.9	122.243	+	15.9
1992	138.414	+	12.6	138.915	+	13.6
1993	160.677	+	16.1	163.312	+	17.6
1994	151.055	-	6.0	150.736	-	7.7
1995	164.901	+	9.2	163.001	+	8.1

(*) Spesa per interessi al netto dell'imposta e delle retrocessioni.

La spesa per la categoria II "personale" (83.713 e 80.988 miliardi) dal 1994 non ricomprende più gli oneri relativi al personale delle Università, riallocati all'interno della categoria V, cioè tra i trasferimenti agli enti pubblici. Ciò nonostante residuano nel 1995 poco meno di 15 miliardi di oneri per la voce "insegnanti delle Università e degli istituti superiori".

Anche per effetto di mancate contabilizzazioni gli impegni complessivi per il personale in servizio crescono in misura contenuta (+2,4%), mentre i pagamenti risultano apparentemente in calo (-0,7%).

La spesa per il personale amministrativo (impiegati, tecnici ed operai) recupera solo marginalmente (18.726 e 18.626 miliardi; +1,4 e +1,9%) la notevole flessione del precedente esercizio, derivante dal cennato fattore di riclassificazione degli oneri per il personale delle Università.

D'altro canto gli impegni per il personale insegnante (scesi per lo stesso motivo di circa 3.000 miliardi nel 1994) mostrano una lieve ripresa (da 38.067 a 39.531 miliardi; +3,8%), cui fa riscontro un calo dei rispettivi pagamenti (da 37.933 a 37.193 miliardi; -2%).

L'evoluzione degli oneri per gli "insegnanti delle scuole materne ed elementari" (13.522 e 12.651 miliardi) torna ad esprimere un valore positivo per gli impegni (+2,1%), mentre segnala la terza consecutiva flessione sul fronte dei pagamenti (-4,2%).

Più sostenuta (+4,8%) risulta la crescita degli impegni per gli insegnanti delle scuole secondarie (25.994 miliardi), accompagnata da un lieve scivolamento dei pagamenti (24.529 miliardi; -0,8%):

Decrescono gli oneri per i magistrati (1.409 e 1.396 miliardi; -3,1 e -5%) e per il personale delle forze armate (7.925 e 7.934 miliardi; -7,8 e -8,2%), mentre aumenta la spesa per le forze di polizia (16.115 e 15.832 miliardi; +6,3 e +3,9%).

Rallenta sensibilmente il tasso di crescita della spesa per la categoria III "personale in quiescenza" (35.475 e 35.538 miliardi; +5 e +4,5%).

La voce maggioritaria relativa alle pensioni definitive (32.931 miliardi) espone un incremento inferiore (+4,3%) a quello mediamente registrato dalla categoria in argomento.

D'altra parte la voce "trattamenti provvisori di pensione" (2.875 e 2.788 miliardi), in cui confluisce quasi tutta la restante spesa della categoria, esibisce un tasso accrescitivo del 13 e del 9,4%.

Diminuisce su entrambi i lati della gestione (-6,5 e -4,1%) la spesa della categoria IV "acquisto di beni e servizi" (25.244 e 24.931 miliardi), già regressiva in termini di pagamenti nel precedente esercizio. Al suo interno la voce maggioritaria "acquisto di beni durevoli e di consumo" (13.405 e 12.217 miliardi), espone una differenziata evoluzione (+2,5 e -2%).

E' questo il comparto su cui più hanno inciso le misure di contenimento della spesa adottate negli ultimi anni, tanto è vero che i relativi oneri sono sostanzialmente allineati ai valori del 1988. Espressiva di tale trend è soprattutto la sottovoce "armi, materiale bellico e infrastrutture militari" (6.871 e 5.860 miliardi a fronte degli 8.088 e 7.588 miliardi dell'esercizio 1988). Nel 1995 gli impegni in materia risalgono del 5,2%, mentre subiscono una ulteriore flessione i relativi pagamenti (-6,9%).

Un cedimento più significativo (5.124 e 5.860 miliardi; -21,3 e -8,9%) espone la voce "acquisto servizi", seconda per consistenza finanziaria.

Il forte calo è dovuto essenzialmente alla sottovoce "altre" (1.438 e 1.468 miliardi; -43 e -48,4%) e in parte alle spese postali, telegrafiche e telefoniche (630 e 801 miliardi; -18,1 e -30,4%).

La flessione viene attenuata, soprattutto, dalle maggiori contabilizzazioni degli aggi esattoriali, che espongono erogazioni aggiuntive per 1.383 miliardi.

Sostenute dall'incremento della sottovoce " fitto" (+4,4 e +15,3%) le spese per locali ed opere immobiliari (1.541 e 1.508 miliardi; +1,2 e +9,1%) recuperano il regresso del precedente esercizio. Cedono nettamente gli impegni (1.631 miliardi; -19,3%) per "servizi meccanografici ed elettronici" e, in misura ridotta, i rispettivi pagamenti (1.764 miliardi; -3,4%). Va notato, peraltro, che parte degli oneri, secondo una migliore classificazione economica, sono allocati nell'omologa voce della categoria XI (549 e 144 miliardi), per cui la spesa complessiva per l'informatica supera, sia pure di poco, il livello del precedente esercizio.

Cedono, infine, le "altre spese per beni e servizi" (3.542 e 3.581 miliardi; -8,5 e -8%), incise nella sottovoce residuale (-10,1 e -16,6%).

La crescita della categoria I "servizi degli organi costituzionale" (1.830 miliardi di impegni e pagamenti) risulta, con un tasso del 6,6%, la più elevata dell'ultimo triennio.

Si espande la spesa della categoria VIII "ammortamenti" (852 e 602 miliardi; +14,5 e 14,8%), in cui tutte le erogazioni - per l'ammontare pari agli impegni - si riferiscono ai beni mobili.

Mostrano una rilevante carica espansiva gli oneri della categoria VII "poste correttive e compensative delle entrate" (49.722 e 34.891 miliardi; +58 e +40,6%). Alla base di tale progressione è l'eccezionale crescita della spesa per restituzioni e rimborsi (20.845 e 14.341 miliardi), trainata soprattutto dai rimborsi IVA a favore dei titolari di conto fiscale effettuati dai concessionari della riscossione (13.870 e 7.757 miliardi).

S'incrementano restituzioni e rimborsi delle imposte dirette (5.417 e 5.583 miliardi; +36,9 e +27,1%), alimentati anche da 1.000 e 471 miliardi effettuati dai concessionari delle riscossioni.

Lievitano gli oneri per vincite al lotto (4.491 e 4.749 miliardi; +72,7 e +95,4%), soprattutto in conseguenza delle assegnazioni ai Monopoli per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato (3.726 e 3.750 miliardi).

Un profilo gestionale differenziato mostrano le "altre poste correttive" (12.500 e 3.917 miliardi; +1,8 e -30,4%), che risentono del minor carico di regolazioni debitorie (-911 e -2.528 miliardi), non compensato sul versante dei pagamenti dall'acquisto con titoli della partecipazione CONSAP (911 miliardi).

Per il secondo anno consecutivo si flettono le "poste compensative delle entrate" (11.885 miliardi; -2,4%), su cui si rispecchia l'andamento delle "risorse proprie U.E." (11.690 miliardi; -2,4%), dovuto alle minori risorse IVA (-651 miliardi).

Registra una impennata la spesa per la categoria IX "somme non attribuibili" (2.078 e 1.415 miliardi; +151 e +90,3%), per effetto della simultanea crescita delle voci "altri fondi", "spese per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori" e per "altre somme non attribuibili".

Sulla voce "altri fondi" risultano impegni per 493 miliardi (84 miliardi nel precedente esercizio) relativi a residui di stanziamento formatisi sui capitoli 6868/Tesoro " Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale (473 miliardi) e 1610/Interno "Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province" (17 miliardi).

Le spese per "liti e arbitraggi" (639 e 583 miliardi) - per circa due terzi riferite al Ministero del Tesoro - segnano inusitati indici incrementali (+302 e +221,8%).

L'aumento delle "altre somme non attribuibili" (945 e 793 miliardi; +61,7 e +43,2%) è dovuto al non congruo inserimento in questo aggregato del fondo occorrente per il funzionamento della Corte dei conti (358 miliardi).

I restanti oneri sono quasi per intero assorbiti dal Fondo per il funzionamento dell'Istituto superiore di Sanità (225 e 239 miliardi), dal Fondo per il funzionamento dell'ISPESL (140 e 150 miliardi) e dal Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (199 e 40 miliardi).

3.2.2.2 In termini di impegni, nella serie al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA, scende di un punto e otto decimi la spesa di funzionamento.

A tale flessione fa riscontro l'ulteriore espansione della quota dei trasferimenti, che assorbono il 38,2% del totale. Cresce l'incidenza delle altre spese e recuperano peso gli oneri per interessi.

Sul fronte della cassa il declino della spesa di funzionamento è meno netto (un punto e due decimi). Uno spazio quasi equivalente viene conquistato dagli interessi. Il calo dei trasferimenti viene compensato dalle altre spese.

COMPOSIZIONE SPESA CORRENTE
Percentuale di incidenza sul totale (*)
Quinquennio 1991 - 1995

COMPETENZA

Anno	Categorie I - IV		Categoria V		Categoria VI		Categorie VII - IX	
1991	26.1		43.6		26.6		3.7	
1992	25.3		42.7		28.4		3.6	
1993	26.1	(26.6)	35.2	(36.0)	32.4	(33.2)	6.2	(4.2)
1994	25.9	(26.4)	36.9	(37.5)	31.3	(31.9)	5.9	(4.2)
1995	23.7	(24.6)	36.8	(38.2)	31.0	(32.1)	8.5	(5.0)

CASSA

Anno	Categorie I - IV		Categoria V		Categoria VI		Categorie VII - IX	
1991	25.6		43.9		26.7		3.7	
1992	25.3		42.3		28.8		3.6	
1993	26.6	(27.0)	34.5	(34.9)	33.6	(34.0)	5.4	(4.1)
1994	25.8	(25.9)	38.1	(38.3)	31.4	(31.6)	4.7	(4.2)
1995	24.4	(24.7)	37.1	(37.6)	32.2	(32.7)	6.3	(4.9)

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale

3.2.3 Altre spese in conto capitale

3.2.3.1 La composizione della spesa in conto capitale risente dell'evoluzione dei trasferimenti della categoria XII (in flessione per quanto riguarda sia gli impegni sia i pagamenti), ancora legata alla parziale riallocazione degli oneri in precedenza riferiti all'ex Agenzia per il Mezzogiorno. Al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato - inferiori di oltre 3.000 miliardi a quelle registrate nel 1994 - ed esclusi i trasferimenti, le spese in conto capitale (20.397 e 17.316 miliardi) espongono un incremento di 4.458 e 4.767 miliardi, in massima parte attribuibile all'andamento delle operazioni finanziarie.

Crescono anche gli investimenti diretti (da 5.698 a 6.605 miliardi e da 4.288 a 4.669 miliardi). All'interno di tale aggregato la categoria X "beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato" (5.222 e 3.963 miliardi) presenta tassi di sviluppo rispettivamente del 10,6 e del 7,4%.

L'evoluzione accrescitiva è dovuta alle "opere ed interventi plurisettoriali" (1.861 e 1.066 miliardi; +29,3 e +26,7%).

La voce tuttora maggioritaria "edilizia" segna una ulteriore flessione sul lato degli impegni (-91 miliardi e -4,5%) e recupera in parte la perdita dell'anno precedente sul versante dei pagamenti (1.562 miliardi; +3,8%).

Un disallineato andamento si riscontra anche per le "opere idrauliche" (750 e 588 miliardi; +30,5 e -2,1%), mentre cede lievemente la voce "trasporti e comunicazioni" (537 e 540 miliardi; -0,4 e -1,5%).

Ancora più accentuato (+41,8 e +17,7%) risulta l'incremento della categoria XI "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato" (1.383 e 706 miliardi).

Gli oneri aggiuntivi sono pressoché esclusivamente dovuti alla voce "servizi meccanografici ed elettronici" (549 e 144 miliardi, +422,4 e +136%).

Mostrano, invece, un profilo divaricato sia la spesa per la "ricerca scientifica" (425 e 373 miliardi; -3,6 e +3,4%) sia quella per "opere e interventi plurisettoriali" (304 e 175 miliardi; -12,6 e 15,2%).

Eccettuato l'importo destinato all'ammortamento dei titoli di Stato, gli oneri inerenti alle operazioni finanziarie si ragguagliano a 11.894 e 12.500 miliardi (+44,7 e +51,5%).

La crescita più ampia si registra per la categoria XIV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive" (6.441 e 7.539 miliardi; +62,8 e +100%) che si gonfia nella voce "alle altre imprese" dei versamenti in tesoreria al Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (4.466 e 6.009 miliardi), in base al D.L.vo. 96/93 che disciplina le modalità di attuazione negli interventi per le aree depresse a seguito della soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, nonché della somma a favore del fondo speciale per la ricerca applicata (615 e 237 miliardi). All'interno della voce residuale s'impennano poi gli oneri derivanti dalle garanzie di cambio (da 202 a 1.070 e da 175 a 1.001 miliardi).

Subisce, invece, un brusco ridimensionamento la spesa per "istituti ed aziende di credito" (210 e 180 miliardi; -84 e -89,3%), in parte dovuto ai minori apporti al fondo rotativo costituito presso il Mediocredito centrale per la concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economico e monetaria dei Paesi in via di sviluppo (da 304 a 48 miliardi).

Una consistente crescita registra anche la categoria XIII "partecipazioni azionarie e conferimenti" (4.728 e 4.567 miliardi; +22,9 e +16,2%). L'evoluzione è sostenuta dalla voce "istituti ed aziende di credito" (2.657 miliardi; +69,3%), per effetto, prevalentemente, delle maggiori assegnazioni alla SACE (2.430 miliardi; +1.030 miliardi) e di 100 miliardi aggiuntivi per la ricapitalizzazione degli istituti di credito, che beneficiano di 200 miliardi.

Si flette, invece, la sottovoce "imprese pubbliche" (-13,9 e -19,5%), in conseguenza del minore apporto all'aumento del capitale sociale dell'impresa F.S S.p.A. per l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (da 1.650 a 1.485 miliardi).

Differenziato risulta, infine, l'andamento della sottovoce "istituti internazionali" (492 e 425 miliardi; +11,2 e -17,7%).

Si riducono notevolmente gli oneri della categoria XV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive" (3.325 e 3.068 miliardi; -48,1 e -52,6%).Il confronto, peraltro, va fatto al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato (5.995 e 5.921 miliardi nel 1994; 2.600 e 2.674 miliardi nel 1995). Tenendo conto dell'effettivo esito gestionale gli importi si riducono a 725 miliardi di impegni - tutti riguardanti il fondo di solidarietà nazionale - e a 394 miliardi di pagamenti, 320 dei quali costituiscono mero giro contabile fra il bilancio e la tesoreria, riferendosi al versamento di un pari ammontare sul conto di tesoreria intestato al predetto fondo di solidarietà nazionale. I reali pagamenti di bilancio corrispondono, pertanto a soli 73 miliardi e concernono oneri per la protezione civile.

Subisce una contrazione in termini di impegni la spesa della categoria XVI "somme non attribuibili" (1.837 miliardi; -6,4%). Tale importo ricomprende 1.227 miliardi conservati, sotto forma di residui di stanziamento, sul capitolo 9012/Tesoro "Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art.19 del decreto legislativo 3 aprile 1996, n. 96 nelle aree depresse". Circa il 75% dei restanti 610 miliardi di impegni (dei quali, peraltro, 331 relativi a residui di stanziamento), si riferisce al capitolo 7615/Presidenza, finalizzato ad affrontare gli interventi di protezione civile, cui è imputata la totalità dei pagamenti (143 miliardi) indicati dalla categoria in esame. Figurano, inoltre, 95 miliardi di somme conservate sul fondo per il risanamento e la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981.

Un ammontare di 21 miliardi di impegni (tutti costituiti da residui di stanziamento) risulta poi riguardo al fondo da ripartire per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di collaborazione con i Paesi dell'Europa centro orientale; mentre 28 miliardi di residui di stanziamento sono accumulati in favore del fondo da ripartire per le zone montane (L. 31.1.94 n. 97).

3.2.3.2. La composizione della spesa in conto capitale, nella serie netta, mostra sul piano della competenza una notevole caduta dell'incidenza dei trasferimenti (oltre cinque punti percentuali), in gran parte riassorbita dalla crescita degli oneri legati alle operazioni finanziarie. Guadagnano un punto gli investimenti diretti, mentre arretrano leggermente le altre spese.

Non dissimile è il profilo gestionale dei pagamenti. Il cedimento dei trasferimenti supera i cinque punti e mezzo e viene quasi bilanciato dall'aumento delle operazioni finanziarie. Sostanzialmente stazionari risultano gli investimenti diretti, mentre le altre spese tornano ad esprimere una esigua incidenza.

COMPOSIZIONE SPESA IN CONTO CAPITALE
Percentuale di incidenza sul totale (*)
Quinquennio 1991 - 1995

COMPETENZA

Anno	Categorie X - XI		Categoria XII		Categorie XIII - XV		Categoria XVI	
1991	6.8		77.6		12.1		3.6	
1992	6.6		80.3		12.7		0.4	
1993	4.8	(6.7)	58.4	(81.9)	7.4	(10.4)	29.4	(1.0)
1994	6.7	(7.2)	74.3	(79.9)	16.7	(10.4)	2.3	(2.5)
1995	8.0	(8.2)	72.4	(74.7)	17.5	(14.8)	2.2	(2.3)

CASSA

Anno	Categorie X - XI		Categoria XII		Categorie XIII - XV		Categoria XVI	
1991	8.2		75.2		13.0		3.6	
1992	7.0		79.1		13.2		0.7	
1993	3.8	(5.3)	59.2	(83.5)	7.7	(10.8)	29.3	(0.3)
1994	5.8	(6.4)	74.8	(81.4)	19.3	(12.2)	—	
1995	6.3	(6.5)	73.1	(75.8)	20.4	(17.5)	0.2	(0.2)

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale

3.2.3.3 La composizione della spesa finale di competenza non mostra, nelle serie netta, variazioni significative. Regrediscono di un punto e tre decimi gli oneri di funzionamento e di tre decimi i trasferimenti. Allargano la loro quota gli interessi, le operazioni finanziarie, le altre spese e, in misura più attenuata, gli investimenti diretti.

Sul fronte della cassa ripiegano maggiormente i trasferimenti. La caduta degli oneri di funzionamento supera il punto percentuale. Cresce di un punto la spesa per interessi; s'incrementano di oltre mezzo punto le operazioni finanziarie e le altre spese. Immutata resta l'incidenza degli investimenti diretti.

COMPOSIZIONE SPESA FINALE
Percentuale di incidenza sul totale (*)
Quinquennio 1991-1995

COMPETENZA

Anno	Categorie I - IV		Categorie V e XII		Categoria VI		Categorie X - XI		Categorie XIII - XV		Categorie VII-VIII-IX-XVI	
1991	23.0		47.6		23.5		0.8		1.4		3.7	
1992	22.3		47.1		25.1		0.8		1.5		3.2	
1993	21.9	(23.4)	39.0	(41.7)	27.2	(29.1)	0.8	(0.8)	1.2	(1.3)	10.0	(3.8)
1994	22.5	(23.0)	41.8	(42.9)	27.2	(27.8)	0.9	(0.9)	2.2	(1.3)	5.5	(4.0)
1995	20.9	(21.7)	41.0	(42.6)	27.3	(28.3)	0.9	(1.0)	2.1	(1.8)	7.8	(4.7)

CASSA

Anno	Categorie I - IV		Categorie V e XII		Categoria VI		Categorie X - XI		Categorie XIII - XV		Categorie VII-VIII-IX-XVI	
1991	22.6		47.6		23.5		1.0		1.6		3.7	
1992	22.6		46.1		25.8		0.7		1.4		3.3	
1993	22.3	(23.7)	38.5	(40.9)	28.1	(29.9)	0.6	(0.7)	1.2	(1.3)	9.3	(3.6)
1994	22.8	(23.1)	42.4	(43.0)	27.7	(28.1)	0.7	(0.7)	2.3	(1.3)	4.2	(3.7)
1995	21.6	(22.0)	41.2	(41.8)	28.6	(29.1)	0.7	(0.7)	2.3	(1.9)	5.6	(4.4)

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale

3.3. *Analisi funzionale*

3.3.1 La sostanziale inutilità dell'attuale classificazione funzionale continua ad essere evidenziata dal peso esercitato sulla spesa finale dagli oneri non funzionalizzati (sezioni XVII, XIX, XX e XXI), che, con 328.492 e 312.886 miliardi, accrescono nel 1995 la loro incidenza sul PIL (18,5 e 17,7%).

Occupano tuttora il secondo posto per dimensioni finanziarie (193.225 e 184.719 miliardi) gli "interventi sociali" (sezioni VI, VII, IX, X e XI), che, in rapporto al PIL, vedono crescere di un decimo di punto gli impegni (10,9%) e decrementarsi di sei decimi di punto i pagamenti (10,4%).

Dal canto loro le spese per "interventi istituzionali" (94.262 e 89.357 miliardi), interessate da una fievole crescita degli impegni (+2,6%) e da una piccola flessione dei pagamenti (-1,1%), risultano rispettivamente in declino di tre decimi e di mezzo punto percentuale in termini di incidenza sul PIL (5,3 e 5%).

Stazionari nel confronto con l'esercizio precedente si mostrano gli impegni (42.256 miliardi) per "interventi infrastrutturali" mentre i relativi pagamenti (36.686 miliardi) accusano una consistente flessione (-10,4%), influenzata dall'andamento cedente della Sezione XII "trasporti, navigazione e comunicazioni". Ne risulta una diminuzione della quota di PIL assorbita dall'aggregato in argomento (2,4 e 2,1%).

Cresce leggermente l'incidenza sul PIL (2,3 e 2,1%) degli "interventi economici" (41.299 e 37.846 miliardi), che indicano oneri aggiuntivi per 4.196 e 6.821 miliardi, riconducibili esclusivamente all'espansione della Sezione XV "interventi nelle aree depresse".

3.3.2 Gli "interventi istituzionali" (prime cinque sezioni) espongono, come si è detto, un profilo gestionale diversificato (+2,6 e -1,1%) Al loro interno la sezione I "Amministrazione generale" (29.736 e 28.768 miliardi) esprime una moderata evoluzione accrescitiva (+3,6 e +6,2%), dopo la forte flessione del precedente esercizio, che faceva seguito ad una impennata della spesa nel 1993. Si tratta, peraltro, di andamenti che non corrispondono alla effettiva attività gestoria. Nel 1993 erano infatti inclusi 30.670 miliardi di impegni e pagamenti relativi alla formazione del conto di disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria; nel 1994 erano computati 5.995 e 5.921 miliardi da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato; nel 1995 sono ricompresi 2.600 e 2.674 miliardi di impegni e pagamenti da destinare allo stesso fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Al netto di tali poste, l'espansione degli oneri risulta, rispetto al 1994, più accentuata (+19,5% e +23,2%). Lo stesso fenomeno si ripercuote sulla voce "servizi del tesoro e del bilancio", apparentemente in calo del 38,5 e del 38,8%. Nella serie netta, peraltro, la caduta della spesa, concentrata sulla sottovoce "altri", si attenua (-16,1 e -20,9%). In crescita risultano gli oneri per "Provveditorato generale dello Stato" (1.134 e 1.184 miliardi; +6,1 e +11,7%) e per i "Servizi centrali del Tesoro (747 e 738 miliardi; +14,5 e +57,8%); mentre presenta indici incrementali più modesti la spesa per i "Servizi speciali e periferici del Tesoro" (363 e 353 miliardi; +3,3 e +3,5%). Sostanzialmente stazionaria risulta la voce "Ragioneria generale dello Stato" (+0,7 e -1,2%); una diminuzione della spesa si registra per "i servizi resi dall'Istituto di emissione" (-50,8 e -73,5%).

Acquista ancora maggior peso all'interno della sezione in esame la voce "servizi di acquisizione delle entrate" (18.133 e 17.177 miliardi), che espone ritmi di espansione rilevanti (+36,9 e +45,3%), trainati dalle sottovoci "demanio, lotto e lotterie" (3.777 e 3.943 miliardi; +213,8 e +423%) e "tasse e imposte indirette sugli affari" (2.873 e 1.435 miliardi; +223,1 e +95,4%).

Una più moderata crescita si registra per gli "organi costituzionali dello Stato (1.830 miliardi; +6,6%), mentre si flette la spesa per i "servizi dell'Amministrazione dell'Interno" (1.813 e 1.864 miliardi; -18,9 e -11,2%).

Crescono leggermente gli impegni della Sezione II "difesa nazionale" (21.568 miliardi; +0,7%), che mostra simultaneamente un calo dei pagamenti (20.272 miliardi; -5,4%). Al suo interno la voce maggioritaria "spese comuni" (15.457 e 15.163 miliardi) - che per oltre due terzi si riferisce alla sottovoce "servizi generali e assegni fissi al personale in s.p.e. e civile" - risulta in declino su entrambi i versanti della gestione (-1,2 e -5,5%).

La voce "esercito" espone per il terzo anno consecutivo una crescita degli impegni (+6,9%) e un calo dei pagamenti (-12,2%), influenzati dalla sottovoce "ammodernamento e rinnovamento della difesa" (+11 e -12,2%).

Una divaricazione del profilo gestionale (+4,6 e -10,1%) si riscontra anche per la voce "marina", segnata dall'andamento degli oneri di ammodernamento (+11,9 e -10,3%). Lo stesso fenomeno caratterizza la spesa per l'aeronautica (+5,7 e -0,1%), nel cui ambito ad un forte incremento degli impegni (+22,3%) per l'ammodernamento si accompagna un decremento dei pagamenti(-2,6%).

Complessivamente le spese per l'ammodernamento delle tre forze armate si ragguagliano a 3.736 e 2.903 miliardi (3.226 e 3.141 miliardi nell'esercizio precedente).

Sostenuta dagli oneri della voce maggioritaria "amministrazione giudiziaria" (3.745 e 3.662 miliardi; +7,6 e +13,9%) la sezione III "Giustizia" (7.158 e 6.940 miliardi) mostra una espansione dei pagamenti (+9%) superiore a quella degli impegni (+5,1%). Più moderata risulta, infatti, l'evoluzione della spesa per gli "istituti di prevenzione e pena" (+3 e +5%).

Si attenua ancora il ritmo di crescita della sezione IV "sicurezza pubblica" (14.860 e 14.383 miliardi; +2,4 e +0,7%). Tale andamento riflessivo si lega alle voci maggioritarie "pubblica sicurezza" (7.810 e 7.811 miliardi; -1,7 e +0,2%) e "carabinieri" (6.323 e 6.139 miliardi; +4,6 e -0,1%), mentre le "spese comuni" - di consistenza nettamente inferiore (728 e 432 miliardi) - presentano un rilevante tasso di espansione (+39,3 e +23,8%).

Alleggerita degli oneri per la "partecipazione ad organismi e manifestazioni internazionali" (-56,9 e -70,8%) e per la "partecipazione alla comunità economica europea" (-5,4 e -5,5%), la sezione V "relazioni internazionali" (20.938 e 18.994 miliardi) espone un modesto incremento degli impegni (+2,4%) e una sensibile flessione dei pagamenti (-10,2%)[16] .

3.3.3 Impegni aggiuntivi per circa 17.000 miliardi risultano a carico degli "interventi nel campo sociale" (sezioni VI, VII, IX, X e XI) (193.225 miliardi; +9,6%), mentre i corrispondenti pagamenti s'accrescono di oltre 5.000 miliardi (184.719 miliardi; +2,9%).

L'andamento espansivo, alla stessa stregua del precedente esercizio, è attribuibile alla sezione IX "lavoro e previdenza sociale" (61.598 e 59.485 miliardi; +20,1 e +16,6%), trainato dalla voce maggioritaria "previdenza sociale" (59.265 e 57.737 miliardi; +21,6 e +18%) su cui sono allocati fondi destinati all'INPS:

Pressoché stazionari (19.023 e 18.009 miliardi; +0,1 e +0,8%) risultano gli oneri per la sezione X " assistenza pubblica", in cui la voce prevalente "inabili al lavoro, indigenti, mutilati ed invalidi per servizio" (14.151 e 13.373 miliardi) evolve a ritmi moderati (+1,2 e +2,9%).

Complessivamente la spesa per le categorie protette - compresi gli oneri per "sordomuti e ciechi" (1.713 e 1.631 miliardi; +2,2 e -0,9%) ha assorbito l'83,5 circa degli oneri totali della sezione. Una ulteriore flessione registrano, per contro, gli oneri per "pensioni di guerra" (2.636 miliardi; -5,7%).

Nettamente differenziata risulta l'evoluzione della sezione XI "igiene e sanità" (48.350 e 45.972 miliardi; +10,5 e -5,3%), sostanzialmente legata agli apporti al fondo sanitario nazionale (46.804 e 44.206 miliardi; +11,2 e -5,5%). Diminuisce la spesa per "assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e agli stranieri in Italia" (500 e 441 miliardi; -19,8 e -27,1%), mentre crescono vigorosamente i pagamenti (428 miliardi; +153,4%) per "assistenza sanitaria ed ospedali" che quasi si dimezza sul lato degli impegni (da 210 a 113 miliardi).

Segnano la terza consecutiva flessione i pagamenti della sezione VI "istruzione e cultura" (49.485 miliardi; -0,8%), cui fa riscontro sul lato degli impegni (51.896 miliardi) un incremento del 3,8%.

Tale andamento risente soprattutto dell'evoluzione della voce preponderante " spese per l'insegnamento" (45.073 e 42.827; +4 e -0,9%), che al suo interno espone variazioni negative per i pagamenti relativi a

[16] Va rilevato che tale andamento si giova peraltro di una impennata degli impegni per "interventi in favore dei paesi in via di sviluppo" (+2.370 miliardi), in gran parte dovuta all'incremento di 1.527 miliardi relativo ai finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di interventi e realizzazione di progetti di sviluppo in materie scientifiche e sanitarie.

"istruzione elementare" (-6,2%), "istruzione secondaria di primo grado" (-1,5%), istruzione tecnica professionale (-7,6%), solo in parte compensate da una ripresa delle erogazioni per le "spese comuni" (+9,4%).

Presentano un profilo divergente anche gli oneri "per informazione e cultura" (5.749 e 5.561 miliardi; +2,4 e -0,9%), influenzati dai maggiori sottoaggregati "radiotelediffusione" (2.595 e 2.547 miliardi; +7,4 e -5,3%), "antichità e belle arti" (970 e 826 miliardi; +15,7 e +1%), "teatro, enti lirici e istituzioni musicali" (746 e 811 miliardi; -9,4 e +3%).

Variazioni di segno diverso (+1,2 e -3,2%) si registrano anche per la spesa della sezione VII "Università e ricerca scientifica" (12.359 e 11.768 miliardi). Il dato medio sconta, peraltro, una crescita degli oneri per "l'istruzione universitaria" (8.115 e 8.105 miliardi; +8,2 e +8,3%) e una contestuale flessione di quelli per la "ricerca scientifica" (4.077 e 3.543 miliardi; -8,8 e -17,8%), riconducibile alla voce residuale "altri" (-64,4 e -89,1%).

3.3.4 L'evoluzione degli oneri per gli interventi dello Stato in campo economico è spinta, come si è detto, dalla sezione XV "interventi nelle aree depresse" (15.416 e 14.114 miliardi; +35,7 e +117,5%) - le cui dimensioni finanziarie non coincidono con quelle dell'analoga voce della classificazione economica - e trova sostegno essenzialmente nelle voci di spesa alimentate dall'apposito fondo da ripartire (12.553 e 11.992 miliardi; +24,3 e +128,2%), su cui restano peraltro accantonati, sotto forma di residui di stanziamento, 1.227 miliardi. Rispetto al precedente esercizio crescono in misura cospicua gli oneri per il settore industriale (4.133 e 5.526 miliardi ; +95,1 e +226,6%), per gli interventi regionali (1.126 e 1.233 miliardi; +76,5 e 281,7%) e per gli accordi di programma (1.868 e 1.465 miliardi; +239,6 e +226,1%).

In crescita risultano pure gli oneri della Sezione XIII "agricoltura e alimentazione" (5.079 e 4.231 miliardi; +13,3 e +5,4%), che riflettono l'evoluzione della voce preponderante "agricoltura" (5.058 e 4.209 miliardi; +13,4 e +5,5%).

L'espansione della spesa è dovuta alla voce "interventi in agricoltura" (1.872 e 2.011 miliardi; +27,2 e +49,8%), mentre ripiegano gli oneri per "opere di bonifica e di miglioramento fondiario" (1.387 e 891 miliardi; -2,5 e -11,1%) e per "zootecnia, caccia e pesca" (350 e 248 miliardi; -26,9 e -40,3%).

Lievita inoltre la spesa della sezione XVI "opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori" (8.640 e 8.233 miliardi; +13,1 e +11,2%), trainata dalla voce "tutela dell'ambiente e difesa del suolo" (1.444 e 1.199 miliardi; +68,8 e +39,4%), mentre la voce maggioritaria "altri" (5.399 e 5.402) miliardi - che pur si giova di maggiori apporti al Fondo dotazione SACE per 1.030 miliardi - esprime indici incrementali inferiori alla media (+7,8 e +7,5%).

Cedono, invece, gli oneri della sezione XIV "industria, commercio ed artigianato" (12.165 e 11.267 miliardi; -10,7 e -14,1%), per effetto soprattutto delle voci "commercio" (3.402 e 3.499 miliardi; -31,5 e -28,8%) - incisa da minori assegnazioni per le garanzie di cambio (-1.636 e -1.229 miliardi) - e "artigianato" (-18 e -74,4%).

La diminuzione è frenata dalla modesta crescita della spesa per la voce prevalente "industria" (8.271 e 7.525 miliardi; +2,7 e +3,7%), al cui interno il drastico ridimensionamento degli oneri per le "fonti di energia" (575 e 629 miliardi; -45,1 e -47,7%) è più che bilanciato dall'incremento della sottovoce residuale "altri" (6.822 e 6.319 miliardi; +19,9 e +20,6%).

3.3.5 Gli impegni per gli interventi infrastrutturali (sezioni VIII - XII e XVIII) sono rimasti fermi sul livello raggiunto nel 1994, mentre espongono una sensibile flessione sul piano dei pagamenti (-10,4%).

L'aggregato in argomento risente della diminuzione degli oneri relativi alla sezione XII "trasporti, navigazione e comunicazioni" (31.558 e 29.010 miliardi; -9,7 e -18,1%), al cui interno ripiegano le voci "trasporti ferroviari e metropolitane" (19.093 e 17.127 miliardi; -10,6 e -23%), "viabilità" (5.436 e 5.768 miliardi; -21,1 e -17,1%) e "poste e telecomunicazioni" (1.567 e 1.346 miliardi; -20,5 e -34,1%).

L'andamento declinante di tali voci deriva anche da minori assegnazioni alle Ferrovie s.p.a. (-2.294 e -5.133 miliardi), all'ANAS (-754 e -596 miliardi) e all'Ente Poste (-437 e -680 miliardi).

La contrazione degli oneri della stessa sezione è in parte attenuata dalla crescita delle voci "motorizzazione ed altri trasporti in concessione" (2.236 e 1.530 miliardi; +29,3 e +4,4%) e "navigazione marittima e interna" (2.487 e 2.519 miliardi; +7,5 e +33%).

Crescono, invece, gli oneri della sezione XVIII "protezione civile e pubbliche calamità" (6.598 e 4.505 miliardi; +64,6 e +69,6%), che mostrano un inusitato sviluppo della voce "pubbliche calamità" (4.354 e 2.247 miliardi; +123,4 e +258,4%), indotto dai maggiori trasferimenti alle Regioni per la ricostruzione di zone colpi-

te da eventi sismici e da avversità atmosferiche. Valori incrementali meno intensi registrano le voci "servizi antincendio" (+6,8% e +4%) e "protezione civile" (+16,3 e +41,1%).

Anche la sezione VIII "edilizia" mostra un andamento espansivo (4.101 e 3.170 miliardi; +24,6 e +10,5%), dovuto in gran parte, sul lato degli impegni, agli aumentati finanziamenti alle imprese destinati "all'edilizia abitativa speciale" (+800 miliardi) e sul versante dei pagamenti all'"edilizia di servizio" (+386 miliardi).

3.3.6 Gli oneri non funzionalizzati, dopo la lieve flessione del precedente esercizio dovuta al calo della spesa per interessi e al ridimensionamento degli interventi a favore di province e comuni, tornano a salire (+11,6 e +9,2%). L'incremento è riconducibile soprattutto alla sezione XXI "oneri non ripartibili" (67.435 e 52.445 miliardi; +36,2 e +20,5%), gonfiata dalla voce "poste rettificative delle entrate" (+97,7 e +72,4%), su cui grava, peraltro, un minor carico di regolazioni debitorie per il rimborso di crediti di imposta (9.089 miliardi di impegni e 565 miliardi di pagamenti).

Al suo interno si registrano maggiori restituzioni e rimborsi di imposta per 15.541 e 7.239 miliardi.

Rallenta la crescita della voce "pensioni ordinarie e relativi oneri sociali" (32.391 miliardi; +4,3%), che non esprime peraltro l'effettiva entità degli oneri sostenuti per le pensioni, il cui completo ammontare trova riscontro nella classificazione economica.

Alla ripresa degli oneri dell'aggregato non funzionalizzato contribuisce la sezione XX "interessi di debiti" (186.344 e 186.083 miliardi; +8,5 e +8,3%) che non include, come è noto, tutti gli oneri per il servizio del debito esposti nella classificazione economica.

L'evoluzione è legata all'incremento degli interessi sul "debito pubblico patrimoniale" (140.159 e 139.898 miliardi; +9,6 e +9,5%) e in misura più ridotta all'aumento degli interessi sui "debiti di tesoreria e fluttuanti" (46.185 per impegni e pagamenti; +5,4 e +4,9%), che avevano mostrato una consistente flessione nel 1994.

Recupera parte del cedimento del precedente esercizio la spesa della sezione XVII "finanza regionale e locale" (74.142 e 74.357 miliardi; +1,5 e +4,4%).

In particolare gli "interventi a favore di province, comuni ed altri enti locali" (38.239 e 37.670 miliardi) mostrano - dopo la revisione dei flussi effettuata nel 1994 e legata all'allargamento dell'autonomia impositiva degli enti locali - un esiguo tasso di crescita (+0,3 e +2,6%).

L'evoluzione accrescitiva trova riscontro nel forte aumento dei "contributi vari" (+769 e +1.100 miliardi) legato alle maggiori somme (+746 e +739 miliardi) assegnate ai Comuni per l'erogazione di contributi ai proprietari di immobili distrutti o danneggiati in conseguenza degli eventi alluvionali del mese di novembre 1994, nonché al contributo straordinario a favore del Comune di Palermo (56 miliardi) e alle assegnazioni del fondo da ripartire tra il Comune e la Provincia di Napoli per la prosecuzione dell'intervento statale avviato con D.L. 2.8.94, n. 409 (130 miliardi). La voce largamente maggioritaria "finanziamento bilanci" (33.157 e 32.854 miliardi) evidenzia, invece, minori impegni per 439 miliardi (-1,3%) e pagamenti aggiuntivi per 118 miliardi (+0,4%).

Una terza consecutiva flessione registra poi la voce residuale (3.878 e 3.654 miliardi; -4,8 e -6,5%). All'interno del comparto crescono maggiormente gli "interventi a favore delle regioni" (35.903 e 36.687 miliardi; +2,7 e +6,2%), anche se con un ritmo comparativamente inferiore a quello segnato nel 1994. La crescita, sostenuta principalmente dalle voci "fondo ordinamento regionale" (14.298 e 14.185 miliardi; +16,1 e +14,8%) e "regolazioni contabili con la regione siciliana e sarda" (10.500 e 10.480 miliardi; +5 e +4,8%), è in parte controbilanciata dalla riduzione della voce residuale (663 e 933 miliardi; -64,4 e -38,7%). Incidono, inoltre, in modo non omogeneo sul profilo gestionale complessivo gli oneri per il "fondo comune da ripartire per le regioni a statuto ordinario" (7.985 e 7.945 miliardi; +1,1 e -0,7%) e per il "finanziamento dei programmi regionali di sviluppo " (2.375 e 3.138 miliardi; -17,2 e +19,1%).

Nessun pagamento, alla stessa stregua del biennio precedente, risulta a carico della sezione XIX "fondi speciali e di riserva", cui si correlano 572 miliardi di impegni a fronte dei 56 miliardi del 1994. Il loro incremento è dovuto alle maggiori riassegnazioni in bilancio dei residui passivi perenti.

3.4. *Formazione e gestione dei residui.*

3.4.1 Nel 1995 - nonostante la sostanziale ininfluenza dei resti del titolo III, pari a soli 112 miliardi - si accentua la crescita (+16.419 e +11,9%) dei residui passivi complessivi, che arrivano a toccare l'importo di 154.181 miliardi (137.762 nel 1994).

Sul complesso dei primi due titoli della spesa - che esprimono l'effettiva attività gestoria - l'accumulo dei resti presenta un incremento comparativamente superiore, passando da 131.653 a 154.068 miliardi (+22.415 e +17%).

Al netto del titolo III (rimborso prestiti) aumenta di sei decimi di punto (dal 64,4 al 65%) la quota dei residui di nuova formazione (100.122 miliardi) e di altrettanto diminuisce (dal 35,6 al 35%) quella proveniente dalla gestione di precedenti esercizi (53.946 miliardi). L'incremento dei residui è dovuto alla forte espansione di quelli di parte corrente (+24.846 miliardi; +34,8%), cui fa riscontro una modesta flessione (-2.432 miliardi; - 4%) dei resti sul conto capitale.

Si allarga, pertanto, la forbice fra il volume dei residui di parte corrente (96.283 miliardi) e quello relativo al conto capitale (57.785 miliardi).

Sulla massa dei resti accumulati sulla spesa finale cresce ulteriormente l'incidenza (dal 17,3 al 18,5%) dei residui di stanziamento (passati da 22.801 a 28.495 miliardi), per effetto esclusivamente di quelli formatisi sulla competenza 1995 (da 17.256 a 24.447 miliardi), mentre risulta in diminuzione la parte proveniente dagli esercizi precedenti (da 5.545 a 4.048 miliardi).

3.4.2 I residui di stanziamento di parte corrente registrano una vera impennata (215,2%) passando da 3.952 a 12.455 miliardi, di cui ben 11.807 (pari al 94,8%) provengono dalla competenza. Il 94,6% dei resti è concentrato sulle categorie VII "poste correttive e compensative delle entrate" (9.089 miliardi), V "trasferimenti" (1.613 miliardi) e IV "acquisto di beni e servizi" (1.079 miliardi). Altre somme risultano accantonate sotto forma di residui impropri sulle categorie IX "somme non attribuibili" (627 miliardi) e II "personale in attività di servizio" (46 miliardi).

Declinano, per contro, i residui di stanziamento del conto capitale (da 18.849 a 16.041 miliardi), per effetto della riduzione registratasi sia per i resti di nuova formazione (da 13.866 a 12.640 miliardi), sia per quelli provenienti da precedenti esercizi (passati da 4.984 a 3.401 miliardi).

Il 92,3% dei residui di stanziamento totali si riferisce a quattro categorie: XII "trasferimenti" (7.199 miliardi, di cui 5.901 provenienti dalla competenza), X "beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato" (4.656 miliardi, di cui 2.941 di nuova formazione), XVI "somme non attribuibili" (1.969 miliardi, di cui 1.738 formatisi nel 1995) e XIV (1.013 miliardi, di cui 913 derivanti dalle somme dell'esercizio in esame).

Sul versante funzionale l'86,6% dei residui di stanziamento è concentrato in nove sezioni: V "relazioni internazionali" (1.687 miliardi); VIII "edilizia" (1.753 miliardi); XII "trasporti, navigazione e comunicazioni" (1.420 miliardi); XIII "agricoltura ed alimentazione" (1.027 miliardi); XIV "industria, commercio ed artigianato" (2.077 miliardi); XV "interventi nelle aree depresse" (4.340 miliardi); XVI "opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori" (1.526 miliardi); XVIII "protezione e pubbliche calamità (1.679 miliardi) e XXI "oneri non ripartibili" (9.159 miliardi).

L'85,9% dei residui non derivanti da impegni formali (24.490 miliardi) è addensato su otto Ministeri (Presidenza, Tesoro, Finanze, Bilancio, Esteri, Lavori Pubblici, Trasporti e Industria).

3.4.3 Poco meno della metà (48,7%) dei residui inerenti alla spesa finale (74.993 miliardi) è accumulato nel settore dei trasferimenti, anche se la loro quota è in progressiva flessione (nel 1994 era pari al 54%).

La spesa a gestione indiretta - che, oltre ai trasferimenti, comprende le operazioni finanziarie - presenta un volume di residui passivi (81.130 miliardi) ancora superiore a quello derivante dalla diretta attività gestionale dello Stato (72.938 miliardi). Il restringimento del divario è in buona misura dovuto all'eccezionale espansione delle somme rimaste da pagare nella categoria VII "poste correttive e compensative delle entrate" (da 13.920 a 28.830 miliardi).

Rimane su livelli elevati l'ammontare dei residui sulla categoria IV "acquisto di beni e servizi" (17.084 miliardi) e sulle categorie X e XI "costituzione di capitali fissi" (13.454 miliardi).

Sul versante della classificazione funzionale il 71% (109.321 miliardi) dei residui passivi per operazioni finali di bilancio riguarda nove delle ventuno sezioni: I "amministrazione generale" (8.264 miliardi); II "difesa nazionale" (9.126 miliardi); VI "istruzione e cultura" (7.406 miliardi); X "assistenza pubblica" (12.319 miliardi); XII "trasporti, navigazione e comunicazioni" (14.925 miliardi); XIV "industria, commercio e artigianato" (7.157 miliardi); XV "interventi nelle aree depresse" (7.273 miliardi); XVII "finanza regionale e locale" (14.090 miliardi); XXI "oneri non ripartibili" (28.761 miliardi).

Si dilata ancora (da 88.633 a 108.561 miliardi) la massa dei residui passivi per operazioni finali accumulate da soli cinque Ministeri (Tesoro, Finanze, Interno, Difesa e Lavori pubblici), la cui incidenza tocca la soglia del 70,5% (67,3% nel 1994).

3.4.4 Nelle tabelle allegate viene delineato il quadro complessivo, articolato per ministeri, della situazione dei residui passivi totali e dei residui di stanziamento alla chiusura dell'esercizio 1994.

Informazioni sui distinti tipi di pagamento e la loro evoluzione triennale sono desumibili, inoltre, da appositi prospetti e da grafici inseriti nell'appendice statistica.

RESIDUI PASSIVI SULLA SPESA FINALE
QUINQUENNIO 1991-1995

(in miliardi)

Anno	Residui titolo I	% anno prec.	% sul totale	Residui titolo II	% anno prec.	% sul totale	Residui spesa finale
1991	59.756	+1,0	52,6	53.817	-9,8	47,4	113.573
1992	64.485	+7,9	52,5	58.405	+8,5	47,5	122.890
1993	72.589	+12,6	57,7	53.141	-9,0	42,3	125.730
1994	71.437	-1,6	54,3	60.217	+13,3	45,7	131.653
1995	96.283	+34,8	62,5	57.785	-4,0	37,5	154.068

RESIDUI DI STANZIAMENTO
QUINQUENNIO 1991-1995

(in miliardi)

Anno	Residui di stanziamento	% anno prec.	% residui di stanz. nuova form.	% nuovi residui di stanz. sul totale	Residui spesa finale	% Residui di stanz. su res. spesa finale
1991	10.146	-26,3	8.649	85,2	113.573	8,9
1992	17.066	+68,2	14.957	87,6	122.890	13,9
1993	16.725	-2,1	12.789	76,5	125.730	13,3
1994	22.801	+36,3	17.256	75,7	131.653	17,3
1995	28.495	+25,0	24.447	85,8	154.068	18,5

TABELLA A

TRASFERIMENTI AGLI ORGANISMI PREVIDENZIALI

(importi in milioni)

B E N E F I C I A R I O	NUMERO EROGAZ.	SPESA CORRENTE	CONTO CAPITALE	TOTALE
CASSA MUTUA NAZ. CANCELLIERI SEGRETARI GIUDIZIARI	2	240,99		240,99
CASSA NAZ. PREVIDENZA E ASSISTENZA GEOMETRI	2	1.254,23		1.254,23
CASSA NAZ. PREVID. E ASSIST. AVVOCATI PROCURATORI	1	1.186,39		1.186,39
CASSA NAZ. PREV. E ASSIST. INGEGNERI E ARCHITETTI	1	386,19		386,19
ENASARCO	1	292,93		292,93
ENPACL	1	3,69		3,69
ENPALS	3	168.000,00		168.000,00
ENTE NAZ. ASSISTENZA E PREVIDENZA PITTORI	4	827,23		827,23
ENTE NAZ. PREVIDENZA E ASSISTENZA MEDICI	1	956,10		956,10
ENTE NAZ. PREVIDENZA E ASSISTENZA VETERINARI	2	127,38		127,38
ENTI FONDI E CASSE PREV. PER MAGG. PENS. EX COMB.	2	174,07		174,07
FONDO ASSISTENZA FINANZIERI	33	30.093,91		30.093,91
FONDO ASSISTENZA PERSONALE C.F.S.	1	111,29		111,29
FONDO ASSISTENZA PERSONALE PUBBLICA SICUREZZA	3	73,33		73,33
FONDO ASSISTENZA PREV. PERSONALE ARMA CARABINIERI	5	1.731,54		1.731,54
FONDO PREVIDENZA E ASSIST. SPEDIZIONIERI DOGANALI	1	3.000,00		3.000,00
FONDO PREVIDENZA PERSONALE MINISTERO DELLE FINANZE	24	115.479,26		115.479,26
INAIL	36	57.898,34		57.898,34
INPDAP	14	59.527,40		59.527,40
INPGI	1	209,36		209,36
INPS	96	57.526.203,10		57.526.203,10
IPSEMA	7	9.072,80		9.072,80
ORDINI DI ACCREDITAMENTO	17	60,97		60,97
SOGGETTI VARI	6	53,80		53,80
TOTALE PAGAMENTI	264	57.976.964,29		57.976.964,29

(C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento)

TABELLA B

TRASFERIMENTI AGLI ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

(importi in milioni)

B E N E F I C I A R I O	NUMERO EROGAZ.	SPESA CORRENTE	CONTO CAPITALE	TOTALE
AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE	2	8.977,50	43.650,00	52.627,50
AGENZIA SPAZIALE ITALIANA	2		824.500,00	824.500,00
ASSOCIAZIONI, ENTI ED ORGANISMI VARI	13	1.425,66		1.425,66
AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	1	36.100,00		36.100,00
AZIENDA AUTONOMA DI ASSISTENZA AL VOLO	3	163.000,00	145.500,00	308.500,00
AZIENDA GAS ACQUA CONSORZIALE	2		5.332,91	5.332,91
AZIENDE MUNICIPALIZZATE	17		18.542,11	18.542,11
CASSA DEPOSITI E PRESTITI	84	7.362.301,52	4.279.405,63	11.641.707,15
CENTRO INTERN. ALTI STUDI AGRONOMICI MEDITERRANEI	3	6.441,53		6.441,53
CLUB ALPINO ITALIANO	3	2.387,99		2.387,99
COMITATO NAZ. IT. O.N.U. PER L'ALIM. E AGRIC.	1	550,00		550,00
COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETA' E LA BORSA	4	66.500,00		66.500,00
COMUNI	41	353,00	5.756,92	6.109,92
COMUNITA' MONTANE	3	10,00		10,00
CONSAP S.P.A.	1	31.513,60		31.513,60
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	4	17,94	1.013.449,59	1.013.467,53
COOPERATIVE E CONSORZI	47	369,26	2.294,33	2.663,59
C.I.R.I.E.C.	5	179,99		179,99
C.R.I.	10	54.435,01		54.435,01
ENAS	11	1.761.535,54	3.920.145,91	5.681.681,46
ENTE NAZIONALE ITALIANO PER IL TURISMO - E.N.I.T.	1	50.000,00		50.000,00
ENTE NAZIONALE ASSISTENZA PERSONALE AMM. PENITENZ.	1	4.327,17		4.327,17
ENTE POSTE ITALIANE	20	89.314,47	449.559,67	538.874,13
EUMETSAT ORG. EUROPEA ES. SATELLITI METEREOLOGICI	2		2.798,71	2.798,71
E.N.E.A.	1		436.500,00	436.500,00
FEDERAZIONI	4	160,43		160,43
FONDO ROTAZIONE ATTUAZIONE POLITICHE COMUNITARIE	1		2.500.000,00	2.500.000,00
F.DO FORM. PROF. E ACCES. F.DO SOC. EUR. DL 148/93	2		25.000,00	25.000,00

(C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento)

TABELLA B

TRASFERIMENTI AGLI ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

(importi in milioni)

BENEFICIARIO	NUMERO EROGAZ.	SPESA CORRENTE	CONTO CAPITALE	TOTALE
IMI S.P.A.	5		248.500,00	248.500,00
ISTITUTI DI CREDITO	148		10.036,02	10.036,02
ISTITUTO NAZIONALE PER LA FAUNA SELVATICA	6	4.750,00		4.750,00
IST. AGRONOMICO PER L'OLTREMARE	1	4.750,00		4.750,00
IST. ITALO-AFRICANO	1	47,50		47,50
IST. ITALO-LATINO-AMERICANO	2	5.000,00		5.000,00
IST. NAZ. DELLA NUTRIZIONE	3	10.999,99		10.999,99
IST. NAZ. DI ECONOMIA AGRARIA	4	3.807,49		3.807,49
IST. NAZ. FISICA NUCLEARE - FRASCATI	1		431.480,00	431.480,00
I.C.E.	36	300.767,68		300.767,68
I.N.F.M.	1		9.215,00	9.215,00
I.N.P.S.	2	1.921,60		1.921,60
I.S.C.O.	2	11.400,00		11.400,00
I.S.C.O.N.A.	1	15,00		15,00
I.S.M.E.A.	8		11.772,32	11.772,32
I.S.P.E.	2	9.500,00		9.500,00
I.S.T.A.T.	4	192.850,00		192.850,00
I.S.V.A.P.	2	41.613,59		41.613,59
LEGA ITALIANA LOTTA CONTRO I TUMORI - ROMA	1	1.852,50		1.852,50
OPERA NAZIONALE ASSISTENZA FIGLI PERSONALE VV.FF.	4	5.581,26		5.581,26
ORDINI DI ACCREDITAMENTO	9	330,00	35.181,75	35.511,75
ORGANISMI TURISTICI	26	657,16		657,16
PROVINCE	3	36,00		36,00
REGIONI	19	29,06	6.628,70	6.657,76
SOGGETTI VARI	74	236,78	122,64	359,42
STAZIONI ED ISTITUTI SPERIMENTALI	16	2.907,00	284,55	3.191,55
UNIVERSITA'	8	84,35		84,35
U.N.I.C.R.I.	1	900,00		900,00
TOTALE PAGAMENTI	679	10.239.937,56	14.425.656,75	24.665.594,31

(C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento)

Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti per danno erariale esteso anche alle condanne a favore di Enti diversi dallo Stato

A - Considerazioni generali

Nella relazione per l'anno 1994 sono stati messi in evidenza sia il carattere peculiare del controllo svolto dall'Ufficio nella materia del recupero dei crediti da condanna della Corte dei conti sia i rilevanti e specifici ruoli demandati alle Amministrazioni delle Finanze e del Tesoro rispettivamente nei settori istituzionali della riscossione dei crediti e del controllo e vigilanza su tutta la gestione del denaro pubblico.

Per quanto riguarda la prima Amministrazione, la Sezione del controllo, con deliberazione n. 48/96, ha definito i programmi ed i parametri del controllo successivo, per l'anno 1996, ai sensi dell'art. 3 - comma 4 - della legge 14 gennaio 1994 n. 20; tra i programmi inerenti alla gestione dell'entrata e dei magazzini dello Stato, è stato approvato quello relativo all'"Indagine sul recupero dei crediti da sentenze di condanna della Corte dei Conti, con riguardo al Ministero delle Finanze ed ex Azienda delle Ferrovie dello Stato, nonché delle altre Amministrazioni i cui crediti risultano iscritti a campione demaniale".

L'attività svolta dal dicastero finanziario nel predetto settore, con tutte le implicazioni ed i risvolti concernenti sia il recupero dei crediti da soddisfare nei confronti dei dipendenti delle Finanze, sia la tenuta dei campioni demaniali e l'attuazione delle procedure esecutive, formerà, pertanto, l'oggetto dell'indagine programmata che si concluderà o con un provvedimento formale adottato dal Consigliere delegato o, in ordine alle patologie segnalate, con la pronuncia del competente collegio della Sezione controllo Stato.

Quanto poi all'Amministrazione del Tesoro, che amministra i crediti non iscritti a campione demaniale, è da rilevare che, nel corso dell'esercizio su cui si riferisce, si è maggiormente attivata, rispetto agli anni precedenti, sul fronte della vigilanza che alla stessa compete sul capitolo 3455 dell'entrata.

Per quanto riguarda, invece, i risultati del controllo eseguito sulla attività svolta da tutte le altre Amministrazioni dello Stato cui, secondo quanto risulta dal dispositivo delle sentenze, spetta un risarcimento per danno, sono da evidenziare alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto l'Ufficio ha potuto constatare, anche nel corso del 1995, numerose conseguenze negative derivanti dall'assenza di coordinamento o di accentramento in un'unica unità organizzativa dell'attività di gestione del recupero dei crediti.

Il caso più eclatante (che formerà oggetto di approfondita analisi in sede di controllo sulla gestione del recupero dei crediti condotta dal Ministero delle Finanze) si è rivelato essere quello attinente al recupero del credito derivante dalla sentenza n. 37 del 14.2.1994 pronunciata dalla Sezione I Giurisdizionale.

Alla richiesta di notizie circa l'attivazione delle procedure di recupero della somma dovuta, avanzata dall'Ufficio a circa un anno e mezzo di distanza dalla comunicazione della sentenza in forma esecutiva, l'Amministrazione competente ha fatto presente che la sentenza stessa, inviata erroneamente ad una divisione non competente (causa la riforma ancora in atto dell'Amministrazione finanziaria), era stata, in buona fede, trattenuta agli atti per le eventuali disposizioni di competenza di detto settore organizzativo, senza l'adozione di iniziative per la sua esecuzione.

Ritardo, quindi, generalizzato nell'avvio dei procedimenti di recupero che, in ossequio al T.U. n. 776 del 1909, dovrebbero condurre alla pronta esecuzione delle sentenze di condanna, riflessi negativi sulla rappresentazione in bilancio dei crediti da riscuotere, scarsa tempestività nella comunicazione, da parte delle Amministrazioni, delle consistenze dei crediti alle competenti Ragionerie.

Come già evidenziato nella scorsa relazione, le Amministrazioni provvedono a tale ultima incombenza o annualmente con la trasmissione dei prospetti o in occasione dei primi versamenti o recuperi che spesso si realizzano a distanza di anni. In tal modo si viene ad eludere la precisa disposizione contenuta nell'art. 11 del R.D. n. 776/1909 secondo il quale l'accertamento dell'entrata è costituito dall'importo delle condanne pronunciate durante l'esercizio.

La situazione era stata segnalata alla Ragioneria Generale dello Stato - IGF - che, nel richiamare l'attenzione di tutte le Amministrazioni sulla scrupolosa osservanza delle disposizioni tuttora vigenti in materia di recupero dei crediti, ha chiarito, con la circolare n. 7 del 30.1.95, le modalità da seguire per la corretta rappresentazione in bilancio e nel conto del patrimonio di dette entrate (cioè immediata trasmissione di copie delle sentenze di condanna dalle Amministrazioni alle Ragionerie Centrali, e comunicazione successiva del carico delle somme da queste ultime alla Ragioneria centrale presso il Ministero del Tesoro per la gestione informatizzata del settore a livello di singolo debitore).

Al riguardo si è rilevata una scarsa ottemperanza da parte delle Amministrazioni alle istruzioni contenute nella predetta circolare, tant'è che, da ultimo, con nota n. 100376 del 12.4.1996, la Ragioneria Generale dello Stato - IGF - nell'evidenziare tale non soddisfacente situazione, ha fatto presente di non poter fornire i dati relativi alla chiusura dell'esercizio 1995 e di aver, pertanto, allo studio ipotesi di procedure integrative a quelle contenute nella circolare n. 7, al fine di superare le difficoltà emerse in sede di rilevazione dei dati pervenuti.

B) Attività di recupero delle Amministrazioni

L'Ufficio ha svolto la vigilanza sull'attività di recupero dei crediti creando un archivio computerizzato nel quale sono stati riportati, e vengono continuamente aggiornati, tutti i dati relativi alle sentenze di condanna per danno erariale, emesse dalla Corte dei Conti dal 1980 al 1995, nonché i risultati conseguiti dalle Amministrazioni competenti al recupero dei crediti stessi.

Sono 1096 le condanne di cui sopra per complessivi 24,5 miliardi con recuperi pari al 21%; rimangono, quindi, ancora da recuperare a tutto il 1995, quasi 19,3 miliardi.

Per l'Amministrazione finanziaria, essendo state avviate numerose ed approfondite istruttorie per la rilevazione delle attività poste in essere per il recupero dei crediti di competenza, come già precisato nella prima parte della relazione, non vengono forniti elementi e dati; risulta, comunque, che a fine esercizio 1995 la somma da recuperare in carico all'Amministrazione finanziaria ammontava a circa 230 miliardi, con un recupero di circa 907 milioni (pari allo 0,39%). E' da far presente, peraltro, che circa 167 miliardi sono riferiti all'esecuzione di un'unica sentenza: la n. 56 del 23.5.83 pronunciata dalla Sezione II giurisdizionale a carico di Raffaele Giudice ed altri (la cui esecuzione risulta sospesa in quanto il giudizio di appello è tuttora pendente presso le Sezioni Riunite). Risulta effettuato per tale sentenza un recupero di soli 9 milioni.

I dati relativi ai crediti di tutte le altre Amministrazioni sono stati rappresentati nelle 5 tabelle allegate; tali dati presentano, se confrontati con quelli inseriti nelle tabelle allegate alla relazione per il 1994, numerose variazioni e mutamenti dovuti, nella maggior parte dei casi, al passaggio dei crediti nelle contabilità demaniali e quindi alla loro cancellazione dai bilanci delle Amministrazioni originarie, alle diminuzioni ed aumenti intervenuti in sede di appello, in pochi casi ad assoluzioni ed in un caso ad annullamento.

La prima delle tabelle allegate (nelle quali i dati sono stati distinti per Amministrazioni) sinteticamente rappresenta il credito complessivo e i relativi recuperi. Tale dato è stato scomposto, nella tabella n. 2, in 3 gruppi di anni e precisamente fino al 1986, dal 1987 al 1990 e dal 1991 al 1995, e, nella tabella n. 3, in quello relativo al quinquennio 1991- 1995. Da queste prime elaborazioni emerge un quadro senza precisi caratteri di omogeneità sia con riferimento ai crediti che ai relativi recuperi, anche se, tendenzialmente, i crediti più vecchi hanno una percentuale di recupero maggiore.

Si è ritenuto di esaminare, quindi, più analiticamente l'andamento dei crediti formatisi nel sopraddetto quinquennio; nella successiva tabella n. 4 i crediti sono stati distinti in tre tipologie: quelli di importo inferiore ai 50 milioni, quelli compresi tra i 150 ed i 200 milioni, quelli dai 200 milioni a 1 miliardo, e infine quelli superiori ad 1 miliardo con l'indicazione delle rispettive percentuali di recupero.

Dall'elaborazione così rappresentata è dato rilevare quanto segue:

- le percentuali relative alla quantità dei crediti e dei recuperi sono inversamente proporzionali;
- i crediti di rilevante entità derivano da un numero estremamente limitato di sentenze di condanna;
- tali crediti sono di competenza di poche Amministrazioni (Difesa, Grazia e Giustizia e Pubblica Istruzione).

A questo ultimo proposito è, però, da evidenziare che le percentuali di recupero dei crediti di piccolo e medio importo, di competenza delle sopracitate Amministrazioni, sono in linea con quelle delle altri Ministeri. Il dato trova spiegazione nel fatto che le Amministrazioni adottano gli strumenti di recupero in via amministrativa (previsti dalle leggi attualmente in vigore e risalenti ai primi del 1900) e consistenti nella richiesta di integrale pagamento del credito rivolta al debitore o ai condebitori e nella coattiva trattenuta di 1/5 dello stipendio, anche quando si tratti di crediti i cui soli interessi annuali di mora superano - anche di molto - l'entità dei recuperi. Non vengono posti in essere da parte delle Amministrazioni gli adempimenti necessari, anzi indispensabili (ad esempio gli accertamenti sui patrimoni dei debitori) per chiedere tempestivamente il trasferimento a campione demaniale di quei crediti che, o per l'ingente importo o per le condizioni particolari dei debitori, risultano di dubbia e difficile esazione e quindi difficilmente recuperabili con gli strumenti ordinari.

Probabilmente il motivo è dovuto al fatto che tali procedimenti necessitano della espressa classificazione, prevista dall'art. 222 del Regolamento di contabilità generale dello Stato che comporta una immediata assun-

zione di responsabilità da parte degli organi competenti. Concludendosi, infatti, in quel momento e definitivamente le attività di recupero, in via amministrativa, si apre un nuovo procedimento che verrà curato da altra Amministrazione, previa rappresentazione di tutte le attività svolte fino a quel momento. Ne consegue una valutazione del grado di esigibilità del credito che si sostanzia, tra l'altro, nell'esame della tempestività ed incidenza delle scelte effettuate dall'Amministrazione, inizialmente competente, in ordine a tale recupero.

Nella tabella 5 sono state rappresentate alcune situazioni di particolare rilevanza concernenti crediti che, pur derivando da sentenze di condanna emanate in anni precedenti al 31.12.1980, non risultano dalla documentazione e dagli elementi in possesso ancora recuperati, né iscritti a campione demaniale, né annullati. Si tratta di situazioni che interessano solo nove Amministrazioni per importi spesso di non irrilevabile entità, e la cui percentuale di recupero sfiora il 50%.

Al termine di questa breve messa a fuoco delle problematiche inerenti all'esecuzione delle condanne, un dato positivo può essere evidenziato e cioè che l'attività di vigilanza svolta dall'Ufficio negli ultimi anni, in modo sempre più pressante ma anche collaborativo, ha indotto alcune Amministrazioni a dare nuovo impulso e rinnovate energie al settore, abbreviando, ad esempio, in alcuni casi gli adempimenti relativi alle ingiunzioni di pagamento, ed applicando in altri casi, con maggiore tempestività, le trattenute previste dalla legge e le richieste di iscrizione a campione demaniale.

Alla maggiore attenzione e rigore nell'applicazione delle procedure non sono corrisposti, come può rilevarsi dalle allegate tabelle, altrettanti sensibili miglioramenti nell'entità dei recuperi dei crediti; la oggettiva macchinosità degli attuali strumenti previsti dalla normativa in vigore - risalente, come detto, ai primi del 1900, e l'inesistenza di un efficiente apparato organizzativo, creano da sempre difficoltà e disfunzioni difficilmente superabili. Proprio per gli insoddisfacenti risultati del controllo, eseguito sulle procedure di recupero adottate dalle Amministrazioni competenti, l'Ufficio negli anni passati era stato indotto ad estendere lo sguardo - per l'identità dei problemi - all'intera tematica della riscossione coattiva delle entrate erariali.

Nelle relazioni per gli anni 1993 e 1994 venne proposta per i motivi sopraddetti, l'adozione di un nuovo assetto della materia della riscossione dei crediti di dubbia e difficile esazione da attuare con l'abbandono della procedura di cui al R.D. n. 639 del 1910 e l'adozione di quella prevista dal D.P.R. n. 43 del 1988.

Si è ancora in attesa di conoscere il definitivo orientamento del Ministero delle Finanze sul prospettato trasferimento, come già accennato nella precedente relazione.

Altri mezzi potrebbero essere presi in considerazione ed altre strade percorse, per rendere realmente incisive le condanne pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti al fine di far rientrare integralmente ed in tempi ragionevoli nelle casse erariali quanto dovuto.

Dovrebbe anzitutto estendersi l'uso del sequestro conservativo in corso di causa e l'immediata conoscenza, da parte delle Amministrazioni competenti al recupero, della consistenza patrimoniale dei responsabili (da attuare, ad esempio, tramite collegamenti con l'Anagrafe tributaria). Altro strumento, che potrebbe rivelarsi di grande efficacia, potrebbe essere quello della creazione per legge di fondi di solidarietà per categorie "a rischio", quale quello previsto dalla legge 67/81 che aveva il compito di rifondere alle ex FF.SS. l'importo patrimoniale dei danni ad esse causati dal personale ferroviario nell'espletamento di funzioni inerenti alla circolazione dei treni (strumento che si è dimostrato estremamente efficace)

Dovrebbero inoltre, come ripetuto più volte, essere istituite, o potenziate se esistenti, le attività di impulso, di coordinamento e di controllo degli Uffici centrali delle Amministrazioni competenti nei confronti di quelli periferici che effettuano, per la massima parte, il recupero dei crediti (quali Provveditorati agli Studi, Sovrintendenze,ecc.).

E' auspicabile, infine, che in tempi brevi, la Ragioneria Generale dello stato -IGF- individui e definisca le procedure necessarie per la conoscenza e la rilevazione dei dati inerenti ai crediti da danno erariale e la loro conseguente corretta rappresentazione nel bilancio e nel conto del patrimonio, usufruendo, tra l'altro, della capacità conoscitiva e della specifica vigilanza svolta dalla Direzione Generale del tesoro, alla quale le procure della Corte dei Conti trasmettono tutte le sentenze di condanna, ai sensi dell'art. 24 del R.D. 13.8.1933 n. 1038.

Sarebbe altrettanto auspicabile che, nell'ambito delle singole Amministrazioni, fosse attuato un automatico collegamento fra la comunicazione delle condanne per responsabilità amministrativa e l'avvio, ove ne ricorrano le condizioni e previe le opportune valutazioni, e nel rispetto della normativa esistente, delle procedure disciplinari nei confronti dei dipendenti responsabili di danno erariale.

Si rileva, al riguardo, che lo scrivente Ufficio ha condotto una verifica sui risultati dell'indagine intersettoriale sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni statali e sfociata nella delibera n. 4 del 17.11.95.

Non è stato individuato alcun riflesso o collegamento tra i procedimenti penali avviati e definiti o non ed i procedimenti disciplinari aperti o non iniziati con pronuncie di condanna per danno erariale della Corte dei Conti; né sono stati individuati tra i nominativi elencati nella tabella n. 9, allegata alla predetta delibera, quelli di funzionari o dipendenti pubblici condannati a risarcire l'erario.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle condanne a favore di Enti diversi dallo Stato si richiamano, innanzitutto, le osservazioni contenute nella relazione per l'esercizio finanziario 1994, in merito all'assenza di particolari procedure ed adempimenti specifici di rendicontazione da parte degli Enti medesimi.

In sede di monitoraggio svolto nel corso del 1995 sull'esecuzione delle condanne nel settore Enti, si è potuto rilevare, come per il passato, che l'esecuzione stessa è spesso affidata alla libera ed episodica iniziativa delle Amministrazioni pubbliche lese; del resto le disfunzioni già notate per le Amministrazioni dello Stato - la cui articolazione in varie unità organizzative è in grado di determinare un minimo di uniformità operativa, mentre l'esistenza di una normativa specifica permette di individuare una tipologia abbastanza precisa di procedimenti da seguire - per gli Enti diversi dallo Stato, ed in particolare per alcuni di essi, quali le UU.SS.LL., si ingigantiscono per la mancanza di norme procedurali apposite.

L'attività di monitoraggio ha, comunque, evidenziato un dato positivo risultante dai dati elaborati a fine 1995 e consistente in un incremento dei recuperi effettuati rispetto a quello degli anni precedenti. Ciò a seguito della collaborazione fornita dall'Ufficio agli amministratori di vari Enti che è servita a stimolare negli Enti stessi un processo di autocorrezione, di migliore conoscenza della normativa da applicare e di migliore efficacia ed efficenza delle attività amministrative da adottare.

Le risultanze delle istruttorie svolte dall'Ufficio nel corso dell'esercizio 1995 sono state le seguenti: 2.716 sono le sentenze a carico di amministrazioni di Enti, delle quali ben 380 relative al 1995. Soltanto 563, pari al 21%, risultano eseguite e 2.153 ancora da eseguire. Queste ultime concernono crediti pari a 132.591,3 milioni (al netto di rivalutazione monetaria ed interessi legali) per quanto riguarda le somme di spettanza degli Enti, nonché a 1.179,8 milioni per quanto riguarda le spese di giudizio dovute all'Erario.

La situazione in dettaglio dei crediti derivanti dalle sentenze in esame è rappresentata nei prospetti di cui alle pagine seguenti; in tali prospetti sono indicati come "estinti" i crediti, che con riferimento a ciascuna decisione, sono stati recuperati totalmente sia per la parte relativa al capitale (al netto di interessi legali e rivalutazione monetaria) che per la parte relativa alle spese di giudizio.

Per quanto attiene l'Ente Ferrovie, nel prospetto allegato, si è introdotto il limite temporale dell'anno 1986 in quanto in tale data è avvenuta la trasformazione in Ente dell'Amministrazione Autonoma delle FF.SS. (Legge n. 210 del 17.5.85).

Per quanto riguarda, infine, l'I.N.P.S. risulta, dall'indagine condotta dall'ufficio nel corso del 1995, che sono state pronunciate a favore di detto Ente n. 30 sentenze, dal 1980 al 1994, per un importo capitale totale pari a 5.970,5 milioni, al netto di rivalutazione monetaria ed interessi legali, e per spese di giudizio pari a £ 18,2 milioni.

L'I.N.P.S. sta provvedendo, con notevole ritardo, al recupero del credito con trattenute del quinto dello stipendio o della pensione (in alcuni casi sta ottemperando mediante procedura esecutiva immobiliare); nonostante tale attività, il recupero finora effettuato per le suddette condanne è quantificabile in 512 milioni (al netto di rivalutazione monetaria ed interessi legali) pari al 9% del totale, per quanto riguarda la quota capitale, mentre le spese di giudizio recuperate ammontano a 5,7 milioni, pari al 32% del totale. Delle 30 condanne in esame solo 5 si possono considerare globalmente estinte.

Tabella n. 1

Credito complessivo da recuperare alla data del 31-12-1995
Amministrazioni statali

(importi in milioni di lire)

Ministero	N. sent.	Totale	Recuper.	%	Credito al 31-12-95
Affari Esteri	17	171,73	111,49	64,92	60,24
Agricoltura e Foreste	26	1.064,88	627,72	58,95	437,16
A.N.A.S.	31	83,96	46,24	55,07	37,72
Avvocatura	2	18,43	1,17	6,35	17,26
Beni Culturali	17	82,93	27,84	33,57	55,09
Difesa	268	9.104,86	1.458,04	16,01	7.646,82
Grazia e Giustizia	88	2.918,15	391,14	13,40	2.527,01
Industria, Commercio, Artigianato	7	1.971,83	32,27	1,64	1.939,56
Interno	236	1.553,58	386,86	24,90	1.166,72
Lavori Pubblici	21	633,63	69,01	10,89	564,62
Lavoro	8	261,92	87,35	33,35	174,57
Monopoli	4	16,41	16,41	100,00	0,00
Pubblica Istruzione	262	4.226,37	1.074,01	25,41	3.152,36
Sanità	5	31,45	31,45	100,00	0,00
Tesoro	38	918,11	52,86	5,76	865,25
Trasporti	11	294,54	10,27	3,49	284,27
Università e Ricerca Scientifica	55	1.173,92	733,96	62,52	439,96
Totale	1.096	24.526,70	5.158,09	21,03	19.368,61

Tabella n. 2

RECUPERO DI CREDITI DA CONDANNE - AMMINISTRAZIONI STATALI

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	Anno 1986 e precedenti				Anni 1987-1990				Anni 1991-1995			
	N. dec.	Importo			N. dec.	Importo			N. dec.	Importo		
	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%
Affari Esteri	9	85,56	50,55	59,08	2	50,15	50,15	100,00	6	36,02	10,79	29,96
Agricoltura e Foreste	16	844,61	487,26	57,69	4	21,41	10,48	48,96	6	198,85	129,97	65,36
A.N.A.S.	9	19,73	9,58	48,56	3	10,77	10,77	100,00	19	53,46	25,89	48,43
Avvocatura	1	1,17	1,17	100,00					1	17,26	0,00	0,00
Beni Culturali	8	18,34	6,99	38,11	1	1,19	1,19	100,00	8	63,40	19,66	31,01
Difesa	29	342,79	529,22	82,33	36	423,73	222,20	52,44	203	8.038,34	706,62	8,79
Grazia e Giustizia	20	430,78	141,05	32,74	26	391,18	95,52	24,42	42	2.096,19	154,57	7,37
Industr., Comm., Artig.	2	5,47	5,47	100,00					5	1.996,36	26,80	1,36
Interno	40	118,04	60,71	51,43	34	295,53	89,84	30,40	1652	1.140,01	236,31	20,73
Lavori Pubblici	13	64,01	53,36	83,37	1	0,65	0,65	100,00	7	568,98	15,00	2,64
Lavoro	2	42,70	42,70	100,00	4	29,73	29,73	100,00	2	189,49	14,92	7,87
Monopoli	3	9,06	9,06	100,00		6,65	6,65	100,00	1	0,70	0,70	100,00
Pubblica Istruzione	94	481,95	274,26	56,91	57	733,13	733,30	45,48	111	3.011,29	466,35	15,49
Sanità	1	4,07	4,07	100,00	1	5,61	5,61	100,00	3	21,77	21,77	100,00
Tesoro	20	52,26	26,50	50,71	6	387,93	26,96	6,72	12	477,92	0,30	0,06
Trasporti	3	3,47	2,95	85,01					8	291,07	7,32	2,51
Univers. e Ric. Scient.	22	70,38	25,17	35,76	4	76,27	5,29	6,94	29	1.027,27	703,50	68,48
Totale Generale	**292**	**2.894,39**	**1730,07**	**59,77**	**179**	**2.443,93**	**887,54**	**36,47**	**625**	**19.198,38**	**2.540,47**	**13,23**

Tabella 3

RECUPERO DI CREDITI DA CONDANNE - AMMINISTRAZIONI STATALI - CREDITI DAL 1991 AL 1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	ANNO 1991				ANNO 1992				ANNO 1993				ANNO 1994				ANNO 1995			
	N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo		
	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper	%
Affari Esteri	1	2,93	2,93	100,00					2	12,63	7,85	62,75	2	19,25	0,00	0,00	1	1,18	0,00	0,00
Agric. e Foreste					1	25,75	1,44	5,59	2	163,10	128,53	78,80	3	9,70	0,00	0,00				
A.N A.S.	4	14,50	14,30	98,62	2	7,70	5,30	68,83	3	7,00	4,20	60,00	8	17,70	2,10	11,86	2	6,50	0,00	0,00
Avvocatura													1	17,30	0,00	0,00				
Beni Culturali	3	25,10	5,20	20,72	1	14,60	14,40	98,63					1	0,60	0,00	0,00	3	23,10	0,00	0,00
Difesa	27	3.152,50	266,20	8,44	24	162,60	97,90	60,21	31	3.346,50	83,30	2,49	73	395,10	142,16	35,98	48	681,64	117,05	17,17
Grazia e Giust.	3	140,40	3,30	2,35	10	275,70	108,10	39,21	10	366,60	40,98	11,18	11	1.282,26	1,14	0,09	8	31,24	1,13	3,62
Ind., Comm., Art.	1	8,00	8,00	100,00	1	18,30	18,30						2	1.935,12	0,00	0,00	1	4,95	0,00	0,00
Interno	21	97,00	28,30	29,18	38	167,70	76,40	45,56	28	286,15	65,52	22,90	41	227,05	54,74	24,11	34	362,20	11,35	3,13
Lavori Pubblici	1	12,40	12,40	100,00									2	34,00	2,60	7,65	4	522,56	0,00	0,00
Lavoro					1	14,92	14,92	100,00									1	174,56	0,00	0,00
Monopoli	1	0,70	0,70	100,00																
Pubbl. Istruzione	27	172,40	153,30	88,92	13	218,00	56,50	25,92	29	396,42	131,43	33,15	22	886,57	35,82	4,04	20	1.337,90	89,30	6,67
Sanità									3	21,77	21,77	100,00								
Tesoro	1	4,32	0,00	0,00	2	23,15	0,30	1,30	2	278,60	0,00	0,00	7	171,87	0,00	0,00				
Trasporti					3	272,20	0,00		1	3,50	3,50	100,00	1	1,10	1,10	100,00	3	18,40	2,72	14,78
Un. e Ric. Scient.	1	1,37	1,37	100,00	1	2,00	2,00	100,00	6	684,80	672,20	98,16	8	175,50	23,93	13,64	13	163,60	4,00	2,44
Totale Generale	**91**	**3.631,62**	**496,00**	**13,66**	**97**	**1.202,62**	**395,56**	**32,89**	**117**	**5.567,07**	**1.159,28**	**20,82**	**182**	**5.173,11**	**263,59**	**5,10**	**138**	**3.327,84**	**225,55**	**6,78**

Tabella 4

RECUPERO DI CREDITI DA CONDANNE - AMMINISTRAZIONI STATALI - CREDITI DAL 1991 AL 1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	Fino a L. 50 milioni				Da L. 50 milioni a L. 200 milioni				Da L. 200 milioni a L. 1 miliardo				Oltre 1 miliardo			
	N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo		
	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%
Affari Esteri	6	36,02	10,79	29,96												
Agric. e Foreste	5	37,30	3,29	8,82	1	161,55	126,59	78,42								
A.N.A.S.	19	53,46	25,89	48,42												
Avvocatura	1	17,26	0,00	0,00												
Beni Culturali	8	63,40	19,66	31,00												
Difesa	188	1.221,06	526,31	43,10	10	741,99	104,33	1,41	3	1.678,54	134,02	7,94	2	4.387,99	35,87	0,82
Grazia e Giustizia	34	174,87	54,19	30,99	4	412,19	78,86	19,13	4	1.509,14	21,52	1,43				
Ind., Comm., Art.	4	30,83	26,28	85,26									1	1.933,76	0,00	0,00
Interno	155	654,41	236,27	36,10	7	485,64	0,00	0,00								
Lavori Pubblici	4	88,07	15,04	17,08	2	240,61	0,00	0,00	1	240,31	0,00	0,00				
Lavoro	1	14,93	14,93	100,00	1	174,57	0,00	0,00								
Monopoli	1	0,71	0,71	100,00												
Pubblica Istruzione	101	936,27	355,05	37,92	8	907,80	111,33	12,26	1	211,57	0,00	0,00	1	1.005,89	0,00	0,00
Sanità	3	18,55	18,55	100,00												
Tesoro	10	138,29	0,30	0,22	1	74,87	0,00	0,00	1	264,74	0,00	0,00				
Trasporti	7	42,07	12,25	29,12					1	253,29	0,00	0,00				
Univ. e Ric. Scient.	26	207,13	45,66	22,04	2	1,62	0,00	0,00	1	657,91	657,91	100,00				
Totale Generale	**573**	**3.374,62**	**1.365,16**	**36,55**	**36**	**3.361,54**	**327,30**	**9,74**	**12**	**4.824,50**	**813,44**	**1686**	**4**	**7.327,65**	**35,87**	**0,49**

Tabella 5

CREDITO COMPLESSIVO ALLA DATA DEL 31-12-1980 DA RECUPERARE AL 31-12-1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	N. sent.	Totale	Recuper.	%	Credito al 31-12-80
Affari Esteri	2	50,41	18,97	37,63	31,44
Agricoltura e Foreste	1	183,03	100,66	55,00	82,37
A.N.A.S.	3	9,15	1,45	15,85	7,70
Beni Culturali	1	3,99	0,00	0,00	3,99
Difesa	4	345,91	238,42	68,93	107,49
Grazia e Giustizia	3	33,45	4,31	12,88	29,14
Lavori Pubblici	1	3,31	0,42	12,69	2,89
Pubblica Istruzione	7	80,76	0,00	0,00	80,76
Traporti	1	3,49	1,02	29,23	2,47
Totale Generale	**23**	**713,50**	**365,25**	**51,19**	**348,25**

RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti / Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
Comuni											
Preced.1990	230	61	169	7229,30	310,40	4	6918,90	23,80	9,5	40	14,30
1990	20	7	13	2578,00	20,40	1	2557,60	8,20	4,2	51	4,00
1991	61	18	43	2935,20	332,20	11	2603,00	29,40	16,5	56	12,90
1992	93	17	76	4371,00	448,00	10	3923,00	65,50	12,4	19	53,10
1993	176	31	145	8821,00	483,80	6	8337,20	140,50	44,8	32	95,70
1994	257	27	230	5238,90	494,20	9	4744,70	189,60	37,9	20	151,70
1995	208	16	192	9653,50	169,40	2	9484,10	178,40	24,2	14	154,20
Totale	1.045	177	868	40826,90	2258,40	6	38568,50	635,40	149,5	24	485,90
Province											
Preced.1990	6	2	4	201,40	11,90	6	189,50	0,70	0,2	28	0,50
1990	7	4	3	131,30	11,30	9	120,00	0,90	0,6	66	0,30
1991	5	4	1	140,00	140,00	100	0,00	5,50	5,5	100	0,00
1992	11	3	8	798,00	24,80	3	773,20	17,80	9,8	55	8,00
1993	5	2	3	1390,70	56,70	4	1334,00	8,30	4,9	59	3,40
1994	10	1	9	1046,40	11,70	1	1034,70	16,80	3,3	20	13,50
1995	10	1	9	2517,90	30,20	1	2487,70	19,10	2,7	14	16,40
Totale	54	17	37	6225,70	286,60	5	5939,10	69,10	27	39	42,10
Regioni											
Preced.1990	20	5	15	304,80	30,90	10	273,90	6,80	1,3	19	5,50
1990	2	2	0	34,00	34,00	100	0,00	0,10	0,1	100	0,00
1991	10	2	8	1358,30	98,30	7	1260,00	11,20	2,5	22	8,70
1992	4	1	3	549,50	221,70	40	327,80	1,80	0,8	44	1,00
1993	13	3	10	3715,30	27,80	1	3687,50	22,80	1	4	21,80
1994	20	2	18	48103,20	199,30	0	47903,90	89,30	10,9	12	78,40
1995	27	0	27	2523,30	0,00	0	2523,30	66,20	0,2	0	66,00
Totale	96	15	81	56588,40	612,00	1	55976,40	198,20	16,8	8	181,40

Segue: RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti / Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
UU.SS.LL.											
Preced.1990	85	33	52	1744,70	154,60	9	1590,10	12,90	5,1	40	7,80
1990	17	2	15	405,40	10,70	3	394,70	3,30	0,5	15	2,80
1991	42	9	33	2250,30	312,20	14	1938,10	38,60	19,3	50	19,30
1992	29	9	20	1893,80	477,10	25	1416,70	69,70	6,5	9	63,20
1993	58	14	44	3110,80	281,00	9	2829,80	102,30	22,2	22	80,10
1994	89	10	79	1858,70	114,90	6	1743,80	90,50	20	22	70,50
1995	48	4	44	1911,20	48,70	3	1862,50	45,80	6,1	13	39,70
Totale	368	81	287	13174,90	1399,20	11	11775,70	363,10	79,7	22	283,40
Ferrovie											
Preced.1986	193	86	107	2200,00	1876,90	85	323,10	2,80	1,8	64	1,00
1986	74	39	35	543,00	293,00	53	250,00	1,40	1	71	0,40
1987	43	11	32	314,10	250,40	80	63,70	1,20	0,8	67	0,40
1988	72	14	58	417,70	379,50	91	38,20	6,00	3,3	55	2,70
1989	73	5	68	636,00	416,70	66	219,30	5,00	3,2	64	1,80
1990	51	11	40	466,40	390,70	84	75,70	3,00	1,6	53	1,40
1991	75	5	70	864,70	641,60	74	223,10	14,10	7,1	50	7,00
1992	59	5	54	892,00	727,80	82	164,20	14,70	8,5	58	6,20
1993	24	2	22	532,20	217,70	41	314,50	6,70	2,1	31	4,60
1994	36	1	35	260,50	0,00	0	260,50	14,30	0	0	14,30
1995	10	0	10	205,00	0,00	0	205,00	2,60	0	0	2,60
Totale	710	179	531	7331,60	5194,30	71	2137,30	71,80	29,4	41	42,40
Poste											
1994	44	20	24	764,60	160,30	21	604,30	15,40	13,5	88	1,90
1995	28	1	27	1076,00	5,10	0	1070,90	12,40	0,7	6	11,70
Totale	72	21	51	1840,60	165,40	9	1675,20	27,80	14,2	51	13,60

Segue: RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti / Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estimi	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
Enti vari Preced.1990	136	54	82	1871,30	1202,30	64	669,00	10,10	7,3	72	2,80
1990	6	0	6	318,20	7,00	2	311,20	3,80	0,2	5	3,60
1991	7	3	4	147,10	34,90	24	112,20	2,30	1	43	1,30
1992	20	2	18	1641,10	5,50	3	1635,60	56,30	5,1	9	51,20
1993	33	2	31	1912,00	42,10	2	1869,90	17,30	8,7	50	8,60
1994	120	4	116	6900,10	144,60	2	6755,50	42,00	11,7	28	30,30
1995	49	8	41	5257,80	92,10	2	5165,70	47,00	13,8	29	33,20
Totale	371	73	298	18047,60	1528,50	8	16519,10	178,80	47,8	27	131,00
Totale Generale	**2.716**	**563**	**2.153**	**144035,70**	**11444,40**	**8**	**132591,30**	**1544,20**	**364,4**	**24**	**1179,80**

Capitolo IV

RIORDINO E DISMISSIONI DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

Sommario: — 1. **Profili generali**
2. **La gestione delle operazioni di privatizzazione:** 2.1. *Premessa metodologica;* 2.2. *Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro;* 2.3. *Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro;* 2.3.1 L'IRI; 2.3.2 L'ENI.
3. **L'azionariato diffuso**

1. Profili generali

1.1. Nel corso del 1995, anche attraverso il ricorso alla decretazione di urgenza ed alla riproposizione, con modificazioni, di provvedimenti più volte decaduti, è proseguita la complessa definizione del quadro normativo e delle regole procedurali in materia di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche [1].

Il provvedimento di maggior spicco - ed anche il più atteso - costituito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, delinea, peraltro, un sistema ancora da completare.

La molteplicità e la diversità delle soluzioni adottate ed il lungo iter formativo di detto quadro paiono emblematici di difficoltà ed incertezze sia nella definizione di obiettivi e modalità delle dismissioni, sia nell'opera di costruzione del più ampio contesto istituzionale nel quale realizzare il processo di privatizzazione.

I modi e i tempi di definizione delle complesse problematiche affacciatesi in materia hanno comportato, poi, che indispensabili interventi normativi, anzichè essere tempestivamente adottati e preordinati a conferire certezza agli operatori, siano stati rinviati, incidendo anche sul rispetto dei programmi.

Emblematiche appaiono, nell'ambito delle telecomunicazioni, la mancata approvazione della riforma di settore e l'assenza di disposizioni attuative in ordine al ruolo ed ai compiti dell'Autorità settoriale di regolamentazione, con la conseguenza che nel comparto resta in vigore «una normativa, per molti aspetti in contrasto con la legislazione comunitaria» e permane una situazione di incertezza tale da influenzare negativamente «le prospettive degli investitori e lo sviluppo di una effettiva concorrenza nei mercati» [2].

---

[1] Di rilievo appaiono le novità introdotte con la legge 29 novembre 1995, n. 503, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 26 settembre 1995, n. 406, recante disposizioni urgenti per favorire le privatizzazioni, facendo salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 31 luglio 1995, n. 318, di contenuto pressochè analogo al decreto n. 406, non convertito in legge per decorrenza dei termini. Le disposizioni adottate riguardano principalmente: il trasferimento al Tesoro dello Stato della partecipazione detenuta dalla CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici - S.p.a. nel capitale della Banca nazionale del lavoro S.p.a., valutata 910,815 miliardi; la corresponsione alla S.p.a Ferrovie dello Stato delle somme iscritte in bilancio 1995, in attesa della definizione, in applicazione dei principi comunitari in materia, delle modalità di determinazione dei prezzi di vendita dei servizi ferroviari, delle modalità di contribuzione degli oneri di esercizio e di infrastuttura, nonchè della stipula degli atti relativi ai contratti di programma e di servizio pubblico 1995; la modifica di norme in materia di fondi comuni di investimento immobiliare chiusi.
Per quel che concerne il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e le procedure attinenti all'ex EAGAT, la lunga catena di provvedimenti di urgenza, iniziata con il decreto-legge 7 settembre 1994, n. 528, ha trovato conclusione, ma soltanto per la parte concernente la disciplina del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con la conversione del decreto 8 gennaio 1996, n. 6, nella legge 6 marzo 1966, n. 110. La serie riguardante, invece, l'ex EAGAT, prosegue ancora (v. da ultimo d.l. 3 maggio 1996, n. 248). Va, poi, rammentato che con decreto del Ministro del tesoro in data 13 novembre 1995 sono state fissate le modalità di utilizzo delle somme depositate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.
Infine, tra i provvedimenti di rilievo, va ricordata la deliberazione in data 8 agosto 1995, con la quale il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha apportato modifiche alla precedente deliberazione in data 30 dicembre 1992, concernente direttive sulle modalità e procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato in società per azioni. Dette modifiche riguardano, in particolare, le procedure per l'affidamento degli incarichi per la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere e del successivo collocamento.

[2] Cfr. relazione presentata il 30 aprile 1996 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

E ciò anche se va riconosciuto che la legge 30 luglio 1994, n. 474, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante «norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni» - c.d. legge sulle privatizzazioni - ha fissato alcuni percorsi che possono costituire l'avvio per una stabilizzazione della disciplina in materia.

Tra questi, particolare rilievo presenta l'esigenza di istituire autorità di controllo prima di passare nelle mani dei privati i servizi di pubblica utilità. L'articolo 1-bis, introdotto da detta legge, ha subordinato infatti espressamente le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi «alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico»[3].

1.2. In tale quadro, ed anche al di là delle tematiche concernenti le privatizzazioni, è intervenuta la legge 14 novembre 1995, n. 481, con la quale sono state dettate norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e si è proceduto alla istituzione delle autorità di regolazione dei predetti servizi.

La creazione di un sistema di regolazione affidato ad apposite autorità indipendenti cui è assegnato il compito di controllare costi, prezzi e qualità dei servizi, collocandosi sul piano generale della disciplina delle attività economiche, viene a realizzare al tempo stesso una condizione fondamentale per la privatizzazione delle imprese di pubblica utilità: l'applicazione di detta normativa pare infatti intesa a consentire una corretta dismissione delle partecipazioni azionarie pubbliche, evitando il pericolo che, specie nel caso di imprese operanti in condizioni di monopolio naturale, la dismissione stessa possa trasformarsi in un passaggio da un monopolio pubblico ad un monopolio privato.

Sul piano delle garanzie, la nuova legge introduce poi una ulteriore regola procedurale per la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, stabilendo che occorre il parere delle competenti Commissioni parlamentari sui criteri per la privatizzazione di ciascuna impresa e le relative modalità di dismissione definiti dal Governo (art. 1, comma 2, della legge).

Sono state poste così le basi perchè si realizzi un'altra condizione per una ordinata privatizzazione dei servizi pubblici, costituita appunto dalla esigenza di una puntuale preordinazione e valutazione - anche a fini di trasparenza - dei criteri e delle modalità da seguire nelle singole operazioni di dismissione; criteri e modalità che ovviamente vanno posti in relazione agli obiettivi desumibili dal contesto normativo vigente in materia, anche se non sempre è agevole una compiuta individuazione degli stessi.

1.3. Nella precedente relazione la Corte - nel sostenere la necessità di una previa determinazione di detti criteri e modalità - aveva osservato come al momento dell'avvio del processo di privatizzazione, pur in presenza di una vasta gamma di obiettivi - dichiarati o impliciti - assegnati alle dismissioni, siano state adottate scelte operative più direttamente funzionali alle condizioni esistenti, come quella di iniziare da settori più «pronti», quali il comparto bancario.

D'altro canto, la scelta di partire dal predetto settore - nel quale la proprietà pubblica era quasi totalitaria - ha trovato anche motivazione nell'esigenza di alleggerire il ruolo preponderante dello Stato nell'allocazione dei flussi finanziari, allargando la competizione tra imprese sino a comprendere il mercato nel quale si allocano le risorse finanziarie.

---

[3] Tale norma ha recepito e codificato una condizione che era stata già con chiarezza indicata nel Documento governativo sul riordino delle partecipazioni pubbliche presentato al Parlamento in data 14 aprile 1993 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ove si sottolineava come l'avvio del processo di privatizzazione di enti ed aziende operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità - in particolare delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua - rendesse necessario un nuovo assetto del sistema regolatore dei pubblici servizi.

Secondo il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998, poi, «la Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità assume, in tale contesto, un rilievo fondamentale e solo l'approvazione parlamentare della legge destinata a disciplinare tale materia renderà percorribili le nuove operazioni di vendita».

L'esigenza di una sollecita definizione del quadro di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, era stata rappresentata nella relazione al Parlamento sul rendiconto dell'esercizio 1994, al paragrafo dedicato alla privatizzazione dell'ENEL, anche in relazione agli inconvenienti che lo stato di incertezza sul futuro assetto della materia avrebbe potuto determinare sugli orientamenti gestionali.

La Corte al riguardo aveva osservato come, per i servizi di pubblica utilità, e, in particolare, per quelli concernenti i settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua, il processo di privatizzazione aveva avuto avvio pur in assenza di una regolazione da parte del potere pubblico di tali servizi stessi, condizione ritenuta necessaria per una ordinata privatizzazione di tali servizi nello stesso documento governativo sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni. E questo era parso il caso delle privatizzazioni nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia, in cui erano state iniziate alcune procedure propedeutiche in mancanza di regole e di controlli nella materia.

Sotto il profilo considerato, la Corte deve peraltro osservare come le prime esperienze applicative in tema di dismissioni di partecipazioni dirette statali segnalino l'esigenza di un sollecito completamento di tale processo attraverso la privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni. Su questo tema si è soffermata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella relazione del 30 aprile 1996 (cfr. paragrafo 2.2, dedicato alle operazioni di vendita di IMI, INA ed ENI).

1.4. All'inizio della seconda fase del processo di privatizzazione, e specialmente per i profili concernenti la gestione dei servizi pubblici, è stata maggiormente avvertita, anche a livello governativo, l'esigenza di una più chiara individuazione degli obiettivi ai fini di una trasparente preordinazione dei criteri e delle modalità delle operazioni di dismissione: infatti, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'articolo 2 della legge 474/94, mediante i quali venivano stabilite le modalità di alienazione delle partecipazioni del Tesoro in IMI, INA, ENEL e ENI, si annunciava, in particolare, la decisione di procedere rapidamente alla dismissione delle rimanenti quote di proprietà del Tesoro in IMI ed INA prevedendo, oltre l'offerta pubblica, che «la vendita proceda anche attraverso trattativa diretta volta alla formazione di un azionariato stabile che potrà comprendere soggetti italiani ed esteri». Le stesse modalità di alienazione venivano indicate per ENI ed ENEL.[4]

1.5. Nell'area dei servizi di pubblica utilità, uno degli obiettivi fondamentali è costituito dall'introduzione di elementi di concorrenza.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente sottolineato come nell'ordinamento italiano il processo delle privatizzazioni non possa essere separato da quello della liberalizzazione: le dismissioni, invero, devono essere effettuate nel rispetto del principio di libertà di iniziativa economica, pubblica e privata, in posizione paritaria e concorrenziale, garantito dagli articoli 41 e 3 della Costituzione e posto a fondamento della disciplina comunitaria dagli articoli 85, 86 e 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Un punto fermo sembra dato dalla considerazione che le privatizzazioni, considerate isolatamente, non siano sufficienti e che sin dove è possibile occorre promuovere condizioni di concorrenzialità; per converso, le privatizzazioni possono acquistare particolare rilievo nel momento in cui vengono a costituire lo strumento per conseguire una struttura concorrenziale dei mercati, laddove la semplice liberalizzazione degli accessi non fosse sufficiente.

Privatizzazione e liberalizzazione, peraltro, possono in linea di fatto non trovarsi in rapporto di stretta correlazione: l'esperienza fatta in altri Paesi dimostra che vi può essere l'una senza l'altra. Il problema - com'è noto - si pone in modo particolare per le imprese pubbliche che sfruttano situazioni di monopolio naturale e legale e, in special modo, per quelle che producono o erogano servizi di pubblica utilità.

L'intero assetto normativo posto dalla richiamata legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità è appunto mirato all'introduzione del principio della concorrenza in mercati in cui il sistema di regolazione sinora seguito ha generato situazioni di tipo monopolistico o non concorrenziale attraverso anche l'introduzione di rigorosi meccanismi di accesso.

La finalità è chiaramente quella di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione in settori i cui risultati sono spesso considerati poco soddisfacenti anche nella percezione dell'utenza[5].

L'apertura dei mercati alla presenza di una molteplicità di imprese, o meglio, la creazione delle condizioni di contendibilità, postulerà quindi una serie complessa di accertamenti, intesi anche a verificare la eventuale permanenza di condizioni di monopolio naturale, sovente in passato fonti di regimi di riserva, o, invece, come sta accadendo per le telecomunicazioni, il venir meno delle condizioni stesse, ad esempio, per effetto del progresso tecnologico.

Le forme di regolazione poste in essere dalle Autorità indipendenti dovrebbero creare poi le premesse per una drastica riduzione delle concessioni amministrative, ammissibili soltanto nelle aree riservate ai sensi degli artt. 42 e 43 della Costituzione e nel rispetto dell'art. 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea. La presenza di numerose fonti istitutive di concessioni al di fuori dell'art. 43 ed introduttive di disposi-

[4] Si vedano i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 aprile per IMI ed INA ed in data 10 maggio 1995 per ENI ed ENEL, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 2 giugno 1995 n. 127.

[5] A liberalizzazione completata, la funzione delle nuove Autorità nel settore dovrebbe restare quindi limitata a garantire la trasparenza e la correttezza delle condizioni contrattuali, salva sempre la vigilanza, ai fini della repressione dei comportamenti anticoncorrenziali, esercitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

zioni contrarie ai principi della concorrenza[6] contrasta ormai apertamente con la precisa normativa antitrust nazionale e comunitaria. Le distorsioni che una pervasiva estensione delle concessioni produce sul mercato rendono dunque necessaria una forte limitazione del loro impiego. Vi è inoltre l'esigenza di una restrizione di queste ultime anche nelle aree in cui esse sarebbero ammissibili, proprio a ragione della progressiva riduzione dei settori, come quello delle telecomunicazioni, in cui può essere giustificata l'esistenza di monopoli nella gestione delle reti e nell'offerta di servizi.

Anche nell'ambito dei settori nei quali, in via eccezionale, la configurazione più efficiente è comunque quella del monopolio, si pone il problema di temperarne gli eccessi distorsivi.

Nei confronti delle imprese concessionarie dovranno crearsi infatti sollecitazioni esterne simili a quelle che stimolano le imprese che agiscono in regime di concorrenza; e ciò al fine di utilizzare i vantaggi della concentrazione, senza far subire all'utenza le conseguenze negative della inefficienza ed inefficacia gestionale, o peggio, degli abusi che talvolta caratterizzano il monopolio, pubblico o privato.

Anche in regime di monopolio possono introdursi incentivi e meccanismi ispirati al criterio concorrenziale[7]. In ogni caso, un meccanismo che dovrebbe necessariamente operare al venir meno di posizioni di controllo da parte dell'amministrazione pubblica (cd. privatizzazione in senso sostanziale) è costituito dallo svolgimento di procedure di gara per l'affidamento del servizio[8].

In tale prospettiva, ai fini dell'aggiudicazione del servizio stesso (e del successivo controllo), importanza determinante dovrebbe assumere poi la previa definizione degli «standard» di qualità, sulla base del disegno normativo che la richiamata legge sulle Autorità di regolazione ha completato[9].

---

[6] Sulle problematiche correlate al regime di esclusiva o di privilegio riservato alle partecipazioni pubbliche la Corte ha avuto modo di soffermarsi in occasione di un referto al Parlamento sui risultati di un'indagine su concessioni e contratti tra Amministrazioni dello Stato e società a partecipazione statale.

La tipologia ed i caratteri dei relativi rapporti contrattuali e concessori emersi dall'esame di un ampia casistica ha rivelato la necessità di una analisi puntuale sulla compatibilità di detti rapporti con il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche, posto dal Trattato CEE (artt. 90, 92, 222) e confermato dall'art.8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sulla tutela della concorrenza e del mercato. E poichè è certo che un tale principio debba operare anche nei confronti delle imprese societarie nate dalle privatizzazioni, è stata svolta un'analisi per definire il campo di applicazione della norma di cui all'art. 14 del D.L. n. 333 del 1992 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992 n. 359) che stabilisce la continuità dei rapporti di concessione, che facevano capo agli enti pubblici dai quali le nuove società hanno tratto origine, e ne dispone la proroga. Al riguardo, la Corte ha espresso il convincimento che il rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, così come definito dalla Corte costituzionale, consente di ritenere inoperante una norma generale, come quella in questione, nelle ipotesi in cui il particolare regime di esclusiva o di privilegio, in precedenza legato agli enti economici, sia in contrasto con le regole comunitarie e con gli strumenti normativi interni che ad esse si adeguano.

[7] Si tratta della cd. concorrenza potenziale. Tra gli incentivi possono, ad esempio, ipotizzarsi la rimozione di possibili ostacoli per favorire l'uscita del monopolista dal mercato, attraverso, ad esempio, l'assunzione, da parte dell'amministrazione o di un azienda pubblica, dei costi relativi ai cd. investimenti non recuperabili; può inoltre imporsi a carico del gestore in regime di privativa l'obbligo di prestazioni a favore di quei soggetti che eventualmente intendano entrare nel settore.

Altra delicata funzione affidata alle predette Autorità è infine quella, presentandosi nel tempo conveniente una riduzione del grado di esclusività, di valutare l'opportunità di regolare l'apertura a nuovi operatori.

[8] Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 6 maggio 1995, n. 4989, hanno ritenuto che la costituzione di una società per azioni in vista della gestione di un determinato servizio locale esclude la necessità di un provvedimento di concessione e che la scelta di questo modello di gestione societaria importa l'affidamento diretto e privilegiato del servizio alla società appositamente costituita, il cui oggetto consiste appunto nello svolgimento dell'attività economica in cui il servizio si concreta. La predetta sentenza affronta la tematica della gestione di un servizio pubblico locale attraverso lo strumento costituito da società per azioni a capitale pubblico prevalente. Per l'affidamento del servizio a società per azioni a capitale pubblico minoritario, non potrebbe prescindersi, invece, dal rispetto dei principi comunitari sanciti a tutela della libertà di concorrenza. L'art. 12, comma 2, lett. b), della legge n. 498 del 1992 fissa già una forma di tutela della concorrenza al momento della scelta dei soci privati maggioritari, attraverso un «confronto concorrenziale che tenga conto dei principi della normativa comunitaria con particolare riguardo alle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti stessi», fermo restando che la società mista debba procedere comunque all'affidamento di opere e servizi in base a gare comunitarie. Ma l'assetto definitivo e, quindi, le garanzie di rispetto della normativa comunitaria nella materia sono rimesse al regolamento governativo di attuazione dell'art. 4 della legge n. 95 del 1995.

[9] I compiti delle Autorità in materia si articolano su due piani. Il primo attiene alla determinazione dei livelli di qualità e consiste: nel recupero di qualità del servizio tra gli elementi di valutazione per la determinazione delle tariffe secondo il metodo del price-cap; nelle determinazioni delle autorità di regolazione relative agli standard di qualità e regolamenti di servizio; nella partecipazione al procedimento dei soggetti erogatori in contraddittorio con i rappresentanti dei consumatori e degli utenti. Il secondo livello di interventi è rivolto alla tutela degli utenti e si articola: nella verifica dei meccanismi di autocorrezione dei soggetti erogatori; nella misura periodica della qualità e dell'efficacia delle prestazioni; nella raccolta dei reclami dell'utenza; nel controllo circa l'adozione e il rispetto degli impegni indicati nella carta dei servizi. E' previsto, infine, l'indennizzo automatico nel caso di inadempimento di clausole contrattuali e di violazione degli standard di qualità del servizio.

Sotto tale specifico profilo, va precisato che il CIPE, con deliberazione in data 24 aprile 1996, recante linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha fissato principi comuni applicabili anche ai settori per i quali non è attualmente prevista l'istituzione di Autorità di regolazione, in particolare ove caratterizzati dalla presenza di imprese ancora distanti da «standard» adeguati di efficienza e qualità, nonchè ai settori per i quali detta istituzione è prevista, sino alla emanazione della normativa specifica di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 481/1995. Detta discipina ovviamente non si applica al settore dell'energia e del gas, in quanto già disciplinato dall'art. 3 di detta legge, nonchè ai settori per i quali sia prevista una analoga dettagliata normativa regolante l'applicazione del metodo del «price-cap».

Nelle richiamate «linee guida» il contratto di programma viene individuato come lo strumento idoneo a promuovere condizioni di efficienza prossime a quelle garantite da mercati concorrenziali, mentre il «price-cap» è riconosciuto come il metodo di definizione tariffaria più idoneo per il conseguimento degli obiettivi di cui sopra è cenno.

1.6. Il sistema di regolazione disegnato dalla sopra richiamata legge 14 novembre 1995, n. 481, sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, è, peraltro, ancora largamente incompiuto. Detta legge, invero, stabilisce principi e regole comuni per la disciplina dei soli settori dell'energia elettrica e del gas e delle telecomunicazioni, mentre sono stati stralciati, nel corso dell'iter approvativo, i settori dell'acqua, delle comunicazioni postali, dei trasporti. Va poi sottolineato che solamente l'autorità per l'energia elettrica e il gas è immediatamente costituita, mentre è previsto che l'istituzione dell'autorità per le telecomunicazioni sia sancita da successive norme.

Sicchè per tali settori il raccordo tra privatizzazione e liberalizzazione - ancora lontano dall'essere compiutamente realizzato - continua a formare oggetto di dibattito[10].

In tale situazione, il ritardo nell'introduzione di una politica di promozione della concorrenza rischia di aumentare il divario, specie nell'ambito delle telecomunicazioni, tra le condizioni di mercato del sistema italiano ed il contesto comunitario[11].

E ciò mentre proprio in tale settore lo sviluppo tecnologico, che già da qualche anno ha consentito ad alcuni Paesi di aprire il mercato a gestori privati, rende anche in Italia possibile il passaggio da una situazione di monopolio naturale [12] alla «attuale coesistenza e sostituibilità tra le diverse strutture di telecomunicazione» (rete telefonica fissa, reti radiomobili cellulari, reti satellitari, reti di telecomunicazione delle società di servizio pubblico e reti TV via cavo), che oggi consentono la concorrenza e costituiscono un importante fattore di stimolo per la crescita del grado di competitività del nostro sistema produttivo [13].

Merita, pertanto, di essere urgentemente valutata l'esigenza di rivedere le posizioni di privilegio attribuite nel settore al monopolista pubblico, garantendo attraverso una chiara regolamentazione, una effettiva competizione tra aziende, non soltanto al livello delle tariffe, ma anche a quello più elevato della qualità dei servizi offerti.

---

[10] Il disegno di legge C. 3180-ter presentato in data 19 ottobre 1995 e concernente «Norme in materia di liberalizzazione e di utilizzo delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione, nonchè in materia di organico del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni» si trovava, alla data dell'11 gennaio 1996, all'esame Commissione permanente trasporti, poste, e telecomunicazioni in sede referente.

Tra i progetti di legge in materia esaminati dalla Commissione nella passata legislatura, cfr. il testo pubblicato negli atti della stessa Commissione il 21 novembre 1995.

[11] Cfr. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore delle telecomunicazioni (Camera dei Deputati - IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni, Roma 17 maggio 1995). In questa sede, a dimostrazione dello sfasamento tra le condizioni caratteristiche del sistema italiano delle telecomunicazioni, è stato portato il ritardo con il quale si è provveduto, a quasi cinque anni di distanza (con il decreto legislativo n. 103 del 17 marzo 1995 e, da ultimo, con il D.P.R. 4 settembre 1995, n. 420) a recepire nell'ordinamento interno la Direttiva 90/388/CEE, su cui è basata la politica comunitaria per la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni.

Va inoltre osservato che il richiamato D.P.R. n. 420 del 1995, che ha completato il quadro di recepimento della direttiva 90/388, limita la possibilità di concedere l'autorizzazione ai fini dell'offerta dei servizi liberalizzati con decreto legislativo n. 103 del 1995 agli interessati aventi sede in ambito nazionale o in uno dei Paesi dello spazio economico europeo. Tale disposizione non si armonizza con gli impegni assunti dall'Italia nel corso dell'Uruguay Round in materia di servizi a valore aggiunto (cfr. legge n. 747 del 1994). Per i servizi inseriti nella lista di impegni della Comunità e dei suoi Stati membri, infatti, tale autorizzazione dovrebbe essere concessa a tutti gli interessati aventi sede in Paesi membri dell'O.M.C.

[12] Situazione, che in passato ha giustificato la riserva in favore di un unico gestore pubblico delle telecomunicazioni.

[13] Cfr. il parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in occasione della presentazione del disegno di legge sul riassetto del settore delle telecomunicazioni, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287 del 1990.

Nella relazione presentata il 30 aprile 1996 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato è dato ampio spazio alla problematica delle telecomunicazioni.

Tanto più che per effetto del negoziato sulle telecomunicazioni di base tenutosi a Ginevra nell'aprile 1996 tra i 48 Paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (ivi compresi i 15 Paesi membri dell'Unione Europea), la data di entrata in vigore per l'U.E. del regime di liberalizzazione (il primo gennaio 1998) verrà a coincidere con la data di entrata in vigore per tutti i Paesi di un futuro accordo. Sicchè, l'Italia sarà vincolata nella materia al rispetto di un duplice ordine di obblighi internazionali, il primo scaturente dal processo di liberalizzazione comunitario ed il secondo dagli impegni assunti in sede O.M.C.[14].

Inoltre, l'apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, attraverso le nuove tecnologie e l'offerta di servizi multimediali, potrebbe incidere positivamente su un adeguato sviluppo del settore radiotelevisivo. In tale comparto, peraltro, dev'essere ancora apprestata una cornice normativa idonea ad assecondarne lo sviluppo e ad evitare, secondo le indicazioni della Corte Costituzionale, la concentrazione oligopolistica dei mercati.

Un approccio simile, tale da privilegiare la concorrenza, può attagliarsi - pur nella diversità delle condizioni riguardanti la tecnologia e la struttura della domanda - alle problematiche che va ponendo la riforma del settore elettrico. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte osservato che «è possibile la creazione di una effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica» e che, in particolare, «mantenere una struttura di mercato fortemente accentrata nei segmenti della generazione e della distribuzione lascia ampiamente indefiniti gli strumenti necessari per conseguire un allargamento dei meccanismi concorrenziali»[15].

2. La gestione delle operazioni di privatizzazione.

2.1. *Premessa metodologica*

Il Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro - ha trasmesso al Parlamento, nel mese di febbraio u.s., la relazione sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato prevista dall'art.13, comma 6, della legge 474/94.

Detta relazione riguarda l'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato che si è sviluppata sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal tesoro, sia attraverso le operazioni di vendita di società da esso controllate indirettamente.

Per quel che concerne le attività del Tesoro, il periodo sul quale l'Amministrazione ha riferito è compreso tra la trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici, con la contestuale attribuzione al Ministero del tesoro della titolarità delle relative azioni disposta dal decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, e la conclusione della vendita di azioni dell'ENI S.p.A., avvenuta nel novembre - dicembre 1995.

Per quanto riguarda i dati concernenti IRI S.p.A. ed ENI S.p.A., il periodo preso in esame con la predetta relazione si estende dalla citata trasformazione sino al 30 giugno 1995.

Per comodità di raffronto, la Corte con il presente referto assume per le proprie considerazioni gli stessi archi temporali di cui sopra è cenno. Poichè relativamente alle prime «tranche» di operazioni concernenti le dismissioni delle partecipazioni dello Stato in IMI e INA si è già riferito con le relazioni che hanno accompagnato i rendiconti generali dello Stato per gli esercizi 1993 e 1994, unitamente alle altre operazioni di vendita di azioni dell'IRI e dell'ENI[16], in questa sede, nell'esporre alcune valutazioni sui risultati ottenuti in ordine a taluni obiettivi, verranno ovviamente richiamati solo i dati utili a detto scopo.

---

[14] La Corte, nella ultima relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa, nell'analizzare la manovra sui conti pubblici, ha affermato in linea generale l'esigenza di una decisa ripresa del processo di privatizzazione ai fini soprattutto di un recupero di fiducia dei mercati finanziari, ampliando il margine per una ulteriore diminuzione del differenziale dei tassi di interesse rispetto ai Paesi finanziariamente più solidi.

[15] Cfr. da ultimo la relazione presentata il 30 aprile 1996. In tali circostanze, è detto nella relazione stessa, ai fini di assicurare una vera possibilità di sviluppo del mercato nella fase della generazione, è necessario anche «fissare la soglia di consumo minimo stabilito per accedere alla categoria dei consumatori qualificati ad acquistare liberamente l'energia elettrica loro necessaria, a un livello sufficientemente basso da consentire anche alle imprese medio-piccole di beneficiare dei previsti interventi di liberalizzazione».

[16] Per la Corte, la trattazione dei temi inerenti al riordino delle partecipazioni pubbliche ed alle dismissioni è stata alimentata essenzialmente dall'attività svolta dalla Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, per quanto attiene agli enti trasformati in figure societarie, dall'Ufficio riscontro e vigilanza entrate, in ordine ai proventi per dismissioni all'apposito fondo destinato alla riduzione del debito pubblico, e dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, per l'azione

2.2. *Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro*

A partire dall'anno 1994 e sino a tutto il 1995, le operazioni di dismissione delle partecipazioni dirette al capitale di IMI, INA ed ENI hanno comportato un incasso lordo totale di 15.224,3 miliardi[17].

Nel prospetto che segue, elaborato dalla Corte sulla base degli elementi ricavati dalla citata relazione del Tesoro, si riportano i dati complessivi di tali operazioni, che offrono spunto per alcune considerazioni.

Società	Periodo	N. azioni Tesoro	OPV globale	di cui dipendenti	Private placement	Estero	Prezzo unitario	Incasso lordo (L./mil)
IMI (I tranche)	Gen-Feb 94	164.699.117	93.750.000	5.000.000	25.000.000	100.000.000	10.900	1.794.491,2
IMI (II tranche)	Giu-Lug 95	86.870.146					10.250-10.900	913.352,4
INA (I tranche)	Giu-Lug 94	1.890.000.000	1.290.000.000	24.256.000	180.000.000	420.000.000	2.400	4.530.458,0
INA (II tranche)	Set-Ott 95	734.711.500			734.711.500		2.200-2.400	1.686.645,1
ENI (I tranche)	Nov-Dic 95	1.200.000.000	401.192.000		355.000.000	443.808.000	5.250	6.299.380,4
Totale		**4.076.280.763**	**1.784.942.000**	**29.256.000**	**1.294.711.500**	**963.808.000**		**15.224.327,1**

Può affermarsi che il processo di dismissioni delle partecipazioni dirette dello Stato, anche se ha portato incassi inferiori rispetto a quelli programmati (15.224,3 miliardi a fronte di 27.000 miliardi) e segna sensibili ritardi rispetto ad alcune operazioni preventivate dal Governo (specie per ENEL e Stet), ha fatto registrare nel complesso risultati quantitativamente positivi.

Dal punto di vista qualitativo, peraltro, va considerato che se le dismissioni, per un certo numero di operazioni, si sono concretizzate in forme di privatizzazioni in senso formale, le stesse debbono ancora sostanziarsi in effettive privatizzazioni attraverso la cessione a privati delle quote di controllo.

Per quel che concerne l'ENI, infatti, a conclusione della prima vendita di partecipazioni nella predetta Società, che pure ha recato un introito lordo di ben 6.299,3 miliardi, il Tesoro è ancora proprietario di quasi l'85% del capitale sociale.

In ordine alle dismissioni delle partecipazioni dello Stato nel capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dopo lo svolgimento delle relative operazioni in due «tranche» per ciascuna Società, la partecipazione del Ministero del tesoro si è ridotta, rispettivamente, a circa l'8% ed il 34%.

La vendita della prima «tranche» del capitale azionario dell'IMI e dell'INA è stata effettuata attraverso la procedura dell'offerta pubblica di vendita. La seconda, invece, è avvenuta a trattativa diretta, cedendo le quote

---

svolta nella sede del controllo preventivo e consuntivo e per quel che concerne le variazioni che si verificano nel patrimonio dello Stato per effetto della trasformazione degli enti in società per azioni, della determinazione del loro patrimonio netto e della dismissione delle quote azionarie di proprietà dello Stato.

[17] Per quel che concerne la previsione di introiti per privatizzazioni, si rammenta che il Programma governativo di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, facendo leva sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate ed escludendo l'IRI, ipotizzava un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi. Successivamente, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1995 ha indicato (al punto 8 - «Le dismissioni patrimoniali») cessioni per 10.000 miliardi in ciascun anno del triennio. Va altresì ricordato che i proventi delle privatizzazioni non influiscono sul livello del fabbisogno, ma debbono essere versati nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per essere destinati alla riduzione della consistenza del debito.

Per effetto delle dismissioni realizzate sino al giugno 1995, il flusso di entrata iscritto nel bilancio dello Stato ammontava a circa 5.920,5 miliardi, versati sul capitolo di entrata 4055 (per dismissioni IMI circa 1.600 miliardi; per dismissioni INA oltre 4.300 miliardi), trasferiti dal capitolo 8319 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Al 31 dicembre 1995 il flusso di entrata, sempre per cessioni di partecipazioni dirette dello Stato sul cap. 4055, ammontava a 8.353,7 miliardi, per un totale complessivo di 14.274,2 miliardi, a fronte di un incasso lordo di 15.224,3 miliardi. Al 31 dicembre 1995, risultano trasferiti dal capitolo 8319 dello stato di previsione della spesa 2.600 miliardi.

di controllo a gruppi di azionisti composti prevalentemente da intermediari finanziari, il cui capitale azionario è in proprietà di fondazioni [18].

Ciò stante, il processo di privatizzazione di IMI ed INA abbisogna ancora, per essere compiutamente realizzato, che sia reso più incisivo il ruolo che si intende assegnare nel processo di dismissioni alle fondazioni, valutando l'opportunità di una cessione ai privati del governo delle banche in atto da queste ultime controllate.

Attraverso le dismissioni, le fondazioni inoltre potrebbero disporre di risorse finanziarie sufficienti per investire in settori diversi da quelli bancari, assumendo così quel ruolo di investitore istituzionale sinora poco conosciuto nel nostro Paese. A questo fine, appare, peraltro, indispensabile accrescere nelle fondazioni l'autonomia, la responsabilità e la trasparenza all'esterno.

In ordine ai costi, va precisato che alcune questioni concernenti incarichi di «global coordinator», di valutatore ed altre consulenze per IMI ed INA sono state sottoposte all'esame della Sezione del controllo [19].

Le singole operazioni si compendiano nei dati che seguono:

A) IMI (I Tranche)

Con l'OPV, aperta il 31 gennaio e chiusa il 1° febbraio 1994, il Tesoro, che possedeva il 50% del capitale sociale dell'IMI, ha venduto 164.699.117 azioni pari al 27,45% con un incasso lordo di lire 1.794,4 miliardi. Tale somma risulta inferiore al controvalore della quota ceduta (n. 164.699.117 azioni per il prezzo unitario di vendita pari a Lire 10.900), per un importo di lire 729.179.452. Tale differenza - ha precisato la Direzione generale del tesoro - è dovuta al fatto che per la quota di azioni collocata in USA sotto forma di ADR (American Depositary Receipts) il regolamento dell'operazione è stato effettuato in dollari secondo la prassi dei mercati. Pertanto, tale minore incasso dipenderebbe da differenze nei cambi lira-dollaro rilevati alle date, rispettivamente, della fissazione del prezzo unitario in dollari degli ADR corrispondente al prezzo unitario delle azioni fissato in lire 10.900 e della determinazione del controvalore in lire della cifra incassata dal Tesoro in dollari quale ricavo sulla quota di azioni collocate in forma di ADR. Sulle azioni cedute in USA in forma di ADR sono in corso comunque accertamenti istruttori da parte del competente Ufficio di controllo.

I costi sono costituiti da: lire 21,1 miliardi per oneri relativi ad attività complementari e strumentali svolte da terzi, lire 60,2 miliardi per commissioni di collocamento e lire 120 miliardi destinate al finanziamento di oneri connessi a questa ed a successive operazioni di privatizzazione.

Il provento netto della vendita è risultato quindi pari a lire 1.593,1 miliardi ed è affluito al capitolo di bilancio (4055 dello stato di previsione dell'Entrata) destinato al finanziamento del fondo di ammortamento del debito pubblico previsto dalla legge 432/93.

La somma di lire 120 miliardi è stata versata al capitolo di bilancio (4056 dello stato di previsione dell'Entrata) destinato al finanziamento degli oneri connessi alle privatizzazioni.

A valere su tali disponibilità sono state rimborsate lire 1,9 miliardi per il rimborso di spese sostenute prima del collocamento da soggetti che hanno svolto attività di consulenza sull'operazione, ma ancora non fatturate al momento dell' incasso dei relativi proventi.

B) IMI (II Tranche)

La vendita di una seconda tranche di azioni dell'IMI si è conclusa il 1° luglio del 1995. Il Tesoro e la CONSAP, che, dopo la vendita della prima tranche, possedevano rispettivamente il 22,55% e il 4,76% del capitale della società, hanno venduto a trattativa diretta ad un gruppo di azionisti 114.170.000 azioni (rispettivamente, n. 86.870.146 appartenenti al Tesoro e n. 27.299.854 azioni alla Consap), ad un prezzo variabile da un minimo di lire 10.250 ad un massimo di lire 10.900. L'incasso lordo è stato di lire 1.200,3 miliardi ripartito tra i venditori in proporzione al numero di azioni rispettivamente cedute: lire 913,3 miliardi al Tesoro (che ha ceduto una quota pari al 14,48% del capitale sociale) e lire 287 miliardi alla CONSAP (che ha ceduto interamente la propria partecipazione disponibile pari al 4,55%).

---

[18] cfr. Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in data 30 aprile 1996, nella quale viene sottolineata la natura sostanzialmente pubblicistica delle fondazioni. Sicchè, tenuto conto anche delle quote ancora in possesso dello Stato, in atto una parte rilevante del capitale di dette società continuerebbe a gravitare nell'orbita pubblica.

[19] La Sezione controllo Stato, con deliberazione n. 105 in data 29 luglio 1995, ha ritenuto che la convenzione stipulata tra il Ministero del tesoro ed una società specializzata relativa all'affidamento dell'incarico di global coordinator dell'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato nell'IMI, rientra nella fattispecie prevista dall'art. 1, lett. A, par. VII, della direttiva comunitaria n. 92/50, riguardante contratti per l'affidamento di servizi relativi al trasferimento di titoli, e, pertanto, non è soggetta alla normativa contenuta nella direttiva medesima.

Gli oneri della vendita ammontano a lire 2,09 miliardi per commissioni, di cui lire 1,59 miliardi a carico del Tesoro e lire 499,9 milioni a carico della CONSAP. Oltre alle commissioni sono stati riconosciuti a favore dei soggetti incaricati delle attività di valutazione e di intermediazione i relativi compensi, per un importo complessivo di lire 2,6 miliardi, inclusi gli importi in valuta da riconoscere ai soggetti esteri. L'importo di lire 2,6 miliardi comprende sia le commissioni di vendita sostenute dal Tesoro (lire 1,59 miliardi), sia i compensi corrisposti ai soggetti incaricati delle attività di valutazione e di intermediazione. In particolare, le commissioni di vendita sono state corrisposte dal Tesoro e dalla Consap in misura proporzionale alle quote rispettivamente cedute; i restanti compensi sono stati sostenuti interamente dal Tesoro.

C) INA (I Tranche)

Con l'offerta globale nel cui ambito è stata effettuata un'OPV aperta il 27 giugno e chiusa il 28 giugno 1994, il Tesoro, unico azionista, ha ceduto 1.890.000.000 di azioni, al prezzo di lire 2.400 per azione, pari al 47,25% del capitale sociale. L'operazione ha comportato un incasso lordo di lire 4.530,4 miliardi.

Da tale importo occorre detrarre l'importo di lire 200 miliardi versate al citato capitolo 4056 dello stato di previsione dell'Entrata e destinate a finanziare gli oneri delle vendite, in aggiunta ai 120 miliardi di lire versati in occasione della vendita della partecipazione in IMI, e della somma di lire 828 milioni trattenuta direttamente dai responsabili del collocamento al momento del versamento dei proventi della vendita.

Delle somme accantonate per far fronte agli oneri sono state spese lire 155,4 miliardi per il pagamento delle commissioni di collocamento e lire 36,4 miliardi per altri oneri connessi ad attività complementari e strumentali al collocamento svolte da terzi.

Al capitolo di bilancio destinato a finanziare il fondo di ammortamento del debito pubblico sono affluite complessivamente lire 4.329,6 miliardi.

D) INA (II Tranche)

Nell'ottobre 1995 è stata conclusa la vendita a trattativa diretta di una seconda tranche di azioni dell'INA. Il Tesoro, che, al termine della vendita della prima tranche, possedeva il 52,75% del capitale della società, ha ceduto 734.711.500 azioni, pari al 18,37%, ad un prezzo variabile da un minimo di lire 2.200 ad un massimo di lire 2.400, con un incasso lordo di lire 1.686,6 miliardi.

Sono state spese per commissioni di collocamento lire 3,6 miliardi e lire 693,9 milioni per attività di consulenza e di assistenza.

E) ENI

La vendita di azioni dell'ENI, realizzata attraverso una offerta globale nel cui ambito è stata effettuata un'OPV, ha comportato, nel novembre 1995, la vendita di 1.200.000.000 di azioni al prezzo di lire 5.250 per azione (il Tesoro unico azionista ha ceduto il 15,00148% del capitale sociale) con un incasso lordo di lire 6.299,4 miliardi.

Da tale importo è stata detratta la somma di lire 150 miliardi per oneri delle privatizzazioni ed accantonata nel capitolo 4056 dello stato di previsione dell'Entrata, oltre a lire 210,6 miliardi per far fronte alla garanzia di prezzo dei titoli offerta dal Tesoro in sede di OPV. Sono state inoltre trattenute dai collocatori in sede di versamento dei proventi della vendita lire 172,6 miliardi per commissioni di collocamento e lire 10,3 miliardi per attività complementari e strumentali alla vendita. Nell'ambito dell'operazione è stata spesa inoltre la somma di lire 487,7 milioni per ulteriori oneri connessi all'operazione di vendita, diversi da quelli precedentemente indicati.

Nell'ambito dell'offerta globale, al fine della stabilizzazione del mercato, è stato effettuato un prestito temporaneo di azioni ai coordinatori del collocamento; sebbene non sia stata esercitata l'opzione di acquisto "greenshoe" cui il prestito in questione era connesso, il Tesoro ha incassato lire 105 milioni, già incluse nell'importo lordo, per commissioni sul prestito[20].

Al capitolo di bilancio destinato a finanziare il fondo di ammortamento del debito pubblico sono affluite complessivamente lire 5.755,8 miliardi.

---

[20] Sull'esborso per spese l'acquisto con l'opzione «greenshoe» (quota destinata ad investitori istituzionali con effetto calmierante sul mercato) sono in corso da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, come per il caso dell'IMI, accertamenti istruttori.

Dalla relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, presentata dal Ministro del tesoro il 24 aprile 1996, risulta che con i proventi delle dismissioni, che, com'è noto, alimentano principalmente il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, destinato per legge, in via esclusiva, a ridurre l'ammontare di debito in circolazione, attraverso due aste sono stati ritirati dal mercato ed annullati titoli per complessivi 5.530 miliardi di valore nominale.

Le predette operazioni di riacquisto del Fondo di ammortamento, si sono rese possibili essendo stato emanato nel mese di novembre 1995 il decreto del Ministro del tesoro con il quale si sono definite le modalità di utilizzo del Fondo stesso [21].

Il provvedimento di determinazione delle regole di operatività del Fondo è necessario per rendere effettiva la riduzione del rapporto debito/PIL secondo la definizione richiesta dal Trattato di Maastricht che, com'è noto, non consente di depurare il valore del debito delle attività detenute dalla Pubblica Amministrazione e, quindi, impedisce di portare in deduzione le disponibilità del Fondo di ammortamento prima del loro effettivo utilizzo in riduzione dello «stock» i titoli in circolazione.

In particolare, per la prima operazione, effettuata il 27 novembre, sono stati scelti tre BTP, tutti caratterizzati da cedola elevata (12% o 12,50% su base annua) e scadenza in mesi gravati da un onere per rimborsi rilevante. Si è potuto ritirare dal mercato, a prezzi ritenuti congrui, un importo più rilevante per il titolo caratterizzato da un flottante particolarmente elevato.

La seconda asta, svoltasi il 18 dicembre, ha invece interessato due BTP con tasso nominale annuo del 12% e due CCT legati al precedente meccanismo di indicizzazione. Anche per tale operazione, la scelta dei titoli ha tenuto conto delle concentrazioni di scadenze in periodi critici per i rimborsi dei titoli di Stato.

Attraverso tale ultima operazione è stato ritirato un maggior quantitativo di CCT piuttosto che di BTP, in quanto le condizioni di prezzo avanzate dagli specialisti sui titoli indicizzati sono state ritenute più convenienti per lo Stato, mentre sui buoni poliennali è stata operata sui prezzi una selezione più incisiva.

2.3. *Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro*

I dati riportati nella citata relazione della Direzione generale del tesoro, sulla base degli elementi forniti da IRI S.p.A. e ENI S.p.A., si riferiscono al periodo intercorso tra la trasformazione degli enti in società per azioni (luglio 1992) ed il 30 giugno 1995.

Durante questo periodo, come si evince da detto rapporto, le operazioni di dismissione effettuate dai due Gruppi hanno determinato un miglioramento complessivo della situazione finanziaria per circa 23.760 miliardi (18.150 miliardi per IRI e 5.610 miliardi per ENI).

Occorre precisare, come del resto è chiaramente esposto nel rapporto, che tale cifra non corrisponde all'incasso per operazioni di privatizzazione, ma comprende anche i debiti trasferiti agli acquirenti con il controllo delle partecipazioni cedute (rispettivamente, 2.550 miliardi per IRI e 1.595 miliardi per ENI).

Va inoltre tenuto presente - come si specificherà appresso - che non tutte le operazioni effettuate costituiscono vere e proprie privatizzazioni (ossia cessioni di quote di controllo, ovvero di aziende o di rami di aziende), ma anche cessioni di quote di minoranza e, in minima parte, cessioni di immobili non strumentali e di cespiti rilevanti (es. navi).

La Corte, nella precedente relazione sul rendiconto generale dello Stato, ha già dettagliatamente esposto l'andamento dei proventi per cessioni di spettanza degli ex enti economici, dal momento della loro trasformazione in figure societarie a tutto il 1994.

Nei successivi due paragrafi, pertanto, viene sinteticamente aggiornato il quadro delle dismissioni operate dall'IRI e dall'ENI, tenendo conto delle operazioni effettuate nel primo semestre 1995, che vengono appresso riassunte con riferimento ai profili di maggior rilievo.

2.3.1 Gruppo IRI

Le dismissioni direttamente operate dalla capogruppo hanno consentito l'incasso di circa 10.600 miliardi. Di questi, 9.270 miliardi rappresentano vere e proprie privatizzazioni (ossia costituiscono cessioni di quote di

[21] Decreto in data 13 novembre 1995 recante modalità di utilizzo delle somme depositate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in G.U. 22 novembre 1995, n. 273. La normativa che ha istituito il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (legge 27 ottobre 1993, n. 432) è stata modificata dall'art. 1 del decreto-legge 8 novembre 1995, n. 462, che ha istituito il fondo presso la Banca d'Italia. In particolare, l'art. 4 di detto decreto ha stabilito che i conferimenti al Fondo sono impiegati nell'acquisto di titoli di Stato o nel rimborso dei titoli che vengono a scadere dal 1° gennaio 1995.

controllo e di aziende o rami di aziende), mentre 1.330 miliardi sono corrispettivi per cessioni di quote di minoranza.

Il volume complessivo delle cessioni operate dal Gruppo è stato pari a 15.612, di cui 11.050 miliardi per cessioni di quote di controllo e 4.200 miliardi per cessioni di quote di minoranza. Le cessioni di immobili non strumentali e di cespiti rilevanti sono ammontate a 350 miliardi.

Per effetto di tali operazioni sarebbero stati deconsolidati circa 2.550 miliardi di debiti verso il sistema bancario.

Pertanto, nella citata relazione della Direzione generale del tesoro il miglioramento complessivo della situazione finanziaria dell'IRI nel periodo in esame a seguito di operazioni di vendita viene stimato in circa 18.150 miliardi.

Le operazioni principali condotte dall'IRI riguardano essenzialmente la dismissione di gran parte delle partecipazioni di tipo bancario (Banca Commerciale Italiana per 2.891 miliardi e Credito Italiano per 1.801 miliardi) ed il il disimpegno dai settori alimentare, siderurgico e della grande distribuzione (Cirio Bertolli De Rica per 311 miliardi, Acciai Speciali Terni per 600 miliardi e Finanziaria Italgel per 431 miliardi).

Nel corso del 1995 sono state portate a termine le cessioni della SME e dell'ILVA Laminati Piani, che hanno comportato proventi, rispettivamente, per 700 miliardi e 2.500 miliardi (comprensivo quest'ultimo importo di 600 miliardi di dividendi relativi all'esercizio 1994).

Le dismissioni realizzate dalle finanziarie e dalle società direttamente controllate dall'IRI (cosiddette privatizzazioni di secondo livello) hanno interessato principalmente il settore siderurgico (ILVA in liquidazione ha introitato oltre 600 miliardi) e quello meccanico (Finmeccanica ha effettuato cessioni per 141 miliardi).

I costi sostenuti dal Gruppo per le privatizzazioni ammontano a 199 miliardi, di cui 5,5 miliardi sostenuti da società del Gruppo e 193,5 direttamente dall'IRI S.p.A.

Gli oneri sostenuti da IRI S.p.A. sono così ripartiti: 73,6 miliardi per Credito Italiano, 104,5 miliardi per Banca Commerciale Italiana, 1,8 miliardi per Finanziaria Italgel, 1,4 miliardi per Cirio Bertolli De Rica, 1,9 miliardi per SME e 4,8 miliardi per Acciai Speciali Terni.

2.3.2 Gruppo ENI

L'avvio in un vero e proprio programma per lo svolgimento delle operazioni di dismissione, sino allora realizzate con carattere episodico dall'Ente, risale alla fine del 1991, e, in particolare, alla delibera della Giunta esecutiva dell'ENI n. 99 adottata il 12 settembre 1991.

In ordine alle procedure di dismissioni adottate dall'ENI, una volta individuate le "aree di attività dismissibili" e le "aree di attività da trasferire ad altre società del Gruppo, ovvero da dismettere previa verifica", la Giunta esecutiva, con delibera del 27 maggio 1992, stabiliva l'affidamento a società di consulenza dell'incarico di "definire le procedure e le modalità per la vendita delle attività di proprietà del Gruppo" e di "procedere alla valutazione dei beni" relativamente alle attività da dismettere.

Il procedimento per la vendita di attività e di beni del Gruppo veniva poi approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'ENI, succeduto alla Giunta a seguito della trasformazione dell'Ente in società per azioni, nelle sedute del 3 dicembre 1992 e del 28 aprile 1993. Con tali delibere, l'Organo di governo dell'ENI fissava la procedura-quadro per la vendita dei beni del Gruppo: veniva previsto che l'azione iniziasse ad impulso delle società proprietarie del bene da dismettere solo dopo che la rispettiva società caposettore avesse ottenuto dall'ENI il relativo assenso, a mezzo di una procedura semplificata per le attività già comprese nei piani esaminati dal Consiglio d'Amministrazione e per quelle di minore rilevanza, e di esame approfondito per le dismissioni non comprese nel piano, ritenute rilevanti sotto gli aspetti strategico, occupazionale, economico-finanziario. Contestualmente alla concessione del nulla osta all'avvio della procedura di vendita, veniva, poi, indicata alla società caposettore, da parte della struttura operativa dell'ENI, una terna di istituzioni finanziarie possibili assuntrici dell'incarico di valutazione ed assistenza nella vendita del bene. A tal fine, i principali consulenti finanziari, individuati secondo alcuni criteri selettivi, quali l'appartenenza ai primi quindici posti nella classifica dei consulenti a livello mondiale ed europeo, ai principali consulenti finanziari italiani, ai consulenti già operanti con società del Gruppo, venivano ulteriormente suddivisi in base alle loro specifiche competenze, in modo da soddisfare le richieste delle caposettore sulla base di altri parametri, come l'idoneità professionale in relazione alle caratteristiche della singola operazione, la quantità delle richieste di offerta già avanzate e degli incarichi già attribuiti da parte delle società del Gruppo, l'ammontare complessivo dei compensi spettanti in relazione agli incarichi assunti.

Con il "Programma di dismissioni dell'ENI" dell'aprile 1993, nel quadro di un disegno volto a perseguire un nuovo assetto industriale del Gruppo attraverso la selezione del portafoglio, le aree di attività venivano ri-

partite in tre categorie: le attività fondamentali comprendenti quelle rientranti nel ciclo integrato energia-petrolchimica e servizi connessi, da razionalizzare e rafforzare; le attività da dismettere, di difficile integrazione con quelle fondamentali, ma economicamente valide ed in grado, quindi, di generare proventi da cessione; le attività da cedere o da liquidare, non integrabili né risanabili a costi economicamente convenienti.

Diversamente dal Gruppo IRI, pertanto, la politica di dismissioni dell'ENI è stata mirata soprattutto a forme di ristrutturazione, piuttosto che alla vendita di partecipazioni maggioritarie in società per azioni.

Nel piano ENI 1993-1996, il programma di dismissioni prevedeva incassi per 5.400 miliardi di lire, di cui 3.800 nel solo 1993. In realtà, sono state definite dismissioni, relativamente al 1993, per lire 1.040 miliardi circa. Nel piano quadriennale 1994-1997 di Gruppo sono previsti ulteriori incassi da dismissioni per complessive lire 3.800 miliardi circa.

Nel corso dell'anno 1994 risultano definite operazioni di dismissione per un ammontare nominale complessivo di L. 2.750 miliardi, compreso l'incasso relativo all'esecuzione del contratto di cessione del pacchetto di controllo della Nuovo Pignone, definito alla fine dell'esercizio precedente, che ha costituito l'operazione di privatizzazione di maggior rilevanza (incasso di 699 miliardi e deconsolidamento di 378 miliardi di debiti con l'accollo di 5,7 miliardi di oneri).

La sintesi degli incassi ipotizzati nel «budget» originario ENI a confronto con quelli derivati dalle operazioni definite pone in evidenza - a differenza del 1993 - che a livello di Gruppo l'obiettivo assunto nel budget ENI è stato sostanzialmente conseguito, realizzando il 92% della previsione.

Per un'analisi più particolare, nel periodo 1992-1994 risultano portate a termine n. 105 operazioni di dismissione comportanti il complessivo incasso di circa 4.150 miliardi, inteso quale ammontare nominale del corrispettivo e dell'indebitamento finanziario netto trasferito o accollato all'acquirente.

Nel primo semestre 1995 sono state definite operazioni di cessione per un incasso complessivo (corrispettivo e debito finanziario trasferito) di L. 1.460 miliardi, portando così il totale degli introiti a 5.610 miliardi, dei quali 4.016 di incassi e 1.595 di deconsolidamento di debiti verso il sistema bancario.

In tale ambito, la chimica ha rappresentato il settore oggetto del maggior numero di dismissioni, con oltre 30 operazioni e la realizzazione di oltre 1.300 miliardi di incasso e il deconsolidamento di oltre 1.000 miliardi di debito.

Gli oneri complessivamente sostenuti a fronte di tale attività di vendita ammontano a 40,3 miliardi.

3. **L'azionariato diffuso**

Tra gli scopi dichiarati o impliciti della normativa sulle privatizzazioni non vi è solo quello di ridurre l'indebitamento dello Stato e degli enti trasformati in s.p.a..

L'art. 1, comma 2, della richiamata legge n. 474 del 1994 sulle privatizzazioni fissa infatti la regola che l'alienazione delle partecipazioni in società per azioni (dello Stato e degli enti pubblici) dev'essere effettuata di norma mediante offerta pubblica di vendita disciplinata dalla legge 18 febbraio 1992, n. 149 e relativi regolamenti attuativi.

All'obiettivo dell'azionariato diffuso è diretta anche la previsione della possibilità di introdurre nello statuto delle società operanti nei settori di cui all'art. 2 della legge (settori strategici e servizi pubblici) limiti massimi di possesso azionario. Per IMI e INA, parallelamente alla decisione di vendita sul mercato, sono state introdotte clausole statutarie tendenti a limitare il possesso massimo detenibile da ogni singolo azionista. I limiti sono stati stabiliti per l'IMI nel 10% del capitale e per l'INA nel 5%. Nel caso dell'INA, lo statuto prevede che il limite massimo sia calcolato tenendo anche conto di eventuali possessi di parte di soggetti collegati in patti di sindacato riguardanti società terze. Sulle percentuali eccedenti tali limiti il diritto di voto viene congelato.

L'esperienza delle privatizzazioni sinora effettuate ha posto in risalto i limiti di un tale correttivo, tipico del resto di una disciplina transitoria posta in attesa che lo stesso mercato azionario, attraverso la vigilante presenza di forti investitori istituzionali, sia messo in grado di definire il controllo delle società. Da un lato, infatti, il limite al possesso azionario, specie nelle società a capitale molto frammentato, rischia di essere reso inoperante da un sostanziale assenteismo da parte dell'azionariato diffuso nelle assemblee, in tal modo dominabili da gruppi anche ristretti. Dall'altro, può tradursi in un ostacolo al ricambio del controllo.

Un altro profilo rilevante riguarda, poi, la congruenza dei poteri speciali indicati dall'art. 2 della legge sulle privatizzazioni con l'obiettivo dell'azionariato diffuso. Com'è noto, l'art. 2 della predetta legge stabilisce la riserva in favore dello Stato di poteri speciali nella gestione di società privatizzate operanti nel settore dei

servizi pubblici o di attività ritenute strategiche, sia in termini di gradimento di azionisti con quote rilevanti ed alla conclusione di patti o accordi tra soci, sia di potere di veto su decisioni societarie e sia ancora di nomina di amministratori e sindaci.

Tali poteri - com'è noto - sono simili, ma non propriamente riconducibili all'istituto della c.d. «golden share»[22], strumento attraverso il quale in Francia e in Gran Bretagna sono stati riservati allo Stato poteri allo scopo di tutelare interessi pubblici nelle dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

L'assetto posto dall'art. 2 della richiamata legge sulle privatizzazioni assicura infatti allo Stato, anche a prescindere dalla proprietà di partecipazioni azionarie, la conservazione di un potere effettivo sulla gestione delle società cedute (e quindi non solo il mero controllo dell'interesse pubblico).

Ciò stante, l'entità e l'ampiezza dei poteri attribuibili al Tesoro, anche indipendentemente dalla presenza azionaria, richiede in concreto una definizione delle varie combinazioni possibili che sia efficace per la tutela di primari interessi nazionali e degli utenti[23] ed al tempo stesso idonea a mantenere ad un sufficiente livello le prospettive di appetibilità per il mercato delle partecipazioni da dismettere.

Per l'operazione di dismissione di partecipazioni azionarie nell'Eni S.p.a. il Governo ha ritenuto di attribuire al Tesoro tutti i poteri speciali previsti dalla richiamata normativa.

In particolare, il d.P.C.M. 5 ottobre 1995 ed il d.m. 5 ottobre 1995 hanno attribuito al Ministero del tesoro i poteri speciali previsti dalle lett. a), b), c) e d) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 474/1994 sulle privatizzazioni e, cioè, il gradimento all'assunzione di partecipazioni superiori alla percentuale, fissata con lo stesso decreto, del 3% del capitale sociale[24]; il gradimento alla conclusione di patti o accordi tra soci, nel caso in cui sia rappresentata almeno la percentuale, sempre fissata con lo stesso decreto, del 3% del capitale sociale[25]; il veto all'adozione delle più rilevanti deliberazioni della società; la nomina di un amministratore e di un sindaco effettivo.

E' noto come la finalità dell'azionariato diffuso trovi un serio ostacolo nella condizione di relativa arretratezza in cui versa la borsa. Il mercato finanziario italiano si trova infatti in una situazione di profondo squilibrio. E' quindi necessario aumentare lo spessore del mercato borsistico, che presenta oggi una capitalizzazione inferiore al 20% del PIL, contro il 33% di Francia e Spagna e oltre il 100% della Gran Bretagna. Anche se le privatizzazioni finora svolte in Italia avrebbero consentito di quadruplicare il numero degli investitori privati in titoli azionari, questo raggiunge in atto solo il 3,7% della popolazione, a fronte, del 13% della Francia e del 16,5% della Gran Bretagna.

Con il processo delle privatizzazioni, l'aumento dell'offerta di titoli, per determinare uno stabile sviluppo delle dimensioni della borsa, dovrebbe poggiare infatti su adeguati mutamenti strutturali nell'allocazione del risparmio e su una migliore articolazione degli investitori istituzionali, chiamati a conferire carattere di stabilità al mercato.

Le esperienze sinora realizzate con l'adozione dell'obiettivo dell'azionariato diffuso si sono tradotte, invece, in una partecipazione debole degli investitori istituzionali, tanto che a fondi comuni, assicurazioni e fondi pensione, secondo le prime ricostruzioni, sarebbe andata una scarsa parte dell'ammontare complessivo delle operazioni.

La legge 18 febbraio 1992, n. 149, dunque, conferma e rafforza - in linea con l'art. 47, comma 2, della Costituzione - l'obiettivo della formazione e dello sviluppo di un azionariato diffuso, già presente nella precedente normativa.

---

[22] Nell'esperienza inglese e francese, un compito tradizionalmente assegnato alle «golden share» è stato quello di bloccare le scalate ostili soprattutto da parte di società straniere. Secondo la nostra normativa, in cui i limiti ai possessi azionari rendono la scalata alle imprese privatizzate poco probabile, il gradimento nei confronti dei soci è inteso, più che ad escludere azionisti di altri paesi, ad utilizzare i poteri speciali come strumento di politica economica ed industriale (cfr. art. 2 , comma 1, il quale stabilisce che i poteri speciali siano attribuiti «tenuto conto degli obiettivi nazionali di politica economica e industriale»).

[23] Certamente il compito che attende il Governo con la cessione di partecipazioni in società che gestiscono servizi di pubblica utilità è più arduo rispetto alle operazioni relative alla prima fase. La privatizzazione delle imprese che gestiscono i servizi dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti comporta complessi problemi concernenti sia l'assetto da dare alla proprietà di tali società, sia il regime concorrenziale da garantire nello svolgimento delle relative attività economiche.

[24] L'art. 2, lett. a), della legge n. 474 intende per partecipazioni rilevanti quelle che rappresentano almeno la ventesima parte del capitale sociale rappresentato da azioni con diritto di voto nelle assemblee ordinarie o la percentuale minore fissata dal Ministro del tesoro con proprio decreto.

[25] Per l'art. 2, lett. b), della legge stessa, il potere di gradimento alla conclusione di patti o accordi riguarda l'ipotesi in cui vi sia rappresentata almeno la ventesima parte del capitale sociale costituito da azioni con diritto di voto nella assemblea ordinaria o la percentuale minore fissata dal Ministro del tesoro con proprio decreto.

La scelta operata, che mira alla crescita del mercato mobiliare e quindi a migliori condizioni di finanziamento delle imprese, pur nell'attesa di una globale riforma del mercato stesso, ha comportato, per le offerte pubbliche di vendita effettuate nell'arco di tempo considerato, l'esigenza di adottare misure finalizzate a contemperare il criterio della massimizzazione del profitto, tipico della trattativa, con l'esigenza di attirare il maggior numero possibile di risparmiatori.

Sono stati introdotti così incentivi, divieti e condizioni di favore che nella sostanza hanno portato ad una fissazione del prezzo di cessione al di sotto del valore di mercato. Durante il periodo in discorso la tipologia delle misure adottate ha assunto le seguenti principali connotazioni:

a) riduzioni sul prezzo di mercato[26]: il premio per «underpricing» (assumendo tale valore come differenza tra il prezzo di offerta ed il prezzo del giorno precedente l'operazione, o il prezzo del primo giorno di quotazione ufficiale per i titoli di nuova ammissione) è ammontato all'1,3% per INA, al 9,3% per Comit, al 10,8% per Credit, al 23,5% per IMI[27]; ove si dovesse ritenere, tuttavia, un tale indice poco significativo, specialmente per le società non quotate in borsa (per IMI ed INA corrisponde alla variazione relativa al sesto giorno successivo all'OPV, 1° giorno di quotazione ufficiale), potrebbe essere utile un incrocio con l'andamento del mercato nei 100 giorni dopo le operazioni di dismissioni, rispettivamente, di INA, Comit, Credit, IMI ed Eni, risultante dai grafici ad istogrammi che si allegano; così, a titolo esemplificativo, mentre il titolo IMI ha fatto registrare un sensibilissimo incremento all'atto della quotazione (L. 13.400 rispetto al prezzo di collocamento di L. 10.900) è poi sceso a circa L. 10.500 dopo i 100 giorni; viceversa, il titolo INA, dopo aver mostrato un andamento inizialmente prossimo al prezzo di cessione (circa 2.430 lire), è passato, ai 100 giorni, a circa 2.100 lire;

b) attribuzione gratuita di azioni («bonus share»)[28]: nelle offerte pubbliche di vendita concernenti Comit, Credit, IMI ed INA a ciascun assegnatario di dieci azioni che avesse conservato le azioni acquistate per un

---

[26] Già al punto 4) della deliberazione CIPE 30 dicembre 1992 (in Gazz. Uff., 4 febbraio, n. 28), contenente direttive sulle modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome, viene fissato il principio che ai fini della determinazione del prezzo di cessione dei titoli, i soggetti proprietari possono tenere conto sia della specifica rilevanza per i potenziali acquirenti delle partecipazioni offerte, che delle condizioni del mercato e degli aggiustamenti di prezzo opportuni per favorire la diffusione dell'azionariato.

Al punto 8, seconda parte, della delibera stessa si stabilisce poi che, in considerazione dell'obiettivo della diffusione massima dell'azionariato, i soggetti proprietari possono procedere alle relative operazioni operando, in sede di offerta a prezzo fisso, riduzioni di prezzo così come previsto al punto 4, chiaramente illustrando tale circostanza al pubblico dei risparmiatori al fine di costituire un effettivo fattore incentivante e promozionale.

[27] Si riassume brevemente di seguito la prima esperienza applicativa riguardante il prezzo di cessione delle azioni nella prima «tranche» della privatizzazione dell'IMI.

Il prezzo di collocamento è stato previsto tra un minimo di lire 9.800 ed un massimo di lire 11.000 (identico per l'OPV, l'Offerta USA e l'Offerta Istituzionale). L'intervallo di prezzo delle azioni è stato fissato dal Ministro del tesoro sulla base: a) dell'esame da parte del Comitato formato dal Ministro del tesoro, dal Ministro dell'industria, commercio e artigianato e dal Ministro del bilancio e della programmazione; b) delle raccomandazioni formulate dai coordinatori dell'offerta e dal valutatore.

E' stata prevista, inoltre, nell'ambito di detto intervallo, la fissazione del prezzo di offerta da parte del Ministro del tesoro, da effettuarsi, in nome e per conto anche degli altri proponenti, d'intesa con i coordinatori, in prossimità dell'avvio dell'OPV, anche tenendo conto delle indicazioni di interesse (prezzo/quantità) espresse dagli investitori ed avvalendosi del consulente.

Con il certificato peritale in data 21 dicembre 1993, n. 11/93/SS, il Consiglio di Borsa ha stimato in lire 11.400 il valore venale unitario delle azioni dell'IMI, sul valore nominale di lire 5.000.

Il prezzo in concreto fissato per l'OPV è stato di lire 10.900 per azione.

La procedura adottata ha in sostanza seguito la prassi internazionale in materia di OPV, che stabilisce che siano prima pubblicati nel prospetto i criteri di determinazione del prezzo e poi, subito prima dell'inizio dell'offerta, il prezzo definitivo. Durante questo arco di tempo vengono di solito invitati gli investitori istituzionali a formulare proposte indicative di acquisto (c.d. «price bookbuilding»), con salvezza della decisione definitiva sul prezzo di offerta, che è comunque di spettanza dell'ente venditore.

[28] Al punto 9 della citata deliberazione CIPE 30 dicembre 1992 è stabilito, allo scopo di attenuare il rischio di riflusso sul mercato secondario delle azioni collocate, che i soggetti proprietari possano attribuire agli acquirenti un buono rappresentativo di un diritto alla assegnazione senza corrispettivo di azioni della stessa specie, esercitabile a condizione che le azioni acquistate siano mantenute in proprietà per almeno tre periodi d'imposta consecutivi, incluso quello nel quale è effettuato il collocamento.

E' previsto, inoltre, che l'offerta al pubblico possa contenere sia facilitazioni di acquisto concesse a specifiche categorie di sottoscrittori attraverso meccanismi di rateizzazione del prezzo, sia criteri preferenziali di riparto nel collocamento. In particolare, è opportuno che godano di tali condizioni di favore, anche differentemente parametrate: i dipendenti della società i cui titoli costituiscono oggetto del collocamento e i dipendenti del soggetto proprietario delle azioni da dismettere, nonchè delle società dallo stesso, direttamente e indirettamente controllate; i soggetti legati da particolari rapporti contrattuali alla società i cui titoli costituiscono oggetto di collocamento, quali gli assicurati, i clienti di enti creditizi ovvero gli utenti, nel caso di imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità.

triennio è stata assegnata un'azione ordinaria gratuita[29]; sicchè, nell'ambito delle partecipazioni che il Tesoro attualmente possiede nell'IMI (48.430.737 azioni) e nell'INA (1.375.288.500 azioni), sono vincolate, rispettivamente, n. 6.796.285 azioni e n. 132.061.400 a favore dell'esercizio dell'opzione gratuita di acquisto concessa con le relative OPV;

c) garanzia di prezzo dei titoli offerta dal Tesoro: è il caso della OPV riguardante l'ENI; la somma accantonata per far fronte a tale garanzia ammonta a 210,6 miliardi, a fronte di un incasso lordo di 6.299,4 miliardi.

Nella direzione dell'azionariato diffuso sono state inoltre finalizzate, nelle operazioni di dismissione effettuate, quote di azioni riservate ai dipendenti o a categorie particolari di cittadini, ad esempio, assicurati, mediante l'imposizione del divieto di alienazione per un certo periodo. Il divieto ha chiaramente lo scopo di evitare che i titoli siano velocemente rivenduti per realizzare il «capital gain».

Nell'offerta globale di azioni dell'IMI, su 93,75 milioni di azioni assegnate all'OPV in Italia, 5 milioni di azioni sono state riservate ai dipendenti. Nell'OPV concernente l'INA, su 1.290 milioni di azioni, ai dipendenti sono state attribuite 24,2 milioni di azioni.

Per INA, inoltre, risultano concessi sconti in favore di dipendenti e pensionati nell'ambito dell'offerta loro riservata (10% sul prezzo dell'OPV a fronte della intrasferibilità delle azioni per un'anno e mezzo). Sull'ammissibilità di tale beneficio, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro ha recentemente deferito la pronuncia alla Sezione del controllo, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994.

Condizioni di favore e, in generale, pratiche di «underpricing» costituiscono dunque il costo, in termini di minori introiti, per il conseguimento dell'obiettivo dell'azionariato diffuso.

Siffatta correlazione dovrebbe rendere, perciò, ancor più pressante l'esigenza che il processo di privatizzazione tramite OPV, specie quando avvenga per "tranche", sia oggetto di attente e continue forme di monitoraggio al fine di accertare che l'allargamento del mercato finanziario non produca effetti perversi, sia sotto il profilo di concentrazioni non previste, sia per effetto di eventuali fenomeni di "turn-over" dei titoli.

Più in generale, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro si è posto la problematica afferente alla valutazione dei risultati ottenuti attraverso le dismissioni delle partecipazioni dello Stato nell'IMI e nell'INA. Oltre ai dati già acquisiti, e qui sinteticamente esposti, che indubbiamente costituiscono una base per valutazioni complessive sulla convenienza della dismissione rispetto ai suoi presupposti, obiettivi e risultati, all'Ufficio è parso importante acquisire le valutazioni effettuate dalla stessa Amministrazione e dal suo organo di controllo interno, competente ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 3 febbario 1993, n. 29 e successive modificazioni. In esito alla richiesta dell'Ufficio, l'Amministrazione ha trasmesso copia delle valutazioni effettuate dai responsabili del collocamento, riservandosi di formulare proprie valutazioni nella sede della relazione al Parlamento prevista dall'art. 13, comma 6, del decreto-legge n. 332/94, convertito nella legge n. 474/94, che al momento si trovava in corso di predisposizione.

Su tale delicata e complessa problematica, l'Amministrazione, dopo le prime esperienze, fondate principalmente su rilevazioni e studi dei responsabili del collocamento, sembra dimostrare una maggiore sensibilità in ordine ad un più diretto e tempestivo accertamento degli esiti delle operazioni effettuate.

Risulta, infatti, per quel che concerne la vendita delle partecipazioni nell'ENI effettuata nel novembre-dicembre 1995, che l'Amministrazione sta valutando l'attendibilità di una vasta ricerca sugli effetti prodotti nei mercati dall'operazione («aftermarket»), fondata sull'analisi delle risposte fornite ad un questionario inoltrato a banche ed a investitori istituzionali da una società specializzata.

Un primo risultato definitivamente accertato - secondo elementi forniti dalla Direzione generale del tesoro sulla base di fonti Consob - riguarda la capitalizzazione di borsa, che per effetto dell'operazione ENI, ha fatto registrare un incremento del 13,5%.

---

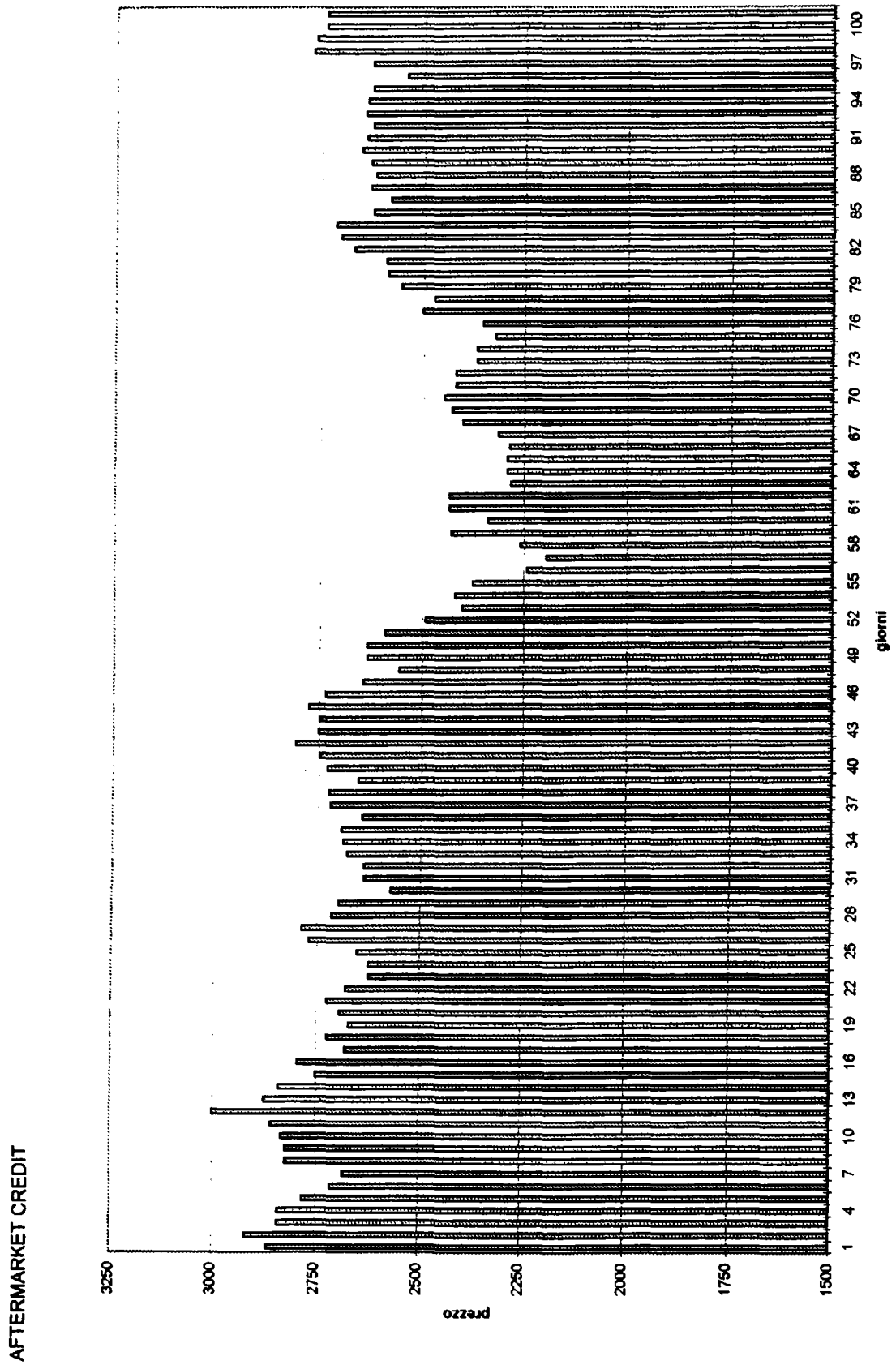
[29] Si rammenta che con direttiva in data 30 giugno 1993 del Presidente del Consiglio dei Ministri, venivano impartite disposizioni per l'accelerazione delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti economici (ENEL, INA, IMI) ed indirette (Comit, Credit, STET, AGIP).

In particolare, la direttiva prevedeva la costituzione di un Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia, stabilendo che con l'assistenza del Comitato stesso si dovesse procedere, in tutti i casi in cui fosse possibile, alle operazioni di dismissione delle partecipazioni mediante collocamenti pubblici intesi, tra l'altro, a favorire l'ampia diffusione dei titoli fra i risparmiatori; evitare concentrazioni di quote significative del capitale presso singoli azionisti.

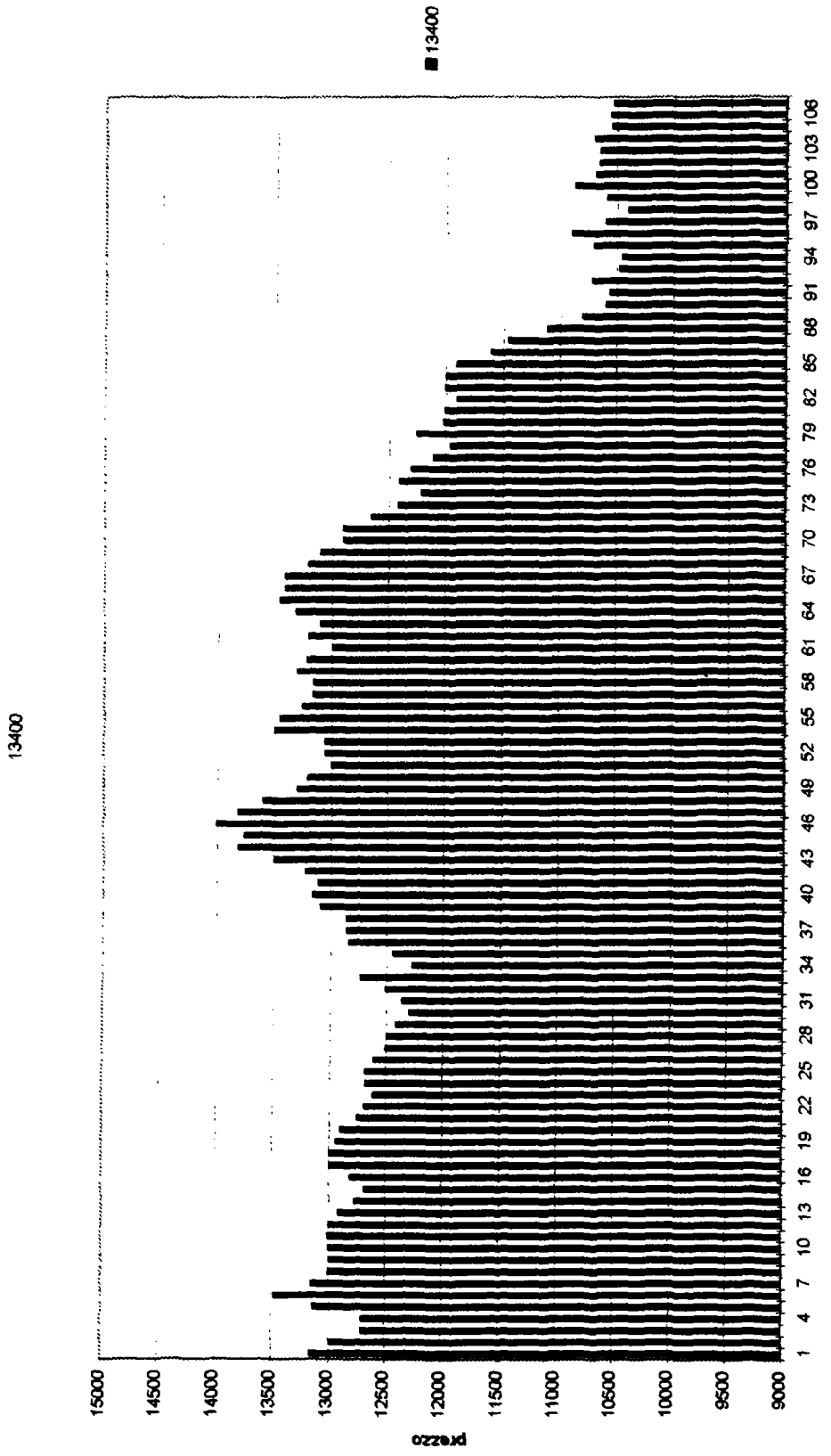
In tale quadro, con la prima OPV concernente l'IMI a ciascun assegnatario di dieci azioni che avesse conservato le azioni acquistate è stata conferita gratuitamente un'azione con godimento 1° gennaio 1996.

AFTERMARKET INA
prezzo
2500
2400
2300
2200
2100
2000
1900
1800
giorni
1
4
7
10
13
16
19
22
25
28
31
34
37
40
43
46
49
52
55
58
61
64
67
70
73
76
79
82
85
88
91
94
97
100

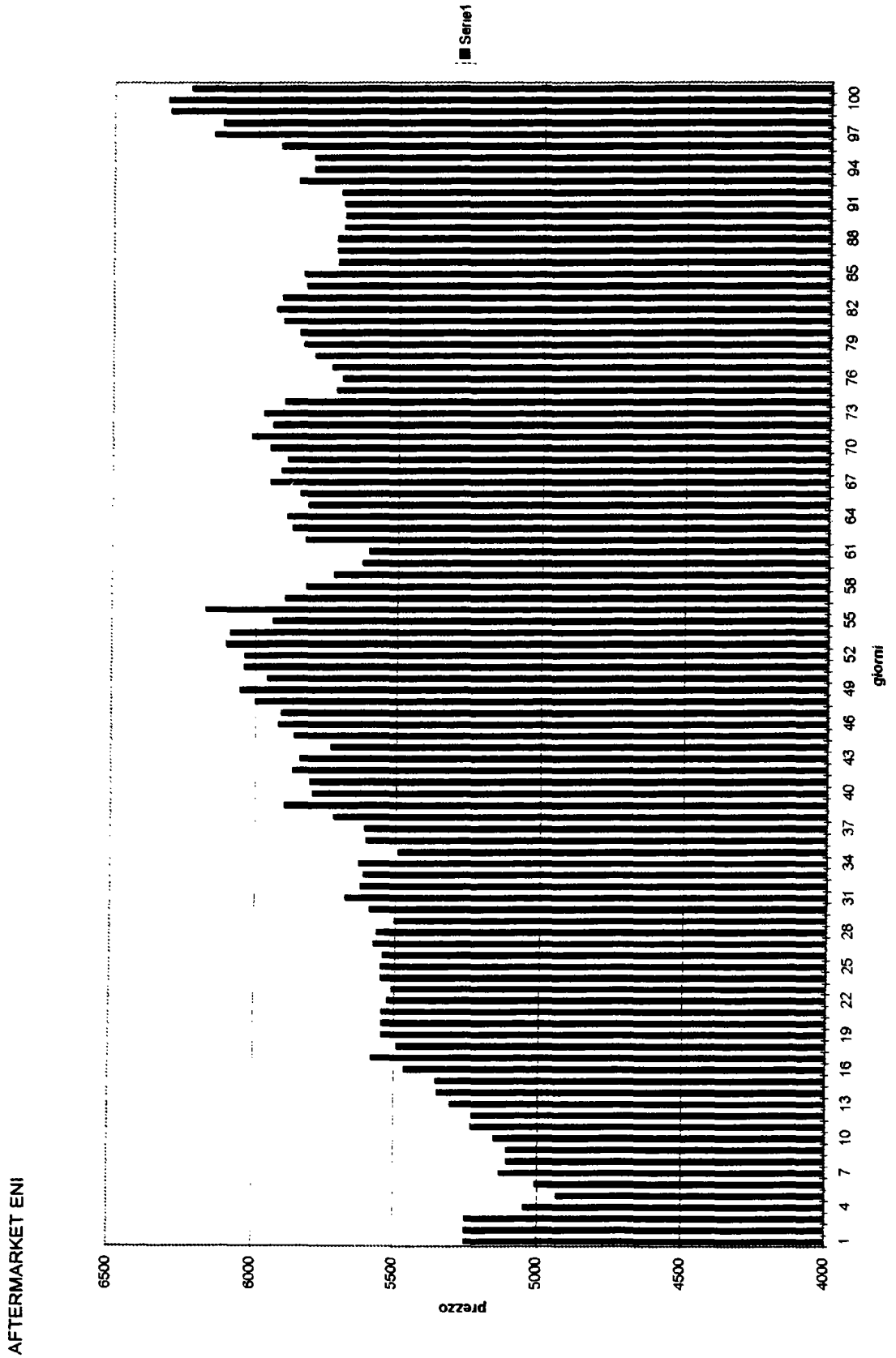
AFTERMARKET COMIT
prezzo
5000
4800
4600
4400
4200
4000
3800
3600
3400
3200
3000
giorni
1
4
7
10
13
16
19
22
25
28
31
34
37
40
43
46
49
52
55
58
61
64
67
70
73
76
79
82
85
88
91
94
97
100


AFTERMARKET CREDIT
prezzo
3250
3000
2750
2500
2250
2000
1750
1500
giorni
1
4
7
10
13
16
19
22
25
28
31
34
37
40
43
46
49
52
55
58
61
64
67
70
73
76
79
82
85
88
91
94
97
100

AFTERMARKET IMI



N.B., il prezzo di collocamento è stato di Lit. 10900, il titolo è stato immediatamente scambiato a Lit. 13.400



AFTERMARKET ENI

Capitolo V

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO

Sommario: — **Premessa**

1. **Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23**; 1.1 Fondi di rotazione gestiti dal Mediocredito Centrale S.p.A.; 1.1.1 Fondo di rotazione per la concessione di crediti finanziari agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo; 1.1.2 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazione ai Mediocrediti regionali; 1.1.3 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, nonché l'istituzione di forme di agevolazioni finalizzate al consolidamento dell'indebitamento a breve termine delle piccole e medie imprese, attraverso l'intervento dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi; 1.1.4 Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi dall'Unione Europea; 1.2 Fondo di rotazione gestito dall'IMI; 1.2.1 Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata; 1.3 Fondo di rotazione gestito dalla S.A.C.E. - Sezione Speciale Assicurazione Crediti all'Esportazione; 1.3.1 Fondo di rotazione per la concessione di indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa S.A.C.E.; 1.4 Fondo di rotazione gestito dalla CENTROBANCA; 1.4.1 Fondo per l'incremento della produttività; 1.5 Fondo di rotazione gestito dalla COOPERCREDITO; 1.5.1 Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione "Foncooper"; 1.6 Fondo di rotazione gestito dalla INSUD S.p.A.; 1.7 Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti; 1.7.1 Fondo rotativo per la progettualità; 1.7.2 Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni.

2. **Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 e gestioni fuori bilancio**; 2.1 Fondi di rotazione; 2.1.1 Ministero del Tesoro; 2.1.1.1 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 2.1.1.2 Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; 2.1.1.3 Gestione separata presso il Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; 2.1.2 Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; 2.1.2.1 Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione; 2.1.2.2 Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero; 2.1.2.3 Fondo centrale per il credito peschereccio; 2.1.2.4 Fondo per la zootecnia; 2.1.3 Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; 2.1.3.1 Fondo speciale per l'innovazione tecnologica; 2.1.4 Ministero del lavoro e della previdenza sociale; 2.1.4.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; 2.2 Gestioni fuori bilancio; 2.2.1 Gestioni fuori bilancio ricondotte in bilancio; 2.2.2 Gestioni fuori bilancio immediatamente soppresse; 2.2.3 Attività di protezione sociale disciplinate dall'art. 5 della legge n. 559 del 1993; 2.2.4 Gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione; 2.2.5 Casse conguaglio; 2.2.6 Altre gestioni fuori bilancio.

Premessa.

La legge 23 dicembre 1993, n. 559 nel disciplinare la soppressione delle gestioni fuori bilancio, ha dettato agli artt. 23 e 24 alcune norme in materia di controllo di gestioni fuori bilancio, prevedendo due diversi fenomeni gestori che, proprio in forza delle loro peculiarità, richiedono l'applicazione di distinte procedure di controllo.

L'art. 23 dispone che gli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato, trasmettano annualmente alle amministrazioni vigilanti ed alla Corte dei conti una relazione sull'attività della gestione svolta, ai fini della predisposizione da parte della Corte dei conti di un unico referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato.

Il successivo art. 24 ha previsto per le gestioni fuori bilancio non soppresse una disciplina più incisiva: la Corte dei conti, in sede di esame dei rendiconti o dei bilanci consuntivi, si pronuncia sulla regolarità delle relative gestioni e riferisce al Parlamento sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio con

un'unica relazione, nella medesima sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato di cui al precedente art. 23.

Dall'indagine istruttoria svolta per la redazione del presente referto si è evidenziata una situazione di diffusa incertezza interpretativa del disposto testuale dell'art. 23, laddove prevede l'onere dell'invio della relazione sulla attività svolta a carico degli organismi che gestiscono "al di fuori" dell'Amministrazione dello Stato fondi a carattere rotativo, costituiti da disponibilità tratte dal bilancio dello Stato.

Se si accede alla tesi di due diverse tipologie di fondi di rotazione, gestiti gli uni nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato (art. 24) e gli altri al di fuori dello stesso (art. 23), occorre identificare gli elementi distintivi che consentano di ricondurre i fondi di rotazione alla propria disciplina normativa, escludendo dall'ambito di applicazione dell'art. 23 tutti quei fondi di rotazione per i quali gli istituti di credito svolgono una mera funzione di erogatori di somme, mentre all'Amministrazione rimane la piena titolarietà della gestione e dei conseguenti poteri dispositivi.

L'esame della normativa istitutiva dei singoli "fondi" e delle procedure di formazione della volontà gestoria non sempre fornisce elementi sicuri, soprattutto in quelle fattispecie in cui le competenze dell'Amministrazione si incrociano e si sovrappongono con le funzioni degli Organismi gestori.

La soluzione del problema non è priva di implicazioni sostanziali considerato che la stessa Amministrazione ed, in alcuni casi, gli Organismi di gestione non sembrano certi delle procedure da applicare alle singole fattispecie gestorie: ne è conseguito che per una medesima gestione (il Fondo rotativo istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale) l'Organismo gestorio (Mediocredito Centrale) ha inviato, ai sensi dell'art. 23, la relazione sull'attività svolta nel corso del 1995, e l'Amministrazione (Ministero del commercio con l'estero) ha trasmesso, in base all'art. 24, il rendiconto, peraltro relativo al 1993.

Inoltre, l'applicazione ai fondi di rotazione della disciplina recata dall'art. 23 ovvero dall'art. 24, determina un diverso ambito di valutazioni da parte della Corte dei conti che, in quest'ultimo caso, conosce delle singole gestioni preliminarmente all'attività di referto, accertandone la regolarità, con verifiche più incisive sui singoli atti gestori.

E' auspicabile un intervento del legislatore volto a fare chiarezza in merito alla disciplina dei fondi di rotazione riconducendo tali gestioni, ove possibile, ad un'unica normativa di riferimento.

Negli ultimi anni sono intervenuti nella disciplina delle singole gestioni numerosi provvedimenti legislativi, con i quali sono state trasferite somme, traendole da "gestioni" in essere per destinarle, soprattutto, alla costituzione delle disponibilità di "Fondi" di nuova istituzione. In taluni casi, peraltro, i "Fondi" così costituiti sono rimasti inattivi e sono tuttora inutilizzati per ritardi nell'emanazione dei provvedimenti di attuazione, con un impoverimento reale del "valore" del capitale. Per alcuni ciò è stato determinato anche dalla necessità di disciplinare le modalità di utilizzo dei "Fondi" attraverso regolamenti, emanati ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che richiedono per il loro perfezionarsi un iter più complesso.

Ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993, il Mediocredito Centrale, l'I.M.I., la Coopercredito e la Centrobanca hanno inviato le relazioni afferenti il 1995. In merito al Fondo di rotazione gestito dalla S.A.C.E., Sezione Speciale Assicurazioni Crediti Esportazione, sono stati acquisiti dal Ministero del Tesoro i dati contabili.

Il presente capitolo viene suddiviso in due paragrafi: 1) fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23; 2) fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24.

1. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23

Il referto sui fondi che annualmente deve essere reso al Parlamento ha la duplice funzione di controllo sull'utilizzo di disponibilità pubbliche da parte di Organismi estranei all'Amministrazione e di conoscenza degli andamenti delle gestioni per una ottimizzazione, in fase di programmazione, delle risorse da destinare ad incentivi nei settori economici ritenuti meritevoli. Il presente referto costituisce una base di conoscenza dei diversi fenomeni gestori che si sono notevolmente incrementati negli ultimi anni attraverso la costituzione di nuovi "fondi di rotazione". Lo sviluppo che tale settore ha avuto merita ulteriori approfondimenti anche attraverso una riconsiderazione della materia che parta dall'individuazione delle aree economiche destinatarie degli interventi di incentivazione, al fine di evidenziare le diverse, spesso eterogenee, norme di finanziamento.

Il sistema creditizio, a seguito della nuova disciplina recata dal T.U. delle leggi bancarie e creditizie, approvato con decreto legislativo n. 385 del 1993, ha affrontato profonde trasformazioni che hanno avuto riflessi

anche su alcuni importanti Organismi di gestione di fondi rotativi. La liberalizzazione dei servizi bancari, a seguito della quale tutte le banche possono erogare finanziamenti assistiti da agevolazioni previste da leggi vigenti (art. 47 del richiamato decreto leg.vo n. 385/1993), richiede che l'Amministrazione regoli con convenzione i rapporti con tali Organismi ed amplia la possibilità di scelta dei soggetti cui affidare la gestione di fondi pubblici. E' necessario, pertanto, verificare che il processo di liberalizzazione dei servizi voluto nell'ambito dell'U.E. non abbia a subire ritardi.

Riflessi su alcuni Organismi di gestione si sono avuti anche per effetto delle privatizzazioni degli enti pubblici (legge n. 35 del 1992), che hanno richiesto una puntuale separazione tra il patrimonio proprio dell'Istituto e le disponibilità che lo stesso gestisce per conto dello Stato.

1.1. *Fondi di rotazione gestiti dal MEDIOCREDITO CENTRALE S.p.A.*

Il Mediocredito Centrale, a seguito del decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, è stato trasformato in società per azioni, venendo così ad essere interessato a tutta la problematica relativa alla privatizzazione degli enti che per legge gestiscono fondi di carattere rotativo.

Nel momento della trasformazione è stato necessario separare i fondi patrimoniali della nuova società, depositati unitamente ai fondi di agevolazione su conto corrente presso la Tesoreria unica, dagli altri fondi gestiti per conto dello Stato. I fondi patrimoniali sono stati esclusi dal regime della tesoreria unica, al quale sono rimasti assoggettati i fondi di agevolazione, depositati in conti correnti infruttiferi aperti, per ciascun "fondo", presso la Tesoreria Centrale dello Stato e per i quali il Mediocredito Centrale S.p.A. tiene contabilità separate. In tal modo è stata evitata ogni possibilità di confusione tra fondi patrimoniali e disponibilità pubbliche.

Ai sensi dell'art. 3 della legge 26 novembre 1993, n. 489, il Mediocredito Centrale S.p.A., subentrato nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche dei quali era titolare l'ente originale in forza di legge, deve stipulare apposite convenzioni, aventi ad oggetto concessioni decennali, con le amministrazioni interessate. Decorso il decennio, la gestione delle agevolazioni verrà affidata alla società che dimostrerà di avere i maggiori requisiti. Pertanto, il Mediocredito Centrale S.p.A. ha proseguito le attività di gestione delle agevolazioni di cui l'ente Mediocredito Centrale era titolare in base a disposizioni legislative e regolamentari.

Con la convenzione stipulata il 2 marzo 1995 tra il Ministero del tesoro ed il Mediocredito Centrale è stata formalizzata la concessione della gestione di alcuni fondi, non tutti a carattere rotativo: Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni ai Mediocrediti regionali (legge n. 782 del 1980), Fondo rotativo per la concessione di agevolazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di medie e piccole imprese (art. 2 del d.l. n. 149 del 1993, convertito in legge n. 237 del 1993), altri fondi a carattere non rotativo dei quali si farà cenno nel paragrafo sulle gestioni fuori bilancio. Con la convenzione sono state determinate la composizione e le competenze dell'organo deliberativo - Comitato Agevolazioni - i cui componenti sono nominati con decreto del Ministro del tesoro.

Il Comitato, nominato il 28 giugno 1995 ed insediatosi il 7 luglio successivo, approva le circolari operative, il piano previsionale dei fabbisogni finanziari, che viene trasmesso al Ministero del tesoro trenta giorni prima della presentazione della legge finanziaria ed, annualmente, i rendiconti delle gestioni.

Delibera, altresì, la concessione dei finanziamenti, le revoche, le rinunzie e le transazioni; il Mediocredito Centrale cura le istruttorie, provvede alle erogazioni ed alle relative contabilizzazioni, formula proposte sul piano previsionale dei fabbisogni finanziari e cura la rendicontazione delle operazioni effettuate.

La rappresentanza negoziale e giudiziale dei Fondi oggetto della convenzione compete al Mediocredito Centrale, quale gestore, secondo le regole del mandato. I servizi e le strutture tecnico-organizzative che curano la gestione sono distinte da quelle che seguono l'attività bancaria e la gestione dei Fondi si svolge sotto il controllo del Collegio sindacale.

Le modalità di prelievo delle disponibilità, depositate in conti correnti infruttiferi accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, intestati al Mediocredito Centrale e rubricati secondo le singole gestioni, sono disciplinate convenzionalmente.

In merito alla durata della convenzione si osserva che la stessa è stata fatta decorrere dalla data della stipula, anziché dall'entrata in vigore della legge, con la conseguenza che eventuali eccessivi ritardi nella stipula delle convenzioni potrebbero determinare un prolungamento delle gestioni così come attualmente affidate, in contrasto con il decreto leg.vo n. 385 del 1993 che, dando attuazione alla delibera CEE 89/646, ha liberalizzato i servizi bancari nell'ambito dell'U.E.

E' auspicabile che le Amministrazioni interessate procedano tempestivamente a regolare i rapporti concessori ancora non definiti al fine di adeguare le regole di affidamento e di gestione delle risorse alla disciplina del nuovo T.U. delle leggi bancarie e creditizie (art. 47 del decreto legislativo n. 385/1993).

Il Mediocredito Centrale è tra i maggiori "gestori" di fondi pubblici; è necessario che l'Amministrazione non procrastrini gli adempimenti necessari per regolare i rapporti concessori ancora non disciplinati con convenzione. Inoltre, considerato il peso non indifferente che nelle attività del Mediocredito Centrale ha la gestione di fondi pubblici, si richiederebbe una prudente comparazione tra il valore dell'attività svolta per conto dello Stato e quella propria di istituto di credito, al fine di accertare che la prima non sia preponderante rispetto a quella peculiare di un istituto bancario.

Tra i "Fondi" che ancora devono essere regolati su base convenzionale, e per i quali è richiesto il concerto tra diverse amministrazioni, oltre che del Ministero del Tesoro, o l'intervento di altra amministrazione stipulante, si trovano il Fondo di rotazione istituito dall'art. 2 del decreto legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1981, n. 394 per la concessione di agevolazioni alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea e il Fondo di rotazione istituito dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 per la concessione di crediti finanziari ai paesi in via di sviluppo (per questa gestione il Mediocredito Centrale opera sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero del tesoro nel 1987).

1.1.1 Fondo di rotazione per la concessione di crediti finanziari agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo.

Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro - Direzione Generale del Tesoro

Normativa di riferimento: legge 24 maggio 1977, n. 227, art. 26, modificato dall'art. 6, della legge 9 febbraio 1979, n. 38, sostituita dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 6 e 7.

a) - La legge n. 49 del 1987 ha disciplinato, innovandola, la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo; l'art. 6 ha previsto la concessione di crediti finanziari agevolati, a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo costituito presso il Mediocredito Centrale allocate con le leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, a favore di Stati, banche centrali o enti di Stato di Paesi in via di sviluppo. La materia è stata anche regolata dal d.P.R. del 26 aprile 1988, n. 177 e, di recente, dalla legge 28 marzo 1991, n. 106.

Il Mediocredito Centrale utilizza le disponibilità sulla base di apposita convenzione stipulata il 17 dicembre 1987 con il Ministero del tesoro ed in conformità alle delibere degli Organi per la cooperazione allo sviluppo (inizialmente il C.I.C.S. ed, attualmente, soppresso tale Comitato con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, il C.I.P.E.), i quali stabiliscono i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati che sono preceduti da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi beneficiari.

Nel corso del 1995 sono state autorizzate (con decreto) concessioni di crediti di aiuto allo sviluppo per un ammontare pari a lire 192,8 miliardi: negli ultimi anni la situazione dei finanziamenti è stata la seguente:

(Importi in milioni, per lire in miliardi)

ANNI	LIRE	$ USA	DM	ECU	FRSV
1991	421,1	432,5	69,5	300,1	=
1992	434,2	568,8	=	190,4	=
1993	145,2	65	=	43,6	=
1994	113,3	24,2	=	72	=
1995	192,8	=	=	=	=

Si nota, nel corso del quinquennio, una complessiva riduzione dei finanziamenti autorizzati, che è andata ancor più accentuandosi nel 1995.

Al 31 dicembre 1994 le disponibilità del Fondo ammontavano a 3.554,4 mld. La voce "incassi" apposta i seguenti dati contabili: versamenti da parte del Ministero del tesoro delle assegnazioni previste dalla legge 23 dicembre 1994, n. 726 per lire 48,2 mld; rientri per quote capitali per lire 245,9 mld (ripartiti in lire 102,3 mld per crediti di aiuto erogati e 143,6 mld per accordi di consolidamento firmati bilateralmente tra Governo italiano e Governi debitori, in adempimento ai processi verbali multilaterali firmati nell'ambito del Club di Parigi); interessi sui crediti finanziari pari a 179,5 mld; altri interessi maturati su disponibilità transitorie su c/c bancari per 6,7 mld; proventi per variazione di cambi sui crediti finanziari in valuta pari a 42,5 mld; 13,9 mld, che si riferiscono ad importi presenti al 31 dicembre 1995 sui c/c valutari negoziati nel 1996, calcolati sulla base del

valore dei cambi in essere al 31 dicembre 1995; 1,8 mld per "proventi diversi"; ed, infine, 934 milioni erroneamente indicati sul c/c relativo al Fondo di rotazione in esame - crediti di aiuto - mentre l'importo è di competenza del c/c intestato al Mediocredito Centrale S.p.A.

Il totale delle somme incassate dal Fondo nel 1995 è pari a 539,4 mld.

Al 31 dicembre 1995 le uscite, sempre con riferimento agli interventi previsti dall'art. 6 (crediti di aiuto) ammontano complessivamente a 712,9 mld. Le voci più significative si riferiscono alle erogazioni per 631,9 mld, di cui lire 488,3 mld per erogazioni su crediti finanziari effettuate nell'esercizio, mentre 143,6 mld si riferiscono ad accordi di consolidamento firmati entro l'anno; al versamento di 48,2 mld a seguito del disposto dell'art. 7 della delibera CIPE del 10 ottobre 1995; a 12,1 mld per commissioni al Mediocredito Centrale per l'attività di gestione del 1994.

Considerate le somme incassate dal Fondo, 539,4 mld ed i pagamenti effettuati, pari a 712,9 mld, risulta una variazione in diminuzione del fondo di cassa di 173,5 mld, che, sottratta dalle disponibilità al 31 dicembre 1994, porta la situazione del fondo di cassa al 31 dicembre 1995 a 3.380,9 miliardi.

Di tale importo 3.298,8 mld sono depositate su c/c infruttifero acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato e 82,1 mld presso c/c bancari.

Le rate non pagate, alla data del 31 dicembre 1995, sono 3.968, per quote capitale ed interessi, di cui 303,5 mld per quote capitale.

Il Mediocredito Centrale ha precisato di aver dato comunicazione della rate insolute alle Amministrazioni vigilanti, Ministero del tesoro e Ministero del commercio con l'estero.

Sul Fondo sono stati assunti impegni per finanziamenti da erogare per 1.303.249.472.871 lire, mentre il Mediocredito Centrale è stato autorizzato a concedete sette nuovi crediti di aiuto verso l'Albania, l'Ecuador, l'Egitto, la Siria e lo Zimbabwe.

b) L'art. 7 della legge n. 49 del 1987 ha previsto la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane, con il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo, con partecipazione di investitori, pubblici o privati, del Paese destinatario, nonché di altri Paesi.

I crediti vengono concessi sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati concessi ai sensi della legge n. 49 del 1987 art. 7", costituito ai sensi dell'art. 6 della medesima legge n. 49/87 presso il Mediocredito Centrale.

Le procedure di utilizzo delle disponibilità sono state disciplinate da apposita convenzione stipulata tra Ministero del tesoro e Mediocredito Centrale il 6 luglio 1988. Inoltre, gli organi per la cooperazione allo sviluppo stabiliscono i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati e la quota del Fondo rotativo che può essere utilizzata annualmente. La valutazione economica delle iniziative compete alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli affari esteri, mentre l'istruttoria è svolta dal Mediocredito Centrale. Il Comitato Direzionale esprime il proprio parere sui risultati sia della valutazione sia dell'istruttoria. Il Mediocredito Centrale svolge una prima analisi sul grado di affidabilità dell'impresa, in generale ed in relazione all'iniziativa per la quale è richiesto il finanziamento.

Mentre nel 1994 il Mediocredito Centrale non era stato autorizzato a concedere nuovi crediti, nel corso del 1995 sono stati autorizzati finanziamenti per un importo di 42,2 mld.

Nell'ultimo quinquennio la situazione dei finanziamenti autorizzati (con decreti) è stata la seguente:

(importo in miliardi di lire)

Anni	Importo dei finanziamenti
1991	=
1992	23,6
1993	21
1994	=
1995	42,2

Il rendiconto finanziario fornisce le seguenti risultanze.

Le disponibilità al 31 dicembre 1994 ammontavano a 98,1 miliardi.

In entrata risultano le seguenti poste contabili: con delibera CIPE del 10 maggio 1995 è stato disposto un finanziamento, per gli interventi in esame, con lo storno di 48,2 mld dai fondi in essere per le operazioni di cui all'art. 6 della medesima legge n. 49 del 1987; inoltre, sono stati incassati 3 mld per rientri quote capitali, 735

mln a titolo di rate interessi e 161 mln quali interessi su disponibilità del c/c bancario, derivanti da temporanee giacenze di fondi in attesa di erogazione.

Le entrate a fine esercizio ammontano a complessivi 52 mld; le erogazioni per finanziamenti sono state pari a 31 mld; le commissioni al Mediocredito Centrale, per l'attività di gestione svolta nel 1994 sono ammontate a 67,5 mld, mentre la commissione una tantum di 96,5 mln è stata calcolata sull'importo di ciascun credito agevolato accordato. Complessivamente i pagamenti, sommando quanto pagato per imposte, sono stati pari a e 31,2 mld. Inoltre, per provvigioni al Mediocredito Centrale per l'anno 1995 sono stati liquidati 109 milioni.

Il "fondo di cassa", considerate le voci di entrata e di spesa, ha avuto una variazione in aumento di 20,9 mld. Le disponibilità del fondo di cassa a fine esercizio ammontavano a 119 mld (98,1 mld fondo di cassa al 31 dicembre 1994 + 20,9 mld variazione in aumento nel corso del 1995). Le anzidette disponibilità sono depositate, quanto a 116,7 mld presso un c/c infruttifero acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato, mentre 2,3 mld sono depositate su un c/c bancario.

Gli impegni assunti per finanziamenti da erogare risultano pari a 12,3 mld; sono stati emanati, nel corso del 1995, 12 nuovi decreti di autorizzazione per nuovi finanziamenti.

Il Fondo in esame, complessivamente, per gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 della legge, n. 49 del 1987, ha ricevuto dotazioni pari a 12.167,5 mld. Considerato l'avanzo di gestione del 1995 di 192,4 mld, la voce "creditori diversi" pari a 28,6 mld ed il disavanzo relativo al 1994 di 514,2 mld, si riscontra una consistenza del Fondo di rotazione, al 31 dicembre 1995, di 11.874,3 miliardi.

1.1.2 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni ai mediocrediti regionali.

Normativa di riferimento: legge 28 novembre 1980, n. 782, art. 2, lett. a).

Il fondo di rotazione non è più attivo. Era stato istituito dall'art. 2 della legge 28 novembre 1980, n. 782, che aveva previsto uno stanziamento di lire 500 miliardi da utilizzare per la concessione di anticipazioni a favore dei Mediocrediti regionali, per essere da questi impiegati nei settori di competenza in operazioni di finanziamento di iniziative da realizzare da piccole e medie imprese. I rientri per capitale ed interessi delle anticipazioni dovevano essere utilizzate per la concessione di nuove anticipazioni; le somme relative erano tenute dal Mediocredito Centrale in conti infruttiferi presso la Tesoreria Centrale dello Stato. Con decreto legge 31 luglio 1981, recante "provvedimenti urgenti in alcuni settori dell'economia", convertito in legge 2 ottobre 1981, n. 544 era stato previsto un ulteriore stanziamento di lire 190 miliardi.

Nel 1993 alcuni provvedimenti legislativi hanno disposto trasferimenti di somme dalla gestione in esame ad altri Fondi, anche di nuova istituzione:

a) il decreto legge 20 maggio 1993, n. 148 - Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione - convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236, ha previsto un prelievo di lire 15 miliardi dalle somme affluite al Fondo di rotazione in esame per rientri capitali ed interessi, a favore del Fondo speciale per gli interventi e la salvaguardia dei livelli della occupazione, istituito dall'art. 17 della legge 27 febbraio 1985, n. 49 e di lire 25 miliardi a favore del Fondo istituito dall'art. 1 della medesima legge n. 49/85 in essere presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro, per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (Foncooper);

b) l'art. 2 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 149, recante interventi urgenti in favore dell'economia, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 237 ha stabilito che i rientri per capitale ed interessi delle anticipazioni concesse negli anni pregressi fossero destinate per lire 100 miliardi per ciascun anno dal 1993 al 1997, alla costituzione presso il Mediocredito Centrale di un nuovo Fondo rotativo da impiegare per la concessione di anticipazioni alle società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo, iscritte nell'albo di cui all'art. 2, comma 3, della legge 5 ottobre 1991, n. 317 o ad operatori aventi sede in Italia ed autorizzati all'investimento nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, da impiegare, in aggiunta alle risorse proprie, per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese organizzate come società di capitali o come società cooperative con sede in Italia;

c) l'art. 11 della legge 27 ottobre 1994, n. 598 ha previsto che la parte residua dei rientri nel Fondo di rotazione in esame fosse destinata per una quota pari al 50% ad incrementare il Fondo contributi istituito dalla legge 28 maggio 1973, n. 295;

d) l'art. 3 della legge 8 agosto 1995, n. 341 ha disposto che tutte le disponibilità del Fondo di rotazione in parola ed i relativi rientri affluiscano al predetto Fondo contributi, salvo quanto già previsto dalla citata legge n. 237 del 1993 in merito alla destinazione di 100 miliardi per la costituzione del nuovo Fondo rotativo in precedenza richiamato.

Il rendiconto finanziario del Fondo di rotazione attesta la seguente situazione.

Le disponibilità al 31 dicembre 1994 erano pari a 554,7 mld; nel corso del 1995 non sono state effettuate erogazioni; le entrate complessive sono ammontate a 346,8 mld, di cui 417 milioni per interessi su disponibilità transitate su c/c bancari al 31 dicembre 1995 per temporanee giacenze di fondi (interessi assoggettati dal 3 marzo 1995 a ritenuta fiscale del 30% - pari a 125 mln); 103,2 mld per quote interessi su mutui erogati (complessivamente le due poste per "interessi" costituiscono le "entrate per redditi") e 243,2 mld per quote capitale relative ai mutui erogati (complessivamente queste due ultime voci, pari a 346,4 mld costituiscono l'ammontare dei rientri sul "Fondo").

Le uscite (o pagamenti) complessive sono state pari a 772,5 mld, determinate: da quanto dovuto per ritenute fiscali sugli interessi maturati sui c/c bancari, per commissioni di spettanza del Mediocredito Centrale, relativamente alla gestione del Fondo per l'anno 1994 e per il primo semestre 1995 pari a 1,2 mld; dal versamento di 471,3 mld, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 341 del 1995 a favore del Fondo per la concessione di contributi sul pagamento degli interessi, di cui alla legge n. 295 del 1973; dal versamento di 300 miliardi al Fondo rotativo istituito presso il medesimo Mediocredito Centrale ai sensi del richiamato art. 2 della legge n. 237 del 1993.

Le variazioni del fondo di cassa nel corso del 1995, dovute alla differenza tra i "pagamenti" e gli "incassi" (772,5 mld e 346,8 mld) attestano una variazione in diminuzione di 425,7 mld che sommata alle disponibilità in essere al 31 dicembre 1994 porta la situazione del "fondo di cassa" al 31 dicembre 1995 a 129 mld, di cui 128,3 mld depositate presso la Tesoreria Centrale dello Stato e 735 mln presso c/c bancari.

Nel corso dei primi mesi del 1996 sono stati effettuati altri versamenti al Fondo contributi di cui alla legge n. 295 del 1973. Appare opportuna la predisposizione, in accordo con l'Amministrazione vigilante, di un piano che consideri i tempi dei versamenti al fine di evitare giacenze inutilizzate.

1.1.3 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, nonché l'istituzione di forme di agevolazioni finalizzate al consolidamento dell'indebitamento a breve termine delle piccole e medie imprese, attraverso l'intervento dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi.

Normativa di riferimento: come già indicato nel paragrafo precedente, l'art. 2 della legge n. 237 del 1993, di conversione del decreto legge n. 149 del 1993, ha istituito un Fondo di rotazione presso il Mediocredito Centrale da utilizzare per la concessione di anticipazioni alle società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo, iscritte all'albo di cui all'art. 2, comma 3 della legge n. 317 del 1991, nonché ad enti creditizi e società finanziarie di partecipazione iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 7 del decreto legge 3 maggio 1991, n. 143 convertito, con modificazioni, dalla legge 5 settembre 1991, n. 197.

Le anticipazioni dovranno essere impiegate, in aggiunta a risorse proprie, per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, organizzate come società di capitali e come società cooperative, con sede in Italia.

Nella misura massima del 20% degli accantonamenti previsti, il Fondo potrà essere utilizzato per forme di agevolazioni finalizzate al consolidamento dell'indebitamento a breve termine delle piccole e medie imprese, attraverso gli interventi a favore di consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi.

Le disponibilità del Fondo sono state costituite dal versamento di 300 miliardi dal Fondo rotativo istituito dalla legge n. 782 del 1980 (di cui al precedente punto 112). La somma di 300 miliardi si riferisce ai rientri del 1995 e per 200 miliardi agli accantonamenti relativi agli anni 1993 e 1994. Accantonamenti sulle disponibilità del predetto Fondo di rotazione ex legge n. 782 del 1980, di lire 100 miliardi, sono previsti per gli anni 1996 e 1997 per costituire la dotazione del Fondo in parola.

Il Fondo non è ancora operativo, in quanto i decreti di attuazione del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che devono stabilire le modalità della gestione, non sono stati ancora emanati.

1.1.4 Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi dall'Unione Europea.

Occorre preliminarmente osservare che l'Amministrazione, ritenendo applicabile alla gestione in esame la disciplina dell'art. 24, in quanto il "Fondo" è gestito da un Comitato istituito dall'art. 2 della legge n. 494 del 1981 presso il Ministero del commercio con l'estero, trasmette i rendiconti alla Corte dei conti per l'accertamento della regolarità. L'ultimo rendiconto trasmesso attiene all'esercizio finanziario 1993.

Normativa di riferimento: il decreto legge 28 maggio 1981, n. 251 convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 1981, n. 394, ha istituito presso il Mediocredito Centrale un Fondo a carattere rotativo, destina-

to alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale, di cui all'art. 15, lett. n) della legge 24 maggio 1977, n. 227 (studi di mercato, spese di dimostrazioni e pubblicità ecc.), in Paesi diversi da quelli dell'Unione Europea.

La legge 28 febbraio 1986, n. 41 ha stabilito che le disponibilità del Fondo possano essere utilizzate, nel limite di 37,5 miliardi, compresi nel fondo di cassa, per la concessione ai soggetti beneficiari dei finanziamenti, non in grado di fornire idonee garanzie, di una garanzia integrativa e sussidiaria non superiore al 50% dell'ammontare del finanziamento.

La successiva legge 20 ottobre 1990, n. 304, "Provvedimenti per la promozione delle esportazioni", all'art. 1, ha incrementato il Fondo in esame di lire 42.350 milioni per il 1991 e di lire 92.350 milioni per il 1992, mentre al successivo art. 3 ha previsto che le disponibilità finanziarie, nel limite di 50 miliardi, possano essere utilizzate per la concessione di finanziamenti agevolati a fronte di spese da sostenere da parte di imprese italiane per la partecipazione all'estero a gare internazionali.

Il Fondo è amministrato da un Comitato, istituito presso il Ministero del commercio con l'estero, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 494 del 1981, che delibera in merito alla concessione dei finanziamenti, mentre il Mediocredito Centrale, cura l'istruttoria delle operazioni, provvede all'utilizzo delle disponibilità e gestisce la relativa contabilità.

Al 31 dicembre 1995 risulta un contenzioso relativo a 67 posizioni, per un importo complessivo da recuperare di 23,6 mld.

Il Ministero del tesoro, sugli stanziamenti disposti dal d.l. n. 251 del 1981, convertito in legge n. 394 del 1981, e dalla legge n. 304 del 1990, ha effettuato i seguenti versamenti:

	(importi in milioni di lire)	
Quota	1981	75.000
	1982	150.000
	1983	150.000
	1991	42.350
	1992	92.350
	Totale	509.700

A tale somma vanno aggiunte le seguenti assegnazioni:

(importi in milioni di lire)	
ex art. 14, legge 5 ottobre 1991, n. 317	100.000
ex legge 20 maggio 1993, n. 156	50.000
ex legge 23 dicembre 1994, n. 724	47.500
Totale	197.500

Complessivamente il Fondo ha ricevuto una dotazione pari a 707.200 milioni.

Il rendiconto finanziario reca le seguenti risultanze contabili: disponibilità al 31 dicembre 1994 pari a 443 mld; entrate al 31 dicembre 1995 132,8 mld (di cui 61,7 mld quali entrate correnti e 71,1 mld in conto capitale); uscite pari a 64,7 mld (di cui 677 mln quali spese correnti e 64,1 mld quali spese in conto capitale); variazioni in aumento a fine esercizio pari a 68,1 mld.

Tra le entrate correnti risultano 47,5 mld per assegnazioni di cui alla legge n. 724 del 1994, mentre tra le uscite si attestano, tra l'altro, 64,1 mld per finanziamenti erogati e, complessive, 394 mln per commissioni al Mediocredito Centrale per la gestione del "Fondo" e delle garanzie integrative di cui alla legge n. 41 del 1986.

Il confronto delle voci "pagamenti" ed "incassi" accerta un avanzo di 68 mld, che aggiunto al fondo di cassa al 31 dicembre 1994, pari a 443 mld, porta la situazione del fondo di cassa al 31 dicembre 1995 a 511 miliardi.

Di tale importo, 504,4 mld sono depositate su di un c/c infruttifero acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato, mentre 6,5 mld sono depositate in altro c/c bancario quale temporanea giacenza per finanziamenti in corso di erogazione alla data del 31 dicembre 1995.

Per gli interventi previsti dalla legge n. 46 del 1986, a favore di soggetti che non sono in grado di fornire idonee garanzie, il Comitato, di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, nel corso del 1989, ha deliberato di destinare alla concessione di idonee garanzie sussidiarie un importo complessivo di 13,1 mld; al 31 dicembre 1995 risulta concessa per garanzie una somma complessiva di 2,5 mld, di cui 1,3 mld attivate.

La situazione contabile delle quote capitale scadute accerta una somma complessiva di 10,6 mld, delle quali 10,3 mld si riferiscono ad imprese ammesse a procedure concorsuali. Per una maggiore tutela del patrimonio del Fondo di rotazione, il Mediocredito Centrale acquisisce, a titolo di garanzia, unicamente fideiussioni bancarie, ad eccezione della garanzia integrativa e sussidiaria di cui si è detto, prevista dalla legge n. 41 del 1986.

Al 31 dicembre 1995 i finanziamenti in essere ammontano a 242,3 mld, di cui 16,9 mld per gli interventi previsti dall'art. della legge n. 304 del 1990; gli impegni assunti per finanziamenti da erogare sono pari a 322,9 mld per le operazioni di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981 e 12,6 mld per gli interventi di cui al richiamato art. 3 della legge n. 304 del 1990.

Per quanto riguarda gli interventi a sostegno delle imprese che abbiano predisposto programmi di penetrazione commerciale in Paesi non comunitari, si segnala che il Paese verso il quale si è diretto il maggior numero di programmi è gli Stati Uniti d'America, con 37 richieste di finanziamento accolte nel 1995, seguito da Hong Kong con 10, dalla Cina con 9, dall'Argentina e dal Brasile con 5 ciascuno, dal Giappone e dalla Russia con 4, dall'Ungheria con 3 e da vari altri Paesi, la maggior parte dei quali interessati da un solo programma, per un totale di 100 programmi finanziati.

1.2. *Fondo di rotazione gestito dall'I.M.I.*

1.2.1 - Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata.

Normativa di riferimento:

a) art. 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089 di conversione del decreto legge 30 agosto 1968, n. 918 che ha istituito il "fondo";

b) legge 17 febbraio 1982, n. 46: le imprese presentano autonomamente all'IMI progetti di ricerca applicata, eventualmente estesi anche alla realizzazione di impianti pilota o di impianti sperimentali su scala semindustriale, finalizzati ad ottenere nuovi prodotti ovvero a realizzare nuovi processi, migliorando in modo significativo prodotti e/o processi esistenti. Il finanziamento viene concesso per sostenere i costi per lo svolgimento di tali progetti. Il Fondo concede crediti agevolati e contributi nella spesa; i contributi sono concessi ai progetti che presentano caratteristiche di particolare rilevanza tecnologica e di elevato rischio industriale. Le piccole e le medie imprese usufruiscono di una procedura semplificata per progetti di ricerca e sviluppo di costo fino a 2.500 milioni di lire e di durata fino a due anni con un finanziamento pari al 70% dei costi sostenuti al tasso agevolato del Fondo;

b.1) art. 4 della legge n. 46/1982: contributi a piccole e medie imprese. Le piccole e medie imprese (PMI) industriali, che commissionano ricerche a laboratori iscritti in apposito albo del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, possono ottenere un contributo a fronte dei costi sostenuti per attività che riguardano sia le ricerche di carattere applicativo sia i trasferimenti di conoscenze e innovazioni. Le domande sono presentate direttamente all'IMI;

b.2) art. 9 della legge n. 46/1982: per lo sviluppo di temi compresi nei programmi nazionali di ricerca (PNR), definiti dal Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, pubblicati sulla G.U., l'IMI stipula, per conto dello Stato, contratti di appalto con le imprese per la realizzazione di ricerche finalizzate allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche, suscettibili di applicazione industriale nel medio periodo. I soggetti indicati dalla legge devono presentare la domanda al Ministero dell'Università, nei termini indicati dai bandi e secondo lo schema predisposto;

b.3) art. 10 della legge n. 46/1982: trattasi di finanziamenti, concessi attraverso lo strumento del contratto, di progetti di ricerca applicata proposti da amministrazioni pubbliche anche regionali, imprese, enti di ricerca ed enti pubblici economici. Si configura come una commessa pubblica proposta dagli anzidetti soggetti, la cui esecuzione è affidata ad organismi che abbiano i requisiti previsti dall'art. 2 della citata legge n. 46/82. Le modalità di attuazione sono definite con decreto del Ministero dell'Università del 18 dicembre 1995, pubblicato sulla G.U. del 29 febbraio 1996, n. 50;

c) Legge 11 marzo 1988, n. 67 - Progetti di formazione professionale. I destinatari delle provvidenze possono ottenere contributi nella spesa a fronte di costi da sostenere per l'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca di età inferiore ai 32 anni, al fine di preparare risorse umane altamente qualificate nella ricerca e sviluppo. La formazione deve essere attuata con il concorso di strutture universitarie o post-universitarie e/o società di ricerca costituite con il Fondo Ricerca Applicata;

d) Legge 13 febbraio 1987, n. 22: Progetti Eureka. Le categorie di imprese ed operatori economici previsti dalla legge n. 22 del 1987 possono ottenere contributi nella spesa a fronte di costi da sostenere per la partecipazione ad iniziative di cooperazione internazionale e comunitaria nel settore della ricerca applicata, con

finalità esclusivamente pacifiche, già approvate nelle sedi competenti. Le domande di intervento finanziario devono essere presentate al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

f) L'IMI, quale gestore del Fondo Ricerca Applicata, può partecipare, con risorse del Fondo medesimo e quote di maggioranza relativa, al capitale della società di ricerca costituite per attuare progetti che rivestono interesse di carattere nazionale o riguardano interi comparti o sono finalizzati alla promozione ed al trasferimento dell'innovazione in settori di rilevante interesse economico e sociale;

g) Decreto legge 16 maggio 1994, convertito con legge 19 luglio 1994, n. 451: formazione, riorientamento e recupero di competitività di strutture di ricerca industriali. Detto strumento non è stato ancora reso operativo.

Amministrazione vigilante: Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Complessivamente sono state presentate 388 domande a fronte delle 262 del 1994. Tale incremento è stato determinato anche dalla introduzione di una procedura semplificata per le piccole e medie imprese, entrata in vigore nel mese di settembre 1995, e dall'incremento dell'attività deliberativa del Ministero dell'Università, che si è espresso su interventi pari a 894 miliardi, mentre nel precedente esercizio finanziario era stato raggiunto un volume di interventi di 309 miliardi. Tale sviluppo è stato determinato dalla ripresa, dal mese di marzo 1995, dell'attività del Comitato Tecnico Scientifico, istituito ai sensi dell'art. 7 della legge n. 46 del 1982. Nel dettaglio, le domande pervenute all'IMI hanno riguardato 216 progetti autonomi per un costo pari a 1.325,3 mld; 8 progetti di formazione, con un costo di 10,2 mld; 40 progetti Eureka, le cui domande sono state trasmesse dal Ministero dell'università, pari ad un costo di 259,8 mld; 124 richieste di interventi da parte di piccole e medie imprese per ricerche commissionate a laboratori esterni, con un costo di 29,7 mld. Il costo totale relativo alle domande pervenute all'IMI è stato pari a lire 1.625 miliardi.

Gli interventi deliberati hanno riguardato 158 progetti autonomi, con un costo di 1.380,4 mld ed un valore di interventi di 593,1 mld; 27 progetti di formazione, con un costo di 22,3 mld ed un valore di finanziamento di 15,4 mld; 40 progetti Eureka, pari ad un costo di 355,8 mld e finanziamenti per 177,9 mld; 116 contributi ai progetti di piccole e medie imprese, con un costo di 23,2 mld ed un valore di finanziamenti di 11,6 mld; 7 programmi nazionali di ricerca, con un valore complessivo di interventi pari a 96,2 mld, di cui 9,8 mld per la formazione. Il costo complessivo dei progetti deliberati dal Ministero dell'università ammonta a 1.781,7 mld, mentre il totale degli interventi è pari a lire 894,2 mld.

I progetti autonomi hanno usufruito del 66% degli interventi, i progetti Eureka del 20%, i programmi nazionali di ricerca dell'11%, i progetti di formazione del 2% ed i contributi a progetti delle piccole e medie imprese dell'1%.

Le stipule perfezionate hanno impegnato complessivamente 558,9 mld, mentre le erogazioni effettuate nel 1995 sono dettagliate nella seguente tabella:

Erogazioni nel 1995 - Entità degli interventi

in miliardi

	Credito agevolato	Contributi alla spesa	Contratti di ricerca	Totale
Progetti autonomi	110,2	95,9	=	206,1
Progetti di formazione	=	11,2	=	11,2
Progetti Eureka	=	140,5	=	140,5
Contributi a PMI	=	11,6	=	11,6
Programmi Naz.Ricerca	=	=	149,5	149,5
Totale	110,2	259,2	149,5	518,9

Ancora come dato complessivo, relativo a tutti gli strumenti di intervento, risulta cresciuto anche il volume delle stipule e delle erogazioni perfezionate, che hanno raggiunto, quanto alle prime, il valore di 559 mld contro i 408 del 1994, mentre le erogazioni effettuate ammontano a 519 mld a fronte dei 512 mld del 1994.

Le piccole e medie imprese hanno usufruito di risorse con una incidenza del 15,9% sul totale degli stanziamenti, mentre le regioni in ritardo di sviluppo sono state destinatarie di finanziamenti per il 6,9% del totale.

In totale le disponibilità del Fondo per il 1995 sono state pari a 982,7 mld, cui vanno aggiunti i 100 mld recati dalla legge n. 451 del 1994 per la formazione ed il riorientamento delle strutture di ricerca industriali. Detta somma era costituita da 362,3 mld quali residui al 31 dicembre 1994, da 95,7 mld per assegnazioni di-

sposte dalla legge n. 725 del 1994 e successivi decreti, da 524,7 mld per rientri o minori utilizzi relativi a ricerche già finanziate.

Gli impegni assunti su tali disponibilità ammontano complessivamente a 760,1 mld, così ripartiti: 352,3 sui residui 1994, 58,9 mld sugli stanziamenti disposti dalla legge finanziaria per il 1995 e 348,9 sui rientri.

Al 31 dicembre 1995 i residui, tenuto conto degli impegni assunti, ammontano a 222,6 mld oltre i 100 mld di cui alla legge n. 451 del 1994. Si nota, rispetto alla situazione del Fondo al 31 dicembre 1994, una diminuzione delle somme residue pari a 139,7 mld.

Considerato l'ammontare dei residui al 31 dicembre 1995, pari a 222,6 mld, la somma che affluirà al Fondo per rientri, minori utilizzi e decadenze del 1995, utilizzabili nel 1996, per 747,4 mld, gli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria per il 1996, per 110 mld e di quelli della legge n. 451 del 1994, pari a 50 mld ed, infine, i 100 mld destinati dalla legge n. 45 del 1994 alla formazione, il cui utilizzo ancora non è operativo, le disponibilità per il 1996 ammontano a 1.230 mld. Tenuto conto dei dati forniti dall'Organismo gestore relativamente alla situazione delle domande da esaminare, in istruttoria o in attesa di delibera del Ministero dell'Università, dei contratti da stipulare ed in fase di erogazione la somma relativa alle disponibilità per il 1996 appare insufficiente.

Nel 1995 sono stati conclusi 133 progetti di ricerca, per un costo complessivo di 1.289 mld ed un intervento pari a 457 mld. 27 progetti sono stati sviluppati dalle piccole e medie imprese, mentre 34 si sono svolti almeno parzialmente nel Mezzogiorno, con conseguente destinazione a queste regioni di 104 mld (22,8%).

Dall'inizio di operatività del Fondo, fino al 31 dicembre 1995, sono stati stipulati 1.925 contratti, con erogazioni per 5.712,5 mld, mentre i progetti conclusi e finanziati con le leggi n. 1089 del 1968 (e successive integrazioni e modificazioni) e n. 22 del 1987 ammontano a 1.665; quelli finanziati con la legge n. 227 del 1995 a 25, per un totale di 1.690 progetti per un costo complessivo di 9.574 mld.

Il numero di progetti che hanno avuto risultati allineati o migliori rispetto alle previsioni è stato di 1.438, dei rimanenti 252 progetti, 162 sono stati interrotti prima della conclusione e 90, comunque meritevoli di essere conclusi, hanno fornito risultati inferiori rispetto agli obiettivi.

1.3. Fondo di rotazione gestito dalla S.A.C.E. - Sezione Speciale Assicurazione Crediti all'Esportazione - per la concessione di indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa SACE.

Normativa di riferimento: la legge 24 maggio 1977, n. 227, art. 2, ha istituito presso l'Istituto nazionale assicurazioni la Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - S.A.C.E., con personalità giuridica di diritto pubblico e con autonomia patrimoniale e di gestione, prevedendo, tra l'altro, il controllo della Corte dei conti sulla gestione. Il "fondo di dotazione", con funzione di capitale sociale, ha ricevuto uno stanziamento iniziale di 20 miliardi ed è stato successivamente incrementato. La successiva legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria) all'art. 18 ha istituito presso la S.A.C.E. un "fondo di rotazione", le cui disponibilità finanziarie possono essere utilizzate per far fronte agli indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della S.A.C.E. medesima e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello intergovernativo. La dotazione iniziale ammontava a 100 mld e viene alimentato, oltre che dai rifinanziamenti che devono essere autorizzati annualmente con la legge di approvazione del bilancio, dai rientri relativi ai crediti ristrutturati.

Le condizioni, le modalità ed i termini di utilizzo dei mezzi finanziari del "fondo" sono disciplinati da apposita convenzione tra il Ministero del Tesoro e la S.A.C.E.

La S.A.C.E. non ha trasmesso alla Corte dei conti la relazione sull'attività di gestione svolta nel corso del 1995, prevista dal più volte citato art. 23. L'Amministrazione del Tesoro, che esercita la vigilanza in forza dell'art. 2, comma 2, della legge istitutiva n. 227 del 1977, ha fornito i dati contabili relativi all'esercizio 1995.

Si osserva che il "fondo di rotazione" in esame presenta delle peculiarità rispetto ai fondi di rotazione in genere. Nel caso di specie, infatti, la tempistica dei rientri è determinata dalle situazioni economico-politiche dei Paesi nei quali si sono verificati i "sinistri"; non solo, pertanto, molto spesso non seguono cadenze predeterminate ma, nel maggior numero dei casi, affluiscono a distanza di molti anni.

Anche i rapporti tra utilizzo del "fondo di dotazione" e "fondo di rotazione" non sono sempre aderenti al disposto normativo, che vorrebbe che le disponibilità finanziare depositate sul "fondo di rotazione" fossero utilizzate solo dopo il perfezionarsi di accordi intergovernativi. Nella realtà il ricorso al "fondo di rotazione" sembra avvenire anche in anticipo rispetto a tali accordi di ristrutturazione dei crediti.

Si osserva che anche nella materia è da auspicare un intervento del legislatore di adeguamento della legislazione, che risente delle mutate situazioni politiche ed economiche di molti paesi esteri, situazioni che rendono i rischi di "sinistri" non più fatti eccezionali. La Corte dei conti, Sezione controllo Enti, in particolare

nella relazione al Parlamento relativa all'esercizio 1993, ha evidenziato la necessità di un aggiornamento della normativa primaria dell'ente che, tra l'altro, disciplini in modo nuovo e più aderente alle necessità di chiarezza contabile, i rapporti patrimoniali tra Ministero del Tesoro e S.A.C.E.

Il "Fondo" ha ricevuto negli anni i seguenti stanziamenti:

	(in miliardi)
1984	200
1985	200
1986	200
1987	195
1988	220
1989	230
1990	330
1991	430
1992	430
1993	430
1994	430
1995	430
Totale	3.295

Gli utilizzi sono stati:

1984	9.977.959.290
1985	95.439.137.048
1986	12.116.496.210
1987	=
1988	45.611.484.408
1989	21.093.929.467
1990	=
1991	6.610.215.808
1992	53.933.109.909
1993	8.873.188.053
1994	33.691.262.402
1995	2.975.363.006
Totale	980.322.145.601

I rientri per quota capitale sono stati:

1984	=
1985	=
1986	2.451.577.286
1987	7.194.834.068
1988	79.181.709
1989	9.592.982.423
1990	24.178.416.127
1991	751.110.543
1992	120.032.186.487
1993	55.371.293
1994	4.739.557.122
1995	417.896.379
Totale	583.693.113.437

I rientri interessi di accordo:

1984	=
1985	=
1986	2.635.449.770
1987	52.007.000
1988	6.942.666.458
1989	8.048.803.113
Totale	7.914.926.339

Il giroconto interessi su c/c accerta una cifra complessiva di 9 miliardi.

Spese recuperi interessi ed altro ammontano a complessive 1,9 mld il saldo al 31 dicembre 1995 è pari a 17,3 mld.

1.4. *Fondo di rotazione gestito dalla CENTROBANCA*

1.4.1 Fondo per l'incremento della produttività.

Normativa di riferimento: legge 31 luglio 1954

Amministrazione vigilante: Ministero del Tesoro - Divisione Generale del Tesoro.

Alla data del 31 dicembre 1994 le assegnazioni alla Centrobanca ammontavano , complessivamente, a 45,8 mld, somma alla quale devono essere aggiunte le assegnazioni di 1,6 mld concesse nel corso del 1995, per un totale di 47,4 mld. Al 31 dicembre 1994 la Centrobanca aveva prelevato 43,7 mld per erogazioni, alle quali devono essere aggiunti i prelievi effettuati nel corso dell'esercizio in esame, pari a 187 mln, per l'unica erogazione effettuata nell'anno; il totale dei prelievi al 31 dicembre 1995 ammonta a 43,9 mld, con un saldo sul c/c di 3,5 mld, disponibilità del Fondo alla data del 31 dicembre 1995 (differenza tra il totale delle assegnazioni e quello dei prelievi). La Centrobanca ha comunicato che gli impegni costituiti da operazione da stipulare ammontano a 2,9 mld, mentre le erogazioni da perfezionare sono 350 mln.

Nel 1995 è stata effettuata un'unica erogazione per 187 mln, che porta l'ammontare delle erogazioni, dalla data di costituzione del Fondo, a 43,9 mld, mentre i mutui in essere, decurtati degli importi versati al Fondo (1,3 mld) ammontano a 5,6 mld.

La consistenza del Fondo, al 31 dicembre 1995, è data dalla somma dei residui in conto capitale dei mutui in essere, 5,6 mld, con il saldo del c/c di 3,5 mld, per un totale di 9,1 mld.

Da un confronto con le risultanze delle gestioni degli anni precedenti si evidenzia un progressivo aumento dei saldi di c/c , con un decremento dell'ammontare dei residui in linea capitale dei mutui in essere, determinato da una diminuzione delle erogazioni (una nel 1995, per 187 milioni, tre nel 1994 per 963 milioni).

Anni	Residui in linea capitale dei mutui in essere	Saldi del c/c
1993	6.996.551.437	1.717.055.646
1994	6.830.332.470	2.140.796.071
1995	5.653.642.131	3.554.977.371

1.5. *Fondo di rotazione gestito dalla COOPERCREDITO*

1.5.1 Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della Cooperazione "Foncooper".

Normativa di riferimento: legge 27 febbraio 1985, n. 49.

L'art. 1 della legge n. 49 del 1985 ha istituito presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro, un Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, denominato Foncooper.

Il Fondo è stato alimentato da un'anticipazione di 90 miliardi disposta dalla legge istitutiva; dalle quote di ammortamento per capitali ed interessi corrisposti alle cooperative mutuatarie; dalle rate di rientro dei mutui stipulati ai sensi dell'art. 39, comma 2, del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034; dalle disponibilità finanziarie del fondo speciale conto, istituito presso la medesima Sezione speciale, soppresso dal comma 2, dell'art. 1 della legge n. 49 del 1985.

Successivamente, il Fondo in esame è stato rifinanziato dalle leggi: 11 marzo 1988, n. 67 con lire 70 miliardi; 15 maggio 1989, n. 181 che ha previsto un rifinanziamento di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 1989/90/91; 19 luglio 1993, n. 236, che ha disposto uno stanziamento di 20 miliardi per le cooperative sociali (somma a tutt'oggi non utilizzata), ed ancora dalla legge n. 236 del 1993 e dalla legge n. 538 del 1994, che hanno stanziato 65 miliardi (somma ancora non utilizzata).

Il Fondo è stato ulteriormente rifinanziato per il triennio 1995/1997: dal decreto legge 23 settembre 1994, n. 547, convertito in legge 22 novembre 1994 e successivamente modificato dalla legge 23 novembre 1994, n. 725 e dal decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con legge 22 marzo 1995, n. 85. Gli importi dei finanziamenti sono: 19 miliardi per il 1995, 57 miliardi per il 1996 e 19 miliardi per il 1997. Le somme, peraltro, non sono ancora state versate al "Fondo", e si è in attesa che il Ministero del commercio ed artigianato comunichi la "non opposizione" da parte della competente Commissione dell'U.E. e le direttive per l'istruttoria delle operazioni finanziarie. Analoga situazione vale per gli stanziamenti previsti dalle leggi n. 236/93 e n. 538/94 che la Coopercredito non ha potuto utilizzare.

La consistenza del Fondo alla data del 31 dicembre 1995, considerati i totali delle assegnazioni, degli stanziamenti, dei rifinanziamenti, nonché dei versamenti per interessi maturati alla predetta data e dei rientri dei finanziamenti (limitatamente alle quote interessi), detratte le somme relative ai compensi dovuti alla Coopercredito S.p.A. ed ai prelievi dai rientri per il Fondo Dotazione Coopercredito, ammonta a 384,7 mld. Le disponibilità, alla medesima data, considerati i rientri per quota capitale raggiunge 522,3 mld (i rientri da finanziamenti, relativamente alle quote capitale, sono pari a 137,6 mld).

Sono stati deliberati 500 finanziamenti per 375,7 mld, di cui 484 erogati in tutto o in parte per un valore di 348,7 miliardi; 32 finanziamenti sono in istruttoria, per un ammontare di 46,2 mld, mentre 15,3 mld sono a disposizione per cooperative in lista di attesa.

Fino ai primi mesi del 1996 sono state presentate ulteriori 421 istanze da parte di cooperative interessate ai finanziamenti, per un valore complessivo di 519,6 miliardi.

1.6. *Fondo di rotazione gestito dall'INSUD S.p.A.*

Il Fondo è stato istituito dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, art. 6, comma 2, lett. g) per la promozione e lo sviluppo delle imprese turistiche e termali. Non è stata trasmessa alla Corte dei conti alcuna relazione sull'attività svolta. Nel 1991 all'INSUD S.p.A., quale conferimento del fondo di rotazione, è stata assegnata la somma di 65 miliardi e successivamente, nel 1994, un'ulteriore somma di 29,5 miliardi. Nel 1995 è stata stipulata una convenzione tra Ministero del Tesoro, subentrato nelle competenze della soppressa Agenzia del Mezzogiorno e la INSUD S.p.A. per regolare la gestione del Fondo.

Alla Corte dei conti non è stata inviata alcuna relazione sull'attività svolta, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993.

1.7. *Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti*

1.7.1 Fondo rotativo per la progettualità.

Normativa di riferimento: art. 1, commi 54, 55, 56, 57 e 58 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegata alla legge finanziaria).

Il Fondo si configura come uno strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali per incentivare la redazione di progetti effettivamente cantierabili. Opera su tutto il territorio nazionale dando priorità ai progetti finalizzati alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario.

La dotazione del Fondo di 500 miliardi è riservata per il 60% in favore delle aree depresse, individuate o che saranno individuate dalla Commissione delle Comunità europee.

Con circolare n. 1212 del mese di marzo 1996 la Cassa Depositi e Prestiti ha fissato, in sede di prima applicazione della norma istitutiva, i limiti e le priorità di finanziamento, recependo nel funzionamento del Fondo gli indirizzi normativi più recenti in materia di interventi pubblici per opere infrastrutturali nelle aree depresse (legge n. 341 del 1995). Il 60% delle risorse sarà riservato a progetti da realizzare nelle aree depresse secondo il seguente ordine di priorità:

- progetti cofinanziabili dall'U.E.;
- progetti per i quali sia prevista una rapida realizzazione;
- progetti di completamento.

Le disponibilità del Fondo sono ricostituite con i rimborsi da parte degli utilizzatori. Il fondo anticipa nel limite del 90% le spese necessarie per gli studi di fattibilità, per la elaborazione di progetti di massima e per l'elaborazione dei progetti definitivi ed esecutivi.

1.7.2 Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni.

Normativa di riferimento: legge 17 febbraio 1992, n. 179 recante norme per l'edilizia pubblica.

Il Fondo speciale di rotazione è stato istituito presso la sezione autonoma della Cassa Depositi e Prestiti. Non è stata inviata la relazione sull'attività svolta prevista dall'art. 23 della legge n. 559 del 1993.

Al 31 dicembre 1995 la disponibilità sul c/c infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato accerta complessivi 688.232.810.251 miliardi con una somma di pari importo alla voce "incassi".

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 e gestioni fuori bilancio

2.1. *Fondi di rotazione*

2.1.1 Ministero del Tesoro

2.1.1.1 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Normativa di riferimento: legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5.

La legge in parola, concernente il coordinamento delle politiche economiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, ha istituito, nell'ambito del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato - il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Le disponibilità del "Fondo" sono utilizzate per la concessione di erogazioni ad amministrazioni pubbliche e ad operatori pubblici e privati di quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e dalle erogazioni, a favore dei soggetti indicati nei suddetti programmi, di anticipazioni a fronte di contributi che gravano sul bilancio della Comunità Europea.

I rendiconti del "Fondo" sono stati sempre trasmessi con regolarità e nel rispetto dei tempi previsti dalle norme. Risulta già inviato il rendiconto relativo all'esercizio 1995, dal quale si sono desunti i dati che di seguito si forniscono.

Occorre premettere che mentre fino al 1992 la rendicontazione riferiva di un unico conto corrente acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato, dal 1993 il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità: "finanziamenti nazionali" (c/c n. 777/23209) e "finanziamenti C.E.E." (c/c n. 975/23211).

Recentemente, l'art. 56 della legge comunitaria n. 52 del 1996, ha autorizzato il Fondo ad avvalersi di un apposito conto corrente infruttifero in ECU, aperto presso la Banca d'Italia, al fine di assicurare sia il trasferimento in Italia delle somme in ECU versate dalle Istituzioni comunitarie, sia la gestione di eventuali rapporti da riattribuire, in ECU, all'Unione Europea.

Organismo cassiere: Banca Nazionale del Lavoro

Rendiconto di cassa

	c/c n. 777/23209	c/c n. 975/23211
Disponibilità al 1.1.1995	5.109.262.136.374	1.744.396.203.306
Entrate del 1995	+2.881.355.985.625	+5.238.019.170.868
Uscite del 1995	-2.272.165.539.711	-5.326.936.240.341
Totale	5.718.452.576.288	2.655.479.133.833
Disponibilità al 31.12.1995	5.718.452.576.288	2.655.479.133.833

C/c "finanziamenti nazionali"

Le entrate sono costituite dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977, dai contributi e dalle sovvenzioni erogati dalla Comunità Europea, dalle somme individuate in sede di legge finanziaria, su indicazione del CIPE, dalle somme determinate dalle leggi di bilancio. Nel corso dell'anno 1995 sono affluite al "Fondo" 2.881,3 mld, di cui 2.500 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato, 139,4 mld quali rimborsi erogati dall'U.E. a titolo di cofinanziamento di spese effettuate dall'Italia in anni anteriori al 1995, nel quadro di azioni di politica strutturale per le quali la Comunità Europea rimborsa una parte delle spese sostenute, 3 miliardi per restituzioni, recuperi, interessi su somme erogate dal Fondo, 238,8 mld quale rimborso da parte dell'U.E. di somme anticipate dal Fondo per l'attuazione di tre regolamenti CEE nel settore dell'agricoltura.

Le uscite attengono tutte a spese in conto capitale. Il risultato di cassa dell'esercizio ammonta a 609,1 mld.

C/c "fondi comunitari"

Al conto corrente n. 975/23211, ai fini della successiva assegnazione agli interessati, affluiscono le somme dovute al controvalore in lire dei versamenti in ECU da parte delle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia, alla restituzione delle somme non utilizzate dagli assegnatari e ai finanziamenti in lire disposti dalle istituzioni comunitarie.

La somma complessiva introitata è stata pari a 5.238 miliardi, così ripartita:

1) Fondo europeo di sviluppo regionale	2.807.317.693.414
2) Fondo europeo agricolo di orientamento	845.333.131.950
3) Fondo sociale europeo	1.302.127.054.095
4) Contributi dell'art. 56 2b del Trattato CECA	20.040.656.464
5) Fondo europeo orientamento pesca	65.537.534.495
6) Linea 551 del Bilancio generale della Comunità	93.319.206.046
7) Rimborsi e restituzioni varie	437.599.391
8) Altre voci del Bilancio della Comunità	18.763.085.989
9) Storni	85.143.209.024*

* Per circa 62 miliardi trattasi di trasferimento dei residui fondi comunitari esistenti sul c/c n. 777/23209 al c/c n. 975/23211, per 2 miliardi di regolazioni contabili sempre per trasferimenti dal c/c "fondi nazionali", per circa 14 miliardi di un contributo comunitario per il finanziamento del Debito Russo e per circa 6 miliardi per uno storno fondi dal c/c n. 418/23206.

2.1.1.2 Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia.

Normativa di riferimento: legge 18 ottobre 1955, n. 908.

Il "Fondo" è operativo nelle provincie di Trieste e Gorizia dal 1955 finanziando, attraverso la concessione di mutui a tasso agevolato, iniziative industriali, artigiane, turistico-alberghiere ed edilizie, che hanno interessato prevalentemente piccole e medie imprese ed in misura ridotta imprese di grandi dimensioni.

La Cassa di Risparmio di Trieste, la Cassa di Risparmio di Gorizia ed il Mediocredito del Friuli-Venezia Giulia, quali organismi gestori in base ad apposite convenzioni stipulate il 12 giugno 1989, curano l'istruttoria tecnico-economica delle istanze, stipulano i contratti di finanziamento, erogano i mutui. Le deliberazioni in merito alla concessione dei finanziamenti sono assunte dal Comitato di gestione del "Fondo" con sede in Trieste, che le comunica al Ministero del Tesoro.

L'art. 2 della legge istitutiva del "Fondo" pone a carico degli Organismi gestori il 20% delle eventuali perdite derivanti dalle operazioni di mutuo.

Nel corso del 1994 il Comitato di gestione ha deliberato 37 mutui, pari a 63.692 milioni, mentre il Ministero del Tesoro, nello stesso esercizio, ne ha ratificati 40, per un importo di 68.662 milioni, di cui 5 erano stati già deliberati nel 1993. Per contro, 2 mutui deliberati dal Comitato di gestione non erano ancora ratificati al 31 dicembre 1994. Le erogazioni sono ammontate a 31.466 milioni.

L'ultimo rendiconto, di cassa, afferisce all'esercizio finanziario 1994, e presenta le seguenti risultanze:

a) le entrate ammontano a 45 mld, di cui 11,3 mld per entrate correnti dovute agli interessi su crediti, 33,6 mld per entrate in conto capitale per rimborsi su crediti e 188 mln che riguardano introiti per capitale ed interessi su mutui del "Fondo incremento edilizio";

b) le uscite sono state pari a complessivi 30,4 mld, di cui 419 mln di spese di funzionamento del Comitato del Fondo di rotazione e 30 mld per somministrazioni;

c) il fondo di cassa al 1 gennaio 1994 ammontava a 115,2 mld; a tale importo deve essere sommato l'avanzo di gestione di 14,7 mld per ottenere il fondo di cassa pari a 129,9 mld.

Con legge 29 gennaio 1986 n. 26 la dotazione del "Fondo" è stata incrementata di 100 miliardi, con un conferimento di 10 miliardi per l'anno 1985, di 20 miliardi per ciascuno degli anni dal 1986 al 1988 e di 30 miliardi per il 1989. I rientri dei mutui concessi a valere sulla legge n. 26 del 1986 affluiscono al "Fondo" di cui alla legge n. 908 del 1955.

L'Amministrazione ha evidenziato separatamente le operazioni relative alla legge n. 26 del 1986; nell'esercizio 1994 non ci sono state entrate, mentre le uscite, per somministrazioni, ammontano a 4.860 milioni, dalle quali vanno detratte le disponibilità del fondo di cassa al 1 gennaio 1994 (2.371 milioni) per ottenere l'ammontare del fondo di cassa al 31 dicembre 1994, pari a 2.489 milioni.

2.1.1.3 Gestione separata presso il Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia.

La legge 11 novembre 1982, all'art. 17 ha unificato la gestione delle somme conferite alla gestione separata istituita dalla legge 30 aprile 1976, n. 198, con i rientri e le somme affluite per quote di ammortamento, capitale ed interessi dei mutui concessi ai sensi del decreto legge 13 maggio 1976, convertito, con modificazioni, nella legge 29 maggio 1976, n. 336 recante provvidenze a favore delle popolazioni vittime degli eventi sismici del 1976.

Gli Istituti erogatori sono gli stessi che operano nell'ambito del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 908 del 1955.

Il rendiconto di cassa accerta entrate correnti per rientri su operazioni perfezionate ai sensi della legge n. 336 del 1976 per 10,2 mld e 46,5 mld per rientri su operazioni relative alla legge n. 828 del 1982, per un totale di 56,8 mld. Le uscite ammontano a 33,4 mld per spese in conto capitale per somministrazioni. L'avanzo di gestione attesta una somma pari a 23,3 mld, che sommata al fondo di cassa al 1 gennaio 1994 porta il fondo di cassa al 31 dicembre 1995 a 94,7 mld.

Si osserva, infine, che risulta un fondo di cassa al 31 dicembre 1994 relativo agli stanziamenti che erano stati previsti dalla legge n. 336 del 1976, di conversione, con modifiche, del d.l. n. 227 del 1976 pari a lire 226.775.062, dovuto alla mancata approvazione di domande. Mentre i rientri dei finanziamenti concessi a valere sulla legge n. 336 del 1976 sono andati ad incrementare la consistenza della gestione speciale di cui alla legge n. 828 del 1982 occorrerebbe valutare l'opportunità di mantenere tale giacenza.

2.1.2 Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

2.1.2.1 Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione.

Normativa di riferimento: la legge 25 luglio 1952, n. 949, art. 5 ha previsto anticipazioni ad istituti di credito e di credito agrario per la concessione di prestiti destinati all'acquisto di macchine agricole e per l'accensione di mutui ai sensi dell'art. 7 del decreto legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito, con modificazioni, nella legge 16 ottobre 1975, n. 493.

Organismo cassiere: Banca Nazionale del Lavoro.

Le entrate, determinate dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato e dai rientri per interessi di preammortamento, dalle rate di ammortamento, dalle estinzioni anticipate, dagli interessi per ritardato pagamento, dagli interessi sulle giacenze, affluiscono al conto corrente infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria Centrale dello Stato, da dove sono prelevate per essere versate in c/c vincolati fruttiferi aperti presso la stessa Tesoreria a favore degli Istituti di credito.

L'ultimo rendiconto di cassa trasmesso afferisce al 1994 e presenta le seguenti risultanze: le entrate complessive dell'esercizio 1994 ammontano a 125,7 mld; le uscite sono state pari a 114,4 mld, con un avanzo di cassa di 11,3 mld. Considerato il fondo di cassa al 1 gennaio 1994 di 103,2 mld, il fondo di cassa al 31 dicembre 1994 ammonta a 114,5 mld.

Dall'inizio di operatività della legge n. 949 del 1952 sono stati concessi n. 1.052.049 prestiti, pari a 3,8 mld, per l'acquisto di macchine agricole; n. 7.234 prestiti e mutui, pari a 13,9 mld, per la costruzione di impianti irrigui; n. 56.238 prestiti e mutui, pari a 213,2 mld per la costruzione di edifici rurali; n. 3.731 mutui, ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 377 del 1975, pari a 57,2 mld.

Nell'anno 1994 sono stati concessi n. 3.567 prestiti per l'acquisto di macchine agricole, per un totale di 97,4 mld.

2.1.2.2 Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero.

Normativa di riferimento: decreto legge 12 agosto 1983, n. 371, convertito, con modificazioni, nella legge 11 ottobre 1983, n. 546.

Il "Fondo" è stato configurato come avente amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 art. 2 della legge 4 giugno 1984, n. 194.

La legge 19 dicembre 1983, n. 700 ha previsto la costituzione della Società Risanamento Agro-Industriale Zuccheri - RIBS S.p.A., con capitale sociale ripartito in 1.000 azioni, di cui 950 sottoscritte dal "Fondo" e 50 dall'EFIM con il compito di intervenire, secondo le direttive del CIPE, per promuovere il risanamento, la riorganizzazione ed il riordino produttivo e commerciale del settore, anche mediante l'erogazione di finanziamenti agevolati a favore di società ed enti operanti nel settore.

Il "Fondo", destinato anche alla sottoscrizione di ulteriori aumenti di capitale RIBS, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 194 del 1984, doveva cessare entro due anni; il termine è stato prorogato, da ultimo, dalla legge

n. 209 del 1990, che ha previsto la prosecuzione della durata dell'attività del "Fondo" con compiti di riorganizzazione del settore. La predetta legge ha autorizzato la RIBS ad erogare ad una costituenda società, destinata ad attivare l'ex. zuccherificio di Comacchio i necessari contributi in conto capitale, utilizzando le disponibilità del "Fondo", integrate di lire 19 miliardi per ciascuno degli anni dal 1991 al 1992. Successivamente, il decreto legge 21 dicembre 1990, n. 391, convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1991, n. 48, ha previsto il trasferimento all'AIMA della gestione delle risorse proprie della CEE e degli aiuti nazionali nel settore dello zucchero. E' in corso la definizione della chiusura, con le connesse modifiche nel patrimonio del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

2.1.2.3 Fondo centrale per il credito peschereccio.

Normativa di riferimento: la legge 17 febbraio 1982, n. 42, art. 10 ha istituito presso il Ministero della Marina Mercantile, il "Fondo" in esame, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio. Soppresso il Ministero predetto, le competenze in materia sono state attribuite al Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali, il quale ha presentato il rendiconto relativo all'anno 1994.

La "gestione" si alimenta con gli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato e con i rientri al "Fondo" stesso delle quote di ammortamento per capitale ed interessi, nonché dai recuperi e dalle estinzioni anticipate. Le uscite sono costituite dai prelievi per la concessione dei mutui e dalle perdite, a carico del "Fondo" medesimo, per mutuatari dichiarati falliti.

Il bilancio di cassa per l'esercizio 1994 presenta le seguenti risultanze: entrate in conto capitale pari a 59,7 mld, uscite pari a 16,3 mld. L'avanzo di gestione ammonta a 43,4 mld ed il fondo di cassa al 31 dicembre 1994 ha raggiunto la somma di 303,3 mld (fondo di cassa all'inizio dell'esercizio 259,9 mld cui va sommato l'avanzo di gestione di 43,4 mld).

2.1.2.4 Fondo per la zootecnia.

La gestione è stata soppressa, ma non è ancora chiusa in quanto condizionata all'estinzione di un prestito di lire 5 miliardi a suo tempo concesso dagli Stati Uniti d'America per la costituzione del "Fondo".

Nell'anno 1994 le uscite correnti sono ammontate a lire 325.486.725, ed hanno riguardato le rate di ammortamento del prestito predetto. Al 31 dicembre 1994 il saldo del fondo di cassa era pari a 1.820 milioni.

Nel corso del 1994 non sono state perfezionate altre operazioni, infatti le disponibilità residue sono state riversate in bilancio.

2.1.3 Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

2.1.3.1 Fondo speciale per l'innovazione tecnologica.

Normativa di riferimento:

a) la legge 17 febbraio 1982, n. 46, art. 14. ha istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato un Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, amministrato con gestione fuori bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971. Dal "Fondo" si traggono finanziamenti a favore di programmi di imprese destinanti ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti;

b) legge 5 ottobre 1991 n. 317 - Interventi per l'innovazione tecnologica;

c) legge 3 agosto 1994 n. 481 - interventi nel settore siderurgico;

d) legge 19 dicembre 1992 n. 488 di conversione con modificazioni del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415 - disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno;

e) legge 14 maggio 1981 n. 219 di conversione del decreto legge 19 marzo 1981, n. 75 - dispone interventi nelle zone colpite dagli eventi sismici degli anni 1981/1982.

Per una più approfondita disamina dell'andamento e della gestione del Fondo si rinvia alla sezione relativa al Ministero dell'industria.

Il settore dell'innovazione tecnologica è destinatario anche di altri interventi di sostegno, disciplinati dalla legge n. 1089 del 1968 e dalla medesima legge n. 46 del 1982, di cui si è detto al punto 2, gestiti dall'IMI sotto la vigilanza del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica.

Si segnala, preliminarmente, un elemento di non correttezza della gestione relativo ai notevoli ritardi nella presentazione dei rendiconti, che risultano essere fermi al 1988. I dati che si riferiscono sono stati acquisiti da una nota del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato inviata all'Ufficio di controllo della Corte dei conti a seguito di un'attività istruttoria da questi avviata.

ENTRATE (importi espressi in miliardi di lire)

Esercizi		Bilancio dello Stato	Finanziamenti comunitari	Entrate proprie (2)	TOTALE
fino al 1993	A	6.362,5	(1)	1.257,259	7.619,759
fino al 1993	R	6.362,5		1.023,876	7.386,376
1994	A	25		426,456	451,456
1994	R	25		326,473	351,473
Totale	A	6.387,5		1.683,715	8.071,215
Totale	R	6.387,5		1.350,349	7.738,849

A= Accertate
R= Riscosse

SPESE (importi espressi in miliardi di lire)

	Per svolgimento funzione	Di organizzazione e generali (3)	TOTALE
I	7.206	0,407	7.206,407
P	4.840,7	0,407	4.841,107
I	469	0,061	469,061
P	405,8	0,061	405,861
I	7.675	0,468	7.675,468
P	5.246,5	0,468	5.246,968

I= Impegnate
P= Pagate

(1) Ulteriori 225 miliardi sono stati stanziati dalla legge finanziaria 1995 per gli esercizi 1995 (25 MLD), 1996 (50 MLD), 1997 (150 MLD)

(2) Il "Fondo" ha carattere rotativo; gli importi indicati si riferiscono ai rientri degli interessi di preammortamento e dalle rate di ammortamento

3) Previste dall'art. 2 della legge n. 696 del 1983 per un importo massimo di 100 miliardi per ciascun esercizio.

Dal 1982 al 1994 sono pervenute 4.484 domande, di cui 2.900 approvate, per un totale di impegni assunti di lire 7.675 miliardi.

2.1.4 Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2.1.4.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo.

Normativa di riferimento: la legge quadro in materia di formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, all'art. 25 ha istituito, presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, un Fondo di rotazione per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. La dotazione iniziale ammontava a lire 100 miliardi.

L'art. 9 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993 n. 236 ha disposto l'unificazione, nel "Fondo" di rotazione in esame, di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

La gestione del "Fondo" negli ultimi anni ha dimostrato una notevole farraginosità nell'erogazione dei finanziamenti, tanto da indurre il legislatore, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 72, a trasferire, dal 1 gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo" che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie", di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987, per essere destinate al cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

L'ultimo rendiconto trasmesso si riferisce all'esercizio finanziario 1993 ed attesta quali entrate riscosse 1.105,2 mld mentre i pagamenti ammontano a lire 726,8 mld, con un avanzo di cassa pari a 378,4 mld.

Il fondo di cassa al 1 gennaio 1993 era pari a 2.903,8 mld; sommando a tale disponibilità l'avanzo di cassa dell'esercizio si ha un fondo di cassa al 31 dicembre 1993 di 3.282,2 mld. I residui attivi ammontano a 587 milioni e quelli passivi a 1.664,4 mld, di cui 728,4 provenienti dalla competenza e 936,1 dagli esercizi precedenti. Al termine dell'esercizio in esame è accertato un avanzo di amministrazione pari a 1.618,3 mld.

2.2. *Gestioni fuori bilancio*

La legge n. 559 del 1993, art. 26 ha disposto la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio con esclusione dei fondi di rotazione, delle attività disciplinate dagli articoli da 1 a 19, ricondotte in gran parte in bilancio, ovvero mantenute fuori bilancio. Inoltre, l'art. 20 ha fatto salve le gestioni le cui entrate derivano prevalentemente da contribuzioni da parte degli associati ovvero dalla cessione a pagamento, a carico degli utenti o acquirenti di beni e servizi e che non superano annualmente, per ciascun organo gestorio, l'importo di lire 100 milioni, detratte le partite di giro, nonché le gestioni dei beni confiscati ai sensi del d.l. n. 230 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 282 del 1989.

Estranee all'area di competenza della legge n. 559 del 1993, le gestioni fuori bilancio delle casse conguaglio sono state mantenute in essere ai sensi del decreto legge 18 gennaio 1993 n. 8, convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68.

L'art. 5 della legge n. 559/93, riguardo alle attività di protezione sociale, ha previsto la gestione delle relative disponibilità attraverso il bilancio dello Stato. Le quote dovute dai fruitori del servizio sono versate in apposito capitolo di entrata e riassegnate al pertinente capitolo di spesa. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge doveva essere emanato da parte delle Amministrazioni interessate apposita normativa per la disciplina delle attività. Con diversi provvedimenti intervenuti successivamente è stato prorogato il termine di efficacia delle disposizioni di cui al citato art. 5; da ultimo il decreto legge 26 aprile 1996, n. 75 ha prorogato il termine al 1° luglio 1996.

La Corte dei conti, in sede di controllo successivo sulla gestione, ha disposto con deliberazione n. 122 del 1994 confermata con la delibera n. 48 del 1996, un'indagine sullo stato di attuazione della legge n. 559 del 1993. Pertanto, in merito all'adempimento da parte delle amministrazioni alle prescrizioni della legge, si rinvia alla relazione conclusiva dell'indagine.

In questa sede si fornisce un quadro, dedotto dagli elenchi trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato, delle gestioni fuori bilancio soppresse, di quelle ricondotte in bilancio e delle gestioni previste dall'art. 20 nonchè dall'istruttoria fin qui svolta nell'ambito della indagine intersettoriale di cui si è detto. Per quanto attiene alle gestioni relative alle attività di protezione sociale si indicano alcuni aspetti problematici che si sono evidenziati nello svolgimento dell'indagine intersettoriale, rinviando all'esito di quest'ultima ogni valutazione definitiva nel merito. Inoltre, si forniscono elementi conoscitivi riguardo alle Casse conguaglio, escluse dalla legge di soppressione dal decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

2.2.1 Gestioni fuori bilancio ricondotte in bilancio (art. da 1 a 19 della legge n. 559 del 1993).

Ministero del Tesoro

- Fondo di garanzia per il credito peschereccio (legge 28 agosto 1989, n. 302, art. 13).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Avvocatura generale dello Stato. Spese di stampa anticipate da amministrazioni autonome e da enti pubblici e corresponsione di competenze ai procuratori legali (25 organi gestori) (r.d. 30 ottobre 1933, n. 1661); art. 1 della legge n. 559/93.
- Avvocatura generale dello Stato. Gestione competenze ex art. 21 del t.u. approvato con r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 quale risulta modificato dalla legge 3 aprile 1979, n. 103 (24 organi gestori), art. 1 della legge n. 559 del 1993.
- Particolari e straordinarie esigenze della città di Reggio Calabria (d.l. 8 maggio 1989, n. 166, convertito in legge 5 luglio 1989, n. 246), art. 3 della legge n. 559 /93.

Ministero degli Affari Esteri

- Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (art. 14, comma 1 della legge n. 49 del 1987).

Ministero Finanze

- Concorso pronostici ENALOTTO (D.P.R. n. 581 del 1951, modificato dal D.P.R. n. 806 del 1962).

Ministero della Pubblica Istruzione

- Depositi provvisori versati alla contabilità speciale presso i Provveditorati agli Studi (93 organi gestori - regio decreto n. 1224 del 1938, art. 22).

Ministero dell'Interno

- Fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali (legge n. 604 del 1962, art. 45).
- Fondo diritti di segreteria (legge n. 694 del 1962, art. 42).

- Extramministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali Riserva Fondo lire UNRRA (decreto n. 147 del 1945).
- Fondo per la formazione professionale degli Ufficiali di stato civile (d.l. n. 55 del 1983, art. 27 convertito in legge n. 131 del 1983).
- Fondo per sussidiare corsi di preparazione e di perfezionamento nonché per effettuare corsi di formazione per segretari delle comunità montane (d.l. n. 359 del 1987, art. 7, convertito in legge n. 440 del 1987).

Ministero lavori pubblici
- Commissione ministeriale per l'esame dei ricorsi in materia di revisione prezzi contrattuali delle opere pubbliche (decreto leg.vo n. 1501 del 1947).

ANAS
- Contabilità speciale presso il compartimento ANAS (20 organi gestori) (legge 7 febbraio 1961 n. 59).
- Contabilità speciale presso l'Ufficio speciale autostrada Salerno-Reggio Calabria (legge 7 febbraio 1961 n. 59).
- Contabilità speciale presso l'Ufficio speciale per la grande viabilità in Sicilia (legge 7 febbraio 1961, n. 59).
- Ufficio del Direttore generale dell'ANAS per le autostrade romane ed abruzzesi (decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19 convertito nella legge 6 aprile 1977, n. 106).
- Ufficio del Direttore generale dell'ANAS per la costruzione di opere affidate a varie società autostradali (decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito nella legge 19 febbraio 1979, n. 51.

Ministero dei trasporti
- Piano generale dei trasporti (legge 30 marzo 1987, n. 132).
- Gestione commissariale governativa di pubblici trasporti (20 organi gestori) (regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447 e legge 2 agosto 1952, n. 1221). L'art. 19 della legge n. 559/93 ha previsto la presentazione da parte del commissario governativo del rendiconto annuale sulla gestione, che viene inviato anche alla Corte dei conti.

Ministero dell'industria, commercio e dell'artigianato
- Fondo Nazionale per il credito agevolato al settore industriale (D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902) art. 8 della legge n. 559/93.
- Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale (legge 12 agosto 1977 n. 675) art. 8 della legge n. 559/93.
- Fondo per la razionalizzazione aziendale ed interaziendale degli impianti siderurgici (legge 17 febbraio n. 982, n. 46, art. 20) Art. 8 della legge n. 559/93.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
- Fondo speciale infortuni (D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, art. 197) art. 16 della legge n. 559/93.
- Fondo per il finanziamento degli istituti di patronato ed assistenza sociale (D. l.vo capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804), art. 16 della legge n. 559/93.
- Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nell'ambito della provincia di Trieste (Ordine dell'ex G.M.A. n. 77 del 27 dicembre 1947) art. 16 della legge n. 559/93.

La gestione era già soppressa alla data di entrata in vigore della L. 559/93.
- Fondo per la mobilità della manodopera (legge 12 agosto 1977 n. 675, art. 28) art. 16 della legge n. 559/93*
- Fondo destinato ad accogliere il finanziamento integrativo dei progetti speciali (legge 21.12.1978 n. 847, art. 26) art. 16 della legge n. 559/93*.

Ministero marina mercantile (ex)

Se superano i 100 milioni di lire:
- Depositi di terzi per le spese di istruttoria delle concessioni demaniali marittime (41 organi gestori) (D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, artt. 11,17 e 51).
- Depositi per controversie gente di mare (41 organi gestori) (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, art. 350).

*Confluiti ai sensi dell'art. 9, del D.L. n. 148/93, convertito, con modificazioni, nella L. n. 236/93, nel Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al F.S.E. (art. 25, legge 845/78) (Fondo Sociale Europeo).

- Ricavato della vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, art. 195).
- Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali (41 organi gestori) (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, artt. 508 e 511).
- Fondo per il collocamento gente di mare e movimento ufficiali (45 organi gestori) (legge 18 marzo 1926, n. 562 e legge 16 dicembre 1928, n. 3042).
- Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri (41 organi gestori) (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, art. 583) art. 17 della legge n. 559 del 1993.

Istituto Superiore di Sanità
- Contributi concessi all'Istituto superiore della sanità (legge 7 agosto 1973, n. 519) art. 18 della legge n. 559/93.
- Fondo per la lotta alla sindrome da immuno-deficienza acquisita e per altre iniziative di studio e ricerca (art. 5 del D.L. 30 ottobre 1987, n. 443, convertito in legge 29 dicembre 1987, n. 531).

L'art. 18 della legge n. 559/93 ha previsto il controllo sul rendiconto annuale finanziario da parte della competente Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

2.2.2 Gestioni fuori bilancio immediatamente soppresse.

La situazione relativa alle singole gestioni è la seguente:

Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Conto speciale per i progetti integrati mediterranei (legge 28 febbraio 1986, n. 41, articolo 36).

Chiusa con D.M. 23/12/93 - G.U. 41 del 18 febbraio 1995.
- Particolari e straordinarie esigenze delle città di Palermo e di Catania (articolo 4 del decreto-legge 1 febbraio 1988, n. 19, convertito in legge 28 marzo 1988, n. 99)

La gestione è prorogata fino al 31/12/96.
- Gestione dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate (decreto-legge n. 57 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 187 del 1982).

Confluita in una apposita sezione del fondo speciale per l'innovazione tecnologica del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato.
- Adeguamento del sistema di trasporto nell'area flegrea (articolo 11, comma 18, della legge 22 dicembre 1984, n. 887).

La gestione è stata affidata ad un commissario liquidatore fino al 31/12/96 (D.P.C.M. concerto tesoro del 29/12/95).

Ministero delle finanze

Gestioni fuori bilancio costituite dagli organismi esistenti nell'ambito della Guardia di Finanza per l'espletamento delle attività sociali, assistenziali, ecc., ai sensi degli artt. 1 e 2 del D.M. 12/1/1982.

Tali gestioni dovevano essere soppresse ai sensi dell'art. 5 della legge n. 559/93, ma la loro attività è stata più volte prorogata con vari decreti legge, da l'ultimo, con D.L. 26/4/96 n. 211 che ha stabilito la soppressione al 1/7/96.

Ministero della difesa

Tutte le gestioni fuori bilancio sono state soppresse, ma non risultano ancora chiuse in quanto prorogate al 1/7/96 ai sensi dell'art. 5 del D.L. 26/4/96 n. 211.

Ministero dell'interno

Gestione stralcio della Cassa sovvenzioni servizi antincendi e dei Capi dei vigili del fuoco (legge 13 maggio 1961, n. 469).

Chiusa con D.M. del 28/12/1995.

Ministero dei lavori pubblici
- Sovracanoni grandi bacini imbriferi montani (legge 27 dicembre 1953, n. 959)

Le disponibilità esistenti sul c/c fruttifero acceso presso la banca d'Italia ai sensi della legge 27/12/53, n. 959 sono versate sul cap. di cui alle disposizioni del D.L. n. 296/1995, più volte reiterato, da ultimo con D.L. n. 155 del 25/3/1996.

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (ex Ministero dell'agricoltura e foreste)

- Fondo di previdenza del personale dei soppressi Uffici dell'alimentazione (legge 6 marzo 1958, art. 14).

Soppressa ai sensi della legge 23.12.1993, n. 559, ma non ancora chiusa.

- Aiuti alimentari e indennità di compensazioni (legge 21 dicembre 1931, n. 1785).

Soppressa, ma non ancora chiusa.

- Commissari usi civici: depositi per spese di giudizi ed operazioni demaniali (legge 16 giugno 1927, n. 1766).

Non risultano ancora chiuse le gestioni fuori bilancio riguardanti gli Uffici dei commissariati agli usi civici di Roma, Palermo e L'Aquila.

- Fondo di rotazione per la zootecnia.

La gestione è stata soppressa, ma non ancora chiusa in quanto condizionata alla estinzione del mutuo di £. 5 miliardi concesso dagli U.S.A. per l'istituzione del fondo stesso nel 1957.

Ministero dell'industria, commercio e artigianato

Diritti fissi applicati sui generi contingentati (legge 17 ottobre 1953 , n. 1502). E' cessata a seguito del nuovo regime stabilito dall'art. 8 del D.L. 22 novembre 1991, n. 369 (convertito dalla legge n. 17 del 1992) che modifica il disposto dell'art. 2, comma 1, della legge 17/10/1952, n. 1502.

Pertanto le spese del servizio di contingentamento dei prodotti e delle materie prime immessi nel territorio di Gorizia graveranno sul Fondo Gorizia istituito con legge 27/12/75 n. 700.

Ministero dei beni culturali e ambientali

- Indennità di missioni eseguite per ragioni d'ufficio a richiesta di privati e di enti non statali (6 organi gestori) (regio decreto 15 novembre 1982, n. 2861).

- Indennità per verifiche fuori ufficio per la esportazione di oggetti di antichità e d'arte (11 organi) (regio decreto 19 settembre 1920, n. 1776).

- Gestioni speciali previste dalla legge 30 marzo 1965, n. 340 (5 organi gestori) - Casse di soccorso tra il personale di custodia degli istituti di antichità e belle arti (regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3164, art. 15).

Tutte in corso di definizione.

"Galleria Firenze" vendita biglietti (R.D. 1953 del 16/9/1925)

"Museo Etnografico PIGORINI" di Roma Contabilità n. 1609/3.

Chiusa con D.M. del 28/12/1995.

"Soprintendenza archeologica di Roma" contabilità speciale n. 1452.

Chiusa con D.M. del 28/12/1995.

2.2.3. Attività di protezione sociale disciplinata dall'art. 5 della legge n. 559 del 1993.

L'attività fuori bilancio di protezione sociale è comune alle Amministrazioni della Difesa, dell'Interno (per il personale della Polizia di Stato e del Corpo dei Vigili del Fuoco) e delle Finanze (per il personale del Corpo della Guardia di Finanza).

Con riferimento a queste e al personale del Corpo Forestale dello Stato, il richiamato art. 5 dispone che l'attività di protezione sociale va svolta interamente in bilancio, affidandola in concessione alle organizzazioni del personale dipendente ovvero ad enti e terzi e stabilisce che l'Amministrazione deve fornire alle predette organizzazioni i locali demaniali, i mezzi, le strutture, i servizi e gli impianti necessari.

La cessazione delle attività deve intervenire con il versamento delle disponibilità liquide in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, con riassegnazione delle stesse ai competenti capitoli di spesa delle Amministrazioni interessate, con il trasferimento dei crediti e delle obbligazioni ai predetti capitoli di entrata e di spesa con il trasferimento dei beni patrimoniali delle gestioni negli inventari degli enti di appartenenza.

Con decretazione di urgenza, reiterata da ultimo con decreto legge 26 aprile 1996, n. 221, art. 5, il termine di efficacia delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 559 del 1993 è stato prorogato al 1 luglio 1996, di guisa che le gestioni hanno continuato ad operare secondo i vecchi moduli operativi.

La decretazione di urgenza, tra l'altro, ha previsto accanto alla gestione in concessione la gestione diretta delle attività di protezione sociale per tutti i casi in cui sia necessario per ragioni operative o per assicurare continuità agli interventi.

Non si può non osservare che mentre nel disegno voluto dal legislatore con la legge n. 559 del 1993 la gestione aveva il suo perno nelle organizzazioni dei dipendenti (di cui all'art. 8 della legge 11 luglio 1978, n.

382), alle quali l'Amministrazione doveva fornire un supporto sul piano delle infrastrutture, così da distinguere tra oneri a carico dell'Amministrazione medesima e costi a carico degli utenti, con la gestione diretta potrebbe risultare non agevole mantenere tale distinzione.

Il comma 4 del citato art. 5, dispone che le procedure con le quali si deve procedere all'affidamento in concessione delle attività di protezione sociale siano stabilite in un regolamento approvato dai ministri interessati con il concerto del Ministro del tesoro. I provvedimenti in argomento non sono ancora perfezionati; è auspicabile che si tenga conto della necessità di separare gli oneri da porre a carico dell'Amministrazione dagli oneri a carico del personale beneficiario, al fine di evitare che ricadano sulle amministrazioni costi impropri.

Una particolare situazione è stata riscontrata presso alcune Soprintendenze ai beni culturali e ambientali dove esistono delle contabilità speciali nelle quali sono affluiti fondi erogati da enti pubblici diversi per finanziare progetti di recupero o restauro di opere di interesse artistico. Nonostante anche a queste fattispecie trovi applicazione il disposto dell'art. 26 della legge n. 559/93, alcune sono rimaste operative per assicurare il completamento di lavori finanziati ed in corso di ultimazione attraverso la nomina di commissari liquidatori.

2.2.4. Gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione.

Ministero delle finanze

Gestione dei beni confiscati (decreto legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito in legge 4 agosto 1989, n. 282).

ex Ministero della Marina mercantile

Trattasi delle medesime gestioni, purché non superino i 100 milioni, indicate nella parte relativa alle gestioni ricondotte in bilancio.

- Depositi di terzi per le spese di istruttoria delle concessioni demaniali marittime (41 organi gestori) (d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, artt. 11, 17 e 51).
- Depositi per controversie gente di mare (41 organi gestori) (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, art. 350).
- Ricavato della vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare (r.d. 30 marzo 1942, n. 327, art. 195).
- Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali (41 organi gestori) (r.d. 30 marzo 1942 n. 327, art. 75).
- Ricavato della gestione di recuperi e vendita oggetti ritrovati (41 organi gestori) (r.d. 30 marzo 1942, n. 327, artt. 508 e 511).
- Fondo per il collocamento gente di mare e movimento ufficiali (45 organi gestori) (legge 18 marzo 1926, n. 562 e legge 16 dicembre 1928, n. 3042).
- Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri (41 organi gestori) (r.d. 30 marzo 1942, n. 327, art. 583).

Da ultimo si segnalano due fattispecie gestorie che non sembrano essere state considerate dalla legge n. 559 del 1993. Si tratta:

a) del sovracanone istituito dall'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959 destinato ad alcuni comuni, versato su un c/c fruttifero della Banca d'Italia intestato al Ministero dei lavori pubblici, perché sia ripartito tra gli enti interessati in base ai criteri dettati dalla medesima legge. La gestione è caratterizzata da entrate destinate a terzi, solo temporaneamente nella disponibilità dell'Amministrazione.

Con decreto legge 25 maggio 1996, n. 286, art. 17, comma 3 è stato disposto che il sovracanone sia versato su apposito capitolo di bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo di spesa del Ministero dei Lavori pubblici.

b) Contabilità speciali per il rimborso dell'IVA che dovevano essere estinte entro il 31 dicembre 1994.

2.2.5 Casse conguaglio.

Tali gestioni sono state escluse dalla soppressione dell'art. 25, comma 5, del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge n. 68 del 1993.

Sono operative le seguenti gestioni:

a) Cassa conguaglio per gli acquedotti genovesi: ha lo scopo di provvedere alla perequazione dei costi sostenuti da tre grandi aziende di acquedotti (Azienda municipale acqua e gas di Genova, Acquedotto De Ferrari Galliera, Acquedotto Nicolay), mantenendo l'unificazione delle tariffe nella città di Genova.

L'ultimo rendiconto trasmesso si riferisce all'esercizio 1994 ed è predisposto quale gestione di cassa. L'amministrazione e la gestione della "Cassa" sono affidate ad un Comitato di gestione.

Le entrate correnti, costituite dal sovrapprezzo relativo al periodo ottobre 1993 - settembre 1994, dagli interessi maturati sul c/c bancario e dal residuo fondo di cassa per minute spese, ammontano a 3.314 mln; le uscite a 3.315 mln.

b) Cassa conguaglio gas di petrolio liquefatto: la Cassa, la cui gestione è affidata ad un Comitato, provvedeva alla perequazione dei costi di trasporto di gas di petrolio liquefatto, al fine di garantire riferimenti e costi uniformi nelle diverse zone del Paese. Dal 1 gennaio 1983 la Cassa interviene a favore degli operatori nella misura prestabilita dal Comitato interministeriale prezzi, a seconda dei paesi di provenienza, per ogni chilometro di prodotto trasportato o cabotato. Dal 1° gennaio 1992 il C.I.P. ha disposto la cessazione del sovrapprezzo con il quale si faceva fronte agli interventi, e da tale data la gestione è finalizzata esclusivamente alla soluzione di situazioni di sofferenza. Con decreto ministeriale l'attività liquidatoria è stata prorogata al 31 dicembre 1997 e le spese di funzionamento della Cassa si sono notevolmente ridotte.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1994 attesta entrate correnti per 7,5 mld ed uscite correnti per 16,7 mld a fianco di uscite in conto capitale pari a 36 milioni, con un disavanzo finanziario di 9,2 mld. Considerato l'ammontare del fondo di cassa al 31 dicembre 1994 di 134,2 mld, i residui attivi per 7,1 mld e quelli passivi per 612 mln, la gestione presenta un avanzo di amministrazione di 140,8 mld.

c) Cassa conguaglio per il settore elettrico (già fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche) presenta un bilancio consuntivo tenuto con il metodo della partita doppia, conformemente ai principi della gestione finanziaria di competenza.

Alle iniziali finalità perequative e compensative di costi fra imprese elettriche, si sono affiancate finalità di carattere agevolativo, contributivo e di rimborso di particolari oneri anche ad imprese non elettriche.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1993 attesta 11,153 mld per entrate correnti; spese correnti per 11,151 mld, con un avanzo finanziario di 2,4 mld. L'importo rimasto alla Cassa presso la tesoreria centrale dello Stato sul c/c infruttifero è di 300 milioni.

d) Cassa conguaglio per il settore telefonico.

La cassa è stata soppressa e posta in liquidazione con determinazione del Segretario Generale del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni del 24 gennaio 1995.

L'ultimo rendiconto attiene al periodo 1 gennaio - 22 febbraio 1995 e riguarda, esclusivamente, il conto economico e lo stato patrimoniale. Il rendiconto relativo al 1994 accertava entrate per un totale di 5,377 mld ed uscite di pari entità.

Si osserva, infine, che la Ragioneria Generale dello Stato ha comunicato che dopo l'entrata in vigore della legge n. 559 del 1993 non risultano costituite gestioni fuori bilancio di fatto o per legge.

2.2.6 Altre gestioni fuori bilancio.

- Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (legge n. 432 del 27 ottobre 1983). Sotto il profilo della natura del Fondo e dei conseguenti profili gestionali, la Corte dei conti, Sezione del controllo n. 131/94 del 10 febbraio 1994, ha configurato una gestione fuori bilancio ai sensi della legge n. 1401 del 1971.

Sono state, inoltre, individuate altre gestioni fuori bilancio di fondi pubblici amministrate non nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato.

a) Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi (art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295); organismo gestorio: Mediocredito Centrale. Il Fondo è destinato alla corresponsione di contributi agli interessi su finanziamenti concessi da istituti di credito alle imprese per diversi interventi previsti da leggi agevolative.

b) Interventi a favore delle imprese colpite da calamità naturali; organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

b.1) Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi su finanziamenti concessi per la ripresa economica nei territori colpiti da calamità naturali (Legge 23 dicembre 1966, n. 1142 e legge 16 febbraio 1995, n. 35 art. 2).

b.2) Fondo per la concessione di contributi a fondo perduto alle imprese danneggiate da eventi alluvionali del novembre 1944 (Legge 16 febbraio 1995, n. 35 art. 3 bis).

b.3) Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da finanziamenti concessi per la ripresa economica dei territori colpiti da calamità naturali (Legge 23 dicembre 1966, n. 1142 e legge 16 febbraio 1995, n. 35).

b.4) Disponibilità per la concessione di contributi su finanziamenti a favore delle imprese delle regioni Basilicata, Campania e Puglia colpiti dai terremoti del novembre 1980, e del febbraio 1981. (Legge 14 maggio 1981, n. 219, art. 23, comma IV).

b.5) Fondo per la concessione di contributi a Fondo perduto e crediti finanziari agevolati alla Repubblica di Malta (Legge 23 agosto 1988, n. 384 e legge 5 febbraio 1992, n. 101). Le leggi richiamate hanno dato esecuzione ai protocolli italo-maltesi del 1986 e del 1990 relativi all'assistenza finanziaria, economica e tecnica tra Repubblica di Malta e Repubblica Italiana. Complessivamente, il Mediocredito Centrale gestisce 90 miliardi (52 come contributo a fondo perduto e 38 come credito finanziario) per il protocollo del 1986 e lire 120 miliardi (70 come contributo a fondo perduto e 50 come credito finanziario) per il secondo protocollo. Successivamente all'ultimo protocollo del 28 marzo 1994, notificato con legge 12 maggio 1955, n. 209 il Fondo verrà gestito direttamente dal Ministero del Tesoro. Al 31 dicembre 1995 la consistenza del Fondo ammonta a 110,0 miliardi.

b.6) Fondo centrale di garanzia di cui alla legge 12 agosto 1977, n. 675 per finanziamenti a medio termine concessi da banche a piccole e medie imprese industriali ed a consorzi e società consortili, anche in forma di cooperativa. Le leggi n. 64 del 1986 art. 15 e n. 317 del 1991 hanno esteso l'intervento del Fondo per garanzie per il credito di esercizio a piccole e medie imprese industriali e per garanzie su finanziamenti a medio termine. Finalità del Fondo è il superamento delle difficoltà di piccole e medie imprese.

b.7) Gestione delle disponibilità dello Stato per la concessione di contributi per l'integrazione dei Fondi rischi costituiti da consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi (Legge 5 ottobre 1991, n. 317, art. 31).

c) Fondo centrale di garanzia per le operazioni di credito al commercio (Legge 10 ottobre 1975, n. 517, art. 7); il Fondo è stato costituito per la copertura di rischi connessi ai finanziamenti a medio termine concessi dalle banche a piccole e medie imprese del settore commerciale non in grado di offrire idonee garanzie. Organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

d) Gestione delle disponibilità di cui alla legge 2 aprile 1986, n. 88 "Misure urgenti per il settore siderurgico"; organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

e) Gestione del Fondo contributi di cui alla legge 31 dicembre 1962, n. 1834 e, sino alla legge 16 ottobre 1975, n. 492, per il pagamento degli interessi relativamente a crediti finanziari ai paesi esteri; organismo gestorio: Mediocredito centrale. Il Fondo è inattivo dal 1989 ed accerta una consistenza al 31 dicembre 1995 di 19.841 miliardi che sono depositate presso la Tesoreria dello Stato.

f) Fondo gestito dall'Artigiancassa

Normativa di riferimento. legge 25 luglio 1952, n 949; l'art. 37 ha istituito un fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane. La dotazione iniziale del Fondo era di 1.500 miliardi, successivi provvedimenti hanno disposto rifinanziamenti.

h) Comitato per l'intervento nella SIR: Società Italiana Resine S.p.A.

Normativa di riferimento: legge 28 novembre 1980, n. 784. La legge nel disporre un piano per il risanamento del gruppo SIR ha, tra l'altro, previsto la nomina da parte del Governo di un Comitato che doveva affiancare l'ENI nel piano di risanamento.

E' in corso un'indagine istruttoria da parte dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti per accertare, tra l'altro, se la gestione del Comitato SIR vada assoggettata alla normativa delle gestioni fuori bilancio.

La Corte dei conti, Sezione del controllo n. 38/95 del 27 luglio 1994, con riferimento ad alcuni provvedimenti del Ministro del tesoro, aventi ad oggetto modifiche alle gestioni di fondi agevolati da parte del Mediocredito Centrale, dell'Artigiancassa e dei Mediocrediti regionali, con deliberazione n. 38 del 1995 ha qualificato tali gestioni come gestioni fuori bilancio a tutti gli effetti di legge, peraltro escluse dall'applicazione dalla legge n. 559 del 1993 in quanto operanti al di fuori dell'Amministrazione dello Stato.

Esclusa la loro soppressione, queste gestioni rimangono assoggettate al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994. Il preminente interesse dello Stato ad una vigilanza sulla gestione di risorse finanziarie pubbliche da parte di Organismi estranei all'Amministrazione e la loro qualificazione quali "gestioni fuori bilancio" dovrebbe indurre a far ricomprendere tali particolari "Fondi" nella categoria disciplinata dall'art. 24 della legge n. 559 del 1993.

Capitolo VI

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Sommario: — **Premessa**

1. **Considerazioni generali**: 1.1 *La gestione patrimoniale e il conto del patrimonio*; 1.2 *La concordanza tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio*; 1.3 *Il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria*; 1.4 *La gestione patrimoniale e le privatizzazioni;* 1.5 *La gestione patrimoniale e le vendite immobiliari*; 1.6 *Il processo di informatizzazione del conto del patrimonio.*
2. **Analisi dei conti generali**: 2.1 *Risultati d'insieme e differenziali.*
3. **La gestione finanziaria**: 3.1 *Le attività e passività finanziarie.*
4. **Attività e passività patrimoniali**: 4.1 *Crediti*; 4.1.1 Fondi di garanzia; 4.1.2 Fondi di rotazione; 4.1.3 Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito; 4.1.4 Crediti concessi ad aziende ed enti privati; 4.1.5 Altri crediti non classificabili; 4.1.6 Il recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna della Corte; 4.2 *Partecipazioni*; 4.2.1 Partecipazioni al capitale di altre imprese; 4.2.2 Fondi di dotazione degli enti pubblici di gestione; 4.2.3 Partecipazione al capitale di istituti di credito; 4.2.4 Partecipazione in organismi internazionali; 4.2.5 Altre partecipazioni non classificabili, azioni ed obbligazioni; 4.2.6 Il netto patrimoniale dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato; 4.2.7 Il netto patrimoniale dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade; 4.2.8 Il fondo di dotazione della Cassa Depositi e Prestiti; 4.3 *La gestione dei beni patrimoniali*; 4.3.1 Beni immobili; 4.3.2 Gli effetti patrimoniali dell'attività contrattuale; 4.3.3 L'utilizzazione dei beni pubblici; 4.4 *I beni considerati immobili ai fini inventariali*; 4.4.1 I beni museali, le pinacoteche e le raccolte bibliografiche; 4.4.2 Le ferrovie in concessione; 4.5 *I beni mobili*; 4.5.1 Dotazione degli uffici; 4.5.2 I beni iscritti in pubblici registri; 4.5.3 Materiale scientifico, di laboratorio, ecc.; 4.5.4 Armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti; 4.5.5 Libri e pubblicazioni; 4.6 *Gli istituti scolastici dotati di personalità giuridica*; 4.7 *Passività patrimoniali.*
5. **Conti delle amministrazioni autonome e delle aziende**; 5.1 *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*; 5.2 *Istituto agronomico per l'oltremare*; 5.3 *Ex-Azienda di Stato per le foreste demaniali.*
6. **Gestione dei magazzini militari**: 6.1 *Cenni generali sul riscontro della Corte dei conti*; 6.2 *Controlli interni sui magazzini militari*; 6.3 *Presentazione dei conti e loro revisione*; 6.4 *Magazzini per debito di custodia e per debito di vigilanza*; 6.5 *Inadempienze e ritardi dell'Amministrazione*; 6.6 *Cenni sulle risultanze della gestione.*

Premessa

La decisione delle Sezioni riunite alla quale si accompagna la presente relazione ha preso in esame, come nel precedente esercizio, l'intero rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1995, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, in conformità alla previsione dell'art. 24 della legge n. 468 del 1978.

Il congiunto esame dei due conti (conto del bilancio e conto del patrimonio) dell'intero rendiconto generale dello Stato consente di dare concreta applicazione al sistema delineato dalla legge n. 468 del 1978.

Il conto del patrimonio, secondo le disposizioni contenute negli articoli 22, 23 e 24 della medesima legge, costituisce parte integrante del rendiconto generale dello Stato e la presentazione da parte del Governo al Parlamento del disegno di legge comprendente l'approvazione del solo conto del bilancio costituisce incompleto adempimento dell'obbligo costituzionale di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

Tale situazione, che non consente al Parlamento di valutare i riflessi patrimoniali della gestione, comprensivi dei dati di tesoreria, riduce di fatto la significatività dello stesso esame parlamentare dei risultati globali (finanziari e patrimoniali) del settore statale.

Il conto è stato presentato alla Corte il 18 giugno 1996, ancora una volta in unica anzichè in triplice copia ed in ritardo rispetto al precedente esercizio, oltre i termini previsti dall'art. 22, comma 3, della legge n. 468 del 1978 per il protrarsi delle procedure di chiusura dell'esercizio.

Il ritardo nella presentazione del conto del patrimonio è dovuto ad operazioni di contabilizzazione di alcune movimentazioni finanziarie relative alla gestione del bilancio intervenute successivamente alla presentazione ufficiale del conto stesso alla Corte (31 maggio) e che hanno comportato una sostanziale elusione del rispetto del termine di presentazione previsto dall'art. 23 della legge n. 468 del 1978.

Difatti, vengono comunicati alla Corte in data successiva a quella di presentazione del conto del bilancio i dati definitivi del rendiconto generale dello Stato relativi alla gestione finanziaria riportati nel conto del patrimonio, nei tempi consentiti dalle complesse operazioni di chiusura che hanno coinvolto la Ragioneria Generale dello Stato, la Direzione generale del tesoro e la Banca d'Italia.

Ad una semplificazione ed accelerazione delle procedure di chiusura dell'esercizio può contribuire la prossima applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento relativo alle nuove procedure di spesa e contabili, approvate con D.P.R. 20 aprile 1994 n. 367; ad esse dovrebbe accompagnarsi l'accorpamento ed il raccordo di adempimenti connessi alla chiusura.

La stretta connessione tra chiusura dei pagamenti dello Stato e predisposizione dei dati finanziari contenuti nel conto del patrimonio richiede una riorganizzazione complessiva di tali adempimenti, anche con riferimento alle verifiche ed ai riscontri di regolarità di tutte le operazioni di pagamento.

La Corte nelle precedenti relazioni annuali ha osservato la crescente inidoneità del bilancio dello Stato a rappresentare compiutamente gli andamenti della finanza pubblica ed ha constatato l'insufficienza della sola contabilità finanziaria per una valutazione complessiva dell'andamento della gestione dello Stato.

Solo attraverso una valutazione integrata delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio è possibile conseguire un giudizio significativo della gestione complessiva della finanza dello Stato.

Un quadro conoscitivo completo delle risultanze gestionali che consenta l'adozione di decisioni più consapevoli può essere arricchito da un insieme di fonti, rappresentate anche dalla contabilità analitica e dall'adozione di indicatori finanziari ed economici.

Per una valutazione dei risultati complessivi della gestione delle amministrazioni, sembra opportuno studiare la possibilità operativa di procedere ad una diversa esposizione anche delle risultanze del conto del patrimonio, analogamente a quanto sperimentato a partire da questo esercizio per il conto del bilancio, che dia dimostrazione degli obiettivi conseguiti.

Tale esposizione, oltre ad integrare gli elementi contenuti nel conto del bilancio depurandoli dagli elementi non aventi riflessi patrimoniali, può consentire verifiche sulle modalità di utilizzazione delle risorse e contribuire alla costruzione di una "contabilità dei costi" della gestione statale.

Nel corso di questi ultimi esercizi è stata riscontrata una forte eliminazione di residui attivi dei precedenti esercizi dalle scritture del conto generale del patrimonio nell'ambito del rendiconto generale dello Stato, con significativi riflessi anche sui saldi esposti nei precedenti rendiconti generali.

Per una valutazione completa dei fatti della gestione pubblica occorre affiancare alla contabilità finanziaria, che costituisce il parametro di raffronto per il rispetto dei vincoli e limiti giuridici posti annualmente dal Parlamento al Governo, una contabilità economica che ponga in risalto la redditività e la proficuità dell'impiego di risorse pubbliche e dell'utilizzo dei beni pubblici, con misurazioni dei costi dei servizi.

In tal senso una significativa innovazione è costituita dalla introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica per gli enti locali, disciplinata dal recente decreto legislativo n. 77 del 1995, per la determinazione dei costi dei servizi e per il calcolo degli ammortamenti dei beni a valenza pluriennale.

Le disposizioni contenute in tale decreto anche per il forte contenuto innovativo nel sistema di contabilità pubblica sembrano costituire tendenziali principi generali dell'ordinamento ai quali fare riferimento per adeguare il sistema normativo dello Stato ed anche per gli altri enti pubblici, pur tenendo conto per questi ultimi delle previsioni già contenute nel D.P.R. n. 696 del 1979.

Nel conto economico, introdotto nel citato decreto legislativo, è previsto l'inserimento degli accertamenti e degli impegni del conto del bilancio, rettificati per costituire la dimensione finanziaria dei valori economici riferiti alla gestione di competenza, le insussistenze e sopravvenienze derivanti dalla gestione dei residui e gli elementi economici non rilevati nel conto del bilancio.

Va osservato che nell'art. 111 del medesimo decreto legislativo è stato ribadito l'obbligo di consolidamento dei conti pubblici, consolidamento che dovrà tener conto del nuovo sistema di contabilità economica per gli enti locali e che dovrebbe portare nei prossimi anni all'introduzione di un sistema di contabilità economica anche per lo Stato.

Pregiudiziale all'introduzione di una contabilità economica nello Stato è comunque, oltre ad una trasparente ed aggiornata tenuta degli inventari, la strutturazione di un conto patrimoniale comprensivo di tutti gli elementi attivi e passivi previsti dal codice civile, necessariamente adeguato alle esigenze di trasparenza e di evidenziazione delle modalità di utilizzo dei singoli elementi ed è altresì necessaria una corretta identificazione delle spese di investimento con effettivi riflessi sulla medesima contabilità.

Non appaiono persuasivi i tentativi di correzione dei dati della contabilità finanziaria per includervi partite e movimenti di carattere economico, al fine di pervenire comunque all'individuazione di risultati economici;

può essere invece opportuno adottare appositi prospetti di conciliazione che, raccordati con il conto del patrimonio, riescano ad evidenziare il conto economico dell'esercizio.

La riscoperta della gestione patrimoniale nell'ambito del settore statale è conseguenza della esistenza di rapporti tra Stato ed organismi ed enti pubblici espressi in termini patrimoniali.

Gli stessi fenomeni della gestione patrimoniale sono di portata tale, quali i risultati degli interventi dello Stato nell'economia attraverso il sistema delle partecipazioni ed azioni pubbliche, da offrire una visione completa dello stato di salute dell'intera gestione statale.

Ritiene la Corte che anche ai fini di una valutazione limitata agli aspetti finanziari della gestione non si possa prescindere da un esame dei flussi di finanziamento compresi nella gestione di tesoreria, inclusa nel conto generale del patrimonio.

Per il necessario raccordo tra gestione di tesoreria e conto del bilancio, sembra opportuna una riclassificazione delle singole componenti di tesoreria per funzioni obiettivo, analoga a quella prevista per il rendiconto generale, con evidenziazione degli apporti che non costituiscano una duplicazione di operazioni già iscritte nel conto del bilancio.

L'esigenza della introduzione di una contabilità economica da affiancare a quella finanziaria è particolarmente avvertita perché può consentire la valutazione della redditività e proficuità delle scelte che si vanno assumendo in ordine alla gestione dei beni dello Stato inclusi nel conto anche ai fini di possibili vendite, nell'ambito di un recupero di attenzione per i profili relativi all'utilizzo dei beni pubblici ed all'impiego delle risorse pubbliche con valutazioni dei costi dei servizi.

Per una visione complessiva dell'andamento della gestione andrebbe inoltre studiata la possibilità da parte del Ministero del tesoro di un consolidamento di tutti i bilanci finanziari, dei conti economici e delle situazioni patrimoniali pubbliche che renda omogenei e comparabili i dati in essi contenuti, con l'adozione di schemi di conto validi per tutti gli enti pubblici anche non territoriali, secondo le indicazioni della IV direttiva CEE n. 78/660, miranti all'uniformazione dei diversi sistemi di scritturazione patrimoniale esistenti nel settore pubblico, salvi ovviamente gli adattamenti richiesti dalle esigenze della contabilità pubblica.

La Corte, avvertita l'esigenza di rendere al Parlamento più dettagliati elementi conoscitivi sui beni del patrimonio dello Stato, riferisce in apposita sezione della presente relazione sui profili connessi alla gestione delle materie e dei beni che sono tenuti nei magazzini militari dello Stato.

1. Considerazioni generali

1.1. *La gestione patrimoniale e il conto del patrimonio*

Gli effetti sull'equilibrio complessivo del settore statale delle iniziative di riordino e di dismissioni mobiliari ed immobiliari e dello stesso esercizio dei diritti di azionista dello Stato si riflettono sulle risultanze finali del conto patrimoniale dello Stato.

Una serie di rapporti tra Stato ed organismi ed enti pubblici sono espressi anche in termini patrimoniali con apporti a fondi di dotazione, con assunzione di garanzie di vario genere nei confronti di organismi ed enti pubblici o privati.

Per una maggiore rispondenza della gestione patrimoniale a principi di redditività ed economicità, occorre far confluire nel conto tutte le situazioni giuridiche attive e passive.

Vengono tuttora esclusi dal conto del patrimonio alcuni rapporti giuridici attivi e passivi, dei quali andrebbe studiata dal Ministero del tesoro la possibilità di iscrizione.

Per la parte attiva andrebbero inseriti con il loro valore, annualmente aggiornato, tutti i beni immobili, senza alcuna esclusione.

Per i beni demaniali, tuttora esclusi dal conto, potrebbe essere introdotta specifica disciplina analoga a quella prevista nel decreto legislativo n.77 del 1995 che nell'ordinamento degli enti locali ha dettato specifici meccanismi e dettati criteri per la loro valutazione ai fini della iscrizione nel conto del patrimonio.

In assenza di tale specifica disciplina potrebbero trovare applicazione i criteri di valutazione previsti nelle disposizioni contenute nell'art. 2425 c.c., pur con le diversità connesse alle finalità per le quali vengono iscritte nelle situazioni patrimoniali delle aziende private.

D'altra parte, va rilevato che inadempienze nell'inventariazione e ritardi negli aggiornamenti dei valori si verificano per alcuni elementi del patrimonio, come i beni museali, le pinacoteche e le raccolte bibliografiche.

La mancata iscrizione negli inventari di taluni beni come quelli museali non può essere giustificata, pur tenendo conto delle diverse finalità alle quali sono destinati, da difficoltà nella loro valutazione; in tal senso il

Ministro per i beni culturali ed ambientali ha assunto iniziative per superare l'attuale cronica situazione di non regolarità per mancata iscrizione negli inventari dei beni stessi.

La necessità di rivalutare i valori, specie per i beni inventariati in epoche remote, trova esplicito fondamento sulle stesse motivazioni sulle quali si fonda l'obbligo di stima nel momento stesso dell'inventariazione.

Non sempre vengono aggiornati con la necessaria tempestività i valori incrementativi per tutti i beni per i quali sono stati effettuati interventi manutentivi per il rifacimento o per il rinnovo.

Una attenuazione della significatività del conto patrimoniale consegue alla iscrizione di trasferimenti di acquisti per beni mobili effettuati dallo Stato a favore di organismi ed organi statali,- come la Guardia di finanza, l'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e la Pubblica sicurezza -, ed il cui passaggio nelle relative dotazioni di consistenza non è indicato o richiamato nel medesimo conto.

Inoltre, sono state registrate situazioni di doppia iscrizione nel conto del patrimonio per apporti relativi alle dotazioni di tali organi, confluenti in parte come liquidità tra i debiti di tesoreria in specifici conti correnti infruttiferi.

I conferimenti relativi ai medesimi organismi per il 1995 sono riportati nell'allegato prospetto 1, precisando tuttavia che le relative situazioni patrimoniali sono strutturate seguendo le impostazioni previste dal codice civile.

Analoga situazione è stata constatata con riferimento alla iscrizione degli apporti di beni considerati immobili agli effetti inventariali, come le linee ferrate e gli impianti fissi, nei conferimenti di beni per le società di trasporti in gestione governativa; essendo stata constatata la non concordanza tra la iscrizione dei conferimenti nel conto del patrimonio e i dati esposti nelle situazioni patrimoniali delle singole società la relativa partita del conto non viene dichiarata regolare nella decisione cui si accompagna la presente relazione.

Andrebbero studiate forme di raccordo tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

Va dato atto del notevole impegno assunto dal Ministero del tesoro al fine di rendere maggiormente rappresentativo il conto arricchendolo da quest'anno di allegati rappresentativi delle situazioni patrimoniali dell'Istituto Superiore di sanità e dell'Istituto Superiore di prevenzione del lavoro.

Contribuisce ad una maggiore chiarezza espositiva, già dallo scorso esercizio, la predisposizione di un elenco, in appendice al conto del patrimonio, relativo alla consistenza dei beni patrimoniali in uso agli istituti dotati di personalità giuridica, e distinto per ordine di scuole e per provenienza delle fonti di finanziamento.

Tra le passività andrebbe iscritto il debito assunto dallo Stato nei confronti dell'INPDAP per i versamenti dovuti delle quote a carico dei dipendenti, oltre la quota parte delle prestazioni posta a carico dell'INPDAP con disposizione legislativa, non coperta da contribuzioni, ma finanziata dallo Stato.

Queste considerazioni sui limiti attuali del conto del patrimnio sottolineano l'esigenza della adozione di un conto economico.

Per introdurre una contabilità economica per lo Stato, da affiancare alla contabilità finanziaria, dovrebbero essere apportate altre modifiche strutturali del conto patrimoniale per consentire indici di valutazione di carattere economico.

In questa prospettiva il Ministero del tesoro dovrebbe studiare la possibilità e le metodologie necessarie per iscrivere in apposito documento allegato al conto alcuni oneri latenti che costituiscono comunque una passività per il settore statale, quali i crediti di imposta, le regolazioni debitorie ed altre voci recanti la stima di oneri potenziali derivanti da soggetti pubblici esterni allo Stato come le unità sanitarie locali e le aziende di trasporto locale, e le garanzie fornite agli Stati esteri per la restituzione di prestiti disposti nel corso degli anni.

Andrebbe migliorato ed arricchito ulteriormente l'attuale conto rendite e spese, parte integrante del conto generale del patrimonio, per consentire valutazioni di carattere economico.

Attualmente solo i movimenti di bilancio vengono presi in considerazione, ovviamente depurati dalle entrate e dalle spese che non hanno prodotto effetti patrimoniali; tale classificazione viene effettuata a livello di categorie di bilancio, tenendo conto della natura dei cespiti per l'entrata e della analisi economica per la spesa.

Per una maggiore significatività di carattere economico di tale conto andrebbero considerate altre componenti positive e negative del reddito di esercizio, quali le rivalutazioni e le svalutazioni; in tal senso potrebbero costituire utile elemento di raffronto per l'adozione di una analoga disciplina le disposizioni contenute nell'art. 71, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Di sicura significatività per valutazioni pur limitate ad alcuni aspetti della gestione è la predisposizione, già dallo scorso esercizio, di una scheda analitica nella quale sono rappresentati gli aspetti più significativi dell'attività societaria per gli enti pubblici economici e creditizi trasformati in società per azioni; tale prospettazione consente di acquisire elementi utili sui risultati di gestione e sul grado di redditività.

Ai fini dell'introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato andrebbero migliorati ed arricchiti gli elementi illustrativi sull'andamento dei risultati gestori; le valutazioni sui costi di funzionamento dei servizi dovrebbero essere adeguate ai fini della introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato.

1.2. *La concordanza tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio*

Il conto del patrimonio integra la funzione del conto del bilancio e consente di dimostrare le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio nel patrimonio dello Stato in conseguenza di fatti ascrivibili alla gestione del bilancio e di elementi estranei alla gestione finanziaria.

Determinante per la significatività e la chiarezza del conto del patrimonio è la concordanza con la gestione del bilancio, cioè l'accrescimento e le diminuzioni che intervengono nella gestione patrimoniale per entrate e spese, ovviamente depurate delle movimentazioni compensative.

Le difficoltà di rilevazione dei punti di concordanza derivano dalla attuale struttura del bilancio che non consente una analisi degli stanziamenti di entrata e di spesa con riflessi sul patrimonio.

Andrebbero studiate, in sede di riforma del rendiconto generale dello Stato, opportune codificazioni da introdurre nel bilancio che rendano di chiara leggibilità i raccordi tra i due conti e quindi la evidenziazione degli effetti del conto del bilancio sul conto patrimoniale.

Potrebbe essere studiata la compilazione, al pari di quanto già sperimentato da alcune regioni ad autonomia ordinaria, di un prospetto dimostrativo degli effetti della gestione di bilancio sul conto del patrimonio in ragione dei programmi, consentendo verifiche circa l'incidenza sul patrimonio degli oneri sostenuti per la realizzazione dei programmi stessi.

Tale prospetto dovrebbe anticipare uno studio metodologico di fattibilità di un conto economico e patrimoniale per programmi e per funzioni obiettivo che possa consentire valutazioni complessive e per singoli settori delle scelte gestionali.

Va tenuto presente che il giudizio di regolarità della Corte, in tale contesto, è diretto ad accertare non soltanto i punti di concordanza con il conto del bilancio attraverso le variazioni portate alla consistenza iniziale delle singole partite, ma anche la giustificazione giuridica della iscrizione delle singole partite nel conto del patrimonio.

Vengono esposti negli allegati prospetti 2/A e 2/B i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi, rappresentati nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio che pongono in evidenza i punti di concordanza con riferimento alla gestione del bilancio.

Sarebbe opportuna, per una migliore chiarezza espositiva, una diversa scritturazione nelle schede dei dati relativi a pagamenti imputati a residui di bilancio che attualmente risultano iscritti tra i "fatti modificativi"; per alcune partite è stata rilevata l'iscrizione tra le sopravvenienze e le rettificazioni di dati riferiti a contabilità di esercizi precedenti tardivamente presentati o differiti per il contenimento del disavanzo della gestione di bilancio.

Per un migliore raccordo tra attività contrattuale e relativi effetti patrimoniali nei decreti approvativi dei contratti andrebbe indicato, oltre che l'apporto modificativo nella consistenza patrimoniale, anche l'indicazione della relativa scheda patrimoniale.

Dovrebbe essere studiata la possibilità di realizzare, anche con l'ausilio di supporti informatici, una rilevazione sistematica degli effetti patrimoniali della gestione dei contratti acquisitivi di beni, che avviene in larga misura ad opera di funzionari delegati presso organi periferici delle amministrazioni dello Stato, con le spese incluse nei rendiconti amministrativi.

In alcuni casi, nei valori relativi a taluni beni patrimoniali scaturenti da attività contrattuale hanno influito costi superiori al valore reale dei beni stessi conseguenti a fenomeni illeciti, secondo accertamenti istruttori già avviati dalle competenti Procure regionali della Corte, anche in raccordo con quelli in corso in sede penale.

Sempre con riferimento alle difficoltà di raccordo tra bilancio e patrimonio, dall'esame delle schede patrimoniali è stata rilevata una classificazione indistinta delle spese relative ad acquisti di arredi e mobili d'ufficio; andrebbero raccordate con maggiore chiarezza espositiva le scritture patrimoniali tenute dai consegnatari e le risultanze complessive della gestione.

Altro aspetto che rende difficoltoso il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce, secondo elementi forniti dall'Amministrazione, alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate con valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto; in proposito la Corte nella decisione alla quale si accompagna la presente relazione ha escluso le relative partite dalla dichiarazione di regolarità.

Il conto del patrimonio dello Stato dovrebbe essere opportunamente ristrutturato, anche ai fini applicativi delle disposizioni previste nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche al fine di consentire un ampio quadro di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica di tutti gli elementi attivi e passivi in esso inclusi, con particolare riferimento alle gestioni azionarie incluse nelle partecipazioni ed ai beni immobili.

1.3. *Il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria*

A rendere scarsamente leggibile la dimostrazione dei punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio contribuisce l'attuale prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio, già iscritte nel conto del bilancio, ed a quelle di tesoreria.

Difatti, le partite iscritte nel conto n. 1 (Attività finanziarie: crediti di tesoreria, conto di cassa, denaro presso agenti della riscossione, residui attivi) e nel conto n. 4 (Passività finanziarie: debiti di tesoreria, residui passivi di bilancio), pur migliorate nell'esposizione rispetto al precedente esercizio, si presentano ancora come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari.

Tenuto conto dell'incidenza di tali partite sulle risultanze finali della gestione che comprendono i movimenti di tesoreria e gli effetti del bilancio sulla gestione finanziaria dello Stato e dell'esigenza di una maggiore chiarezza espositiva nella separazione tra gestione di bilancio e quella di tesoreria appare necessario che venga adottata una classificazione che renda una più chiara rappresentazione nel conto patrimoniale e una migliore evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio.

Andrebbero posti in chiara evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel conto del patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio.

In particolare, dovrebbero essere scorporati i flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli normativi nella gestione di tesoreria, la Corte sta avviando una classificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti) di tesoreria.

Dalla puntuale analisi di tutte le movimentazioni possono scaturire proposte per una diversa classificazione, in specifici sottoconti, dei crediti e dei debiti di tesoreria.

Da questo esercizio la Corte espone distintamente le singole voci delle movimentazioni dei crediti e dei debiti di tesoreria nella decisione di regolarità alla quale si accompagna la presente relazione.

Le contabilità di tesoreria dovrebbero essere, in ogni caso, opportunamente ristrutturate, anche ai fini applicativi delle disposizioni previste nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, per definire un ampio quadro di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica di regolarità di tutti gli elementi attivi e passivi in esse inclusi e per consentire gli accertamenti di concordanza tra operazioni di pagamento e versamento effettuati nelle predette contabilità rispetto ai relativi atti di ordinazione e di riscossione.

1.4. *Il conto del patrimonio e le privatizzazioni*

Sull'attuale stato del processo di privatizzazione degli enti pubblici economici si è riferito ampiamente nell'apposito capitolo del volume I della relazione sul conto del bilancio, alla quale si fa rinvio per ulteriori approfondimenti.

Non può ancora essere formulato un giudizio complessivo sui risultati di tale processo, anche se ha inciso sui previsti effetti di risanamento della finanza pubblica delle iniziative di privatizzazioni il negativo andamento delle risultanze patrimoniali e finanziarie di diverse società.

La scelta legislativa di assunzione da parte dello Stato della responsabilità illimitata come unico azionista anche per l'esposizione debitoria precedente alla trasformazione degli enti in società per azioni è sintomatica della assunzione del modello societario in parte riconducibile a quello privatistico.

Il programma di dismissioni, da ultimo rimodulato nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998, intende "creare un più alto quadro di concorrenza nel sistema industriale, conferire maggiore dinamismo negli assetti proprietari delle imprese e accrescere la liquidità del mercato azionario".

Il processo di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato, che ha portato ad incassi per 15.224,3 miliardi, ha registrato sensibili ritardi per alcune operazioni preventivate dal Governo, relative all'ENEL ed alla STET.

Le prime esperienze applicative in tema di dismissioni di partecipazioni dirette statali inducono a ritenere necessario un completamento del relativo processo con la privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni.

Circa i risultati delle operazioni di dismissione di immobili ed azioni per essere destinati a confluire nel fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, istituito con la legge 27 ottobre 1993 n. 432 per ridurre la consistenza dei titoli in circolazione, si rinvia a quanto esposto nell'apposito capitolo sullo stato del processo di privatizzazioni. Si osserva soltanto che solo 2.674 miliardi sono stati destinati a tale fondo, rendendo non ancora raggiunto l'obiettivo di una gestione più trasparente dei ricavi delle dismissioni patrimoniali e di ogni altro introito straordinario.

Una verifica dei risultati delle iniziative già descritte e delle relative operazioni contabili può essere compiuta in sede di analisi del conto generale del patrimonio secondo le risultanze riportate nelle apposite schede predisposte da questo esercizio.

Certamente, l'applicazione della normativa sulle privatizzazioni, nel quadro di una più approfondita considerazione degli aspetti non finanziari della gestione pubblica, ha accresciuto il rilievo contabile assunto dal conto generale del patrimonio.

La Corte, nell'ambito delle sue attribuzioni e nell'ambito delle verifiche di competenza sulla regolarità del conto del patrimonio, ha proseguito l'attività diretta ad acquisire elementi di conoscenza direttamente connessi alle procedure adottate nella trasformazione degli enti pubblici in società per azioni e delle banche a capitale pubblico, nella consapevolezza che nel medesimo conto del patrimonio si riflettono gli effetti connessi alla gestione delle nuove società, e quindi vengono esposti i risultati delle nuove attività "imprenditoriali" statali.

La Corte esclude anche per questo esercizio dalla dichiarazione di regolarità le partite patrimoniali relative alle partecipazioni al capitale di imprese pubbliche ed al capitale di istituti di credito.

Il conto del patrimonio, anche per le esigenze applicative delle disposizioni di cui alla legge n. 20 del 1994 in tema di controllo successivo sulla gestione del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, deve essere fornito di una serie di informazioni necessarie per una migliore verifica, degli elementi attivi costitutivi dalle partecipazioni e dei loro mutamenti di valore (art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

Va rilevato che l'arricchimento di notizie ed elementi potrebbe anche consentire valutazioni sulla rispondenza dei risultati perseguiti rispetto a quelli previsti con comparazioni di costi, modi e tempi di perseguimento degli obiettivi; valutazioni queste finalizzate alla verifica delle risultanze della gestione a regime delle quote azionarie statali nel rispetto degli indirizzi governativi e naturalmente delle disposizioni contenute nel codice civile e nello statuto delle medesime società.

1.5. *La gestione patrimoniale e le vendite immobiliari*

Il processo di revisione delle forme di utilizzazione del patrimonio pubblico, avviato negli scorsi esercizi sulla spinta delle iniziative legislative per la alienazione dei beni ritenuti inservibili, non ha portato a significativi risultati.

Non sono stati ancora realizzati gli obiettivi di alienazione di beni patrimoniali ritenuti non più utili e di gestione in senso più economico di tutti i beni di proprietà statale.

Obiettivo prioritario della manovra di risanamento della finanza pubblica è comunque la revisione dei meccanismi gestionali dei beni immobili statali con la prevista dismissione di parte dei beni patrimoniali ritenuti inservibili.

L'obiettivo dichiarato del processo, avviato da qualche anno ed interessato dalle disposizioni contenute nel decreto legge 5 novembre 1991, n. 386, convertito nella legge 29 gennaio 1992, n. 35, è quello di assicurare comunque una più razionale utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato.

E' necessario tuttavia imprimere all'attività gestionale i caratteri della economicità e della efficienza, agevolando la alienazione dei beni non più rispondenti ad usi di interesse pubblico ed attivare flussi finanziari utili per contenere il disavanzo del bilancio statale.

Prioritaria è tuttavia l'esigenza che i flussi finanziari derivanti dalla vendita dei beni siano destinati al ripiano del disavanzo e che non si alteri l'equilibrio nel senso economico della gestione statale.

In tal senso, potrebbe contribuire ad una maggiore chiarezza la istituzione, prevista nella legge 27 ottobre 1993 n. 432, di un fondo di ammortamento dei titoli di Stato nei quali dovrebbero affluire nei prossimi esercizi i ricavi delle dismissioni e di ogni introito straordinario.

La fattibilità e la riuscita della manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996 di riduzione dell'ammontare dei debiti pubblici e del rapporto debito pubblico e prodotto interno lordo è tuttavia connessa all'approfondimento dei termini di conoscenza della realtà sulla consistenza del patrimonio immobiliare pubblico, settore caratterizzato da ritardi, inefficienze ed incompletezze nelle procedure di tenuta ed aggiornamento degli inventari.

Non risulta aver conseguito alcun concreto risultato il tentativo di gestire il problema delle vendite immobiliari facendo ricorso a professionalità esterne all'Amministrazione delle finanze; sono state sospese le procedure di affidamento alla società IMMOBILIARE ITALIA, a capitale misto, di compiti di gestione, valorizzazione ed alienazione dei beni immobili dello Stato.

Difatti, il Ministero delle finanze ha manifestato perplessità sulla legittima costituzione della predetta società per possibile contrasto con la normativa comunitaria circa la libertà di prestazione di servizi, per l'affidamento senza alcuna procedura concorsuale ad una singola società, per la sopravvenuta privatizzazione di alcune banche (Banca Commerciale Italiana e Credito Italiano) che renderebbero la composizione delle quote societarie non più conforme a quanto deliberato a suo tempo dal CIPE; tali perplessità sono state prospettate al Consiglio di Stato del cui parere si è ancora in attesa.

E' quindi sospesa la definizione della convenzione stipulata con la società IMMOBILIARE ITALIA per il conferimento di incarico delle operazioni di alienazione, gestione e valorizzazione dei beni patrimoniali dello Stato.

Il Ministero delle finanze ha attivato, parallelamente alla vendita di singoli cespiti, un programma di alienazione concernente beni immobili di rilevante consistenza; una prima individuazione di beni da alienare è stata effettuata nel corso del 1995.

Non è stata ancora completata la mappa dei beni dello Stato alienabili, corredata tra l'altro di dati catastali ed ipotecari nonché di elementi per la determinazione del valore ai prezzi di mercato, mappa prevista dalla legge n. 35 del 1992.

Secondo quanto comunicato dal Ministero delle finanze è tuttora in corso presso gli Uffici periferici del Dipartimento del territorio una ricognizione di cespiti patrimoniali che, per consistenza e per valore, possono trovare concreta ed effettiva "appetibilità" sul mercato.

Ritiene la Corte che l'esclusione, prevista dalle citate disposizioni legislative, dall'applicazione delle norme di contabilità di Stato nelle procedure di alienazione dei beni immobili non può comunque escludere l'applicazione dei principi generali di contabilità pubblica e dai controlli esterni dei risultati delle operazioni di dismissione dei beni nel quadro dei controlli successivi sulla gestione patrimoniale di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Nell'art. 32 della legge 23 dicembre 1994 n. 724 è stata prevista una completa ricognizione, la cui conclusione dovrebbe concludersi entro il 1996, di tutti i beni dello Stato a qualunque titolo utilizzati dalle amministrazioni pubbliche, enti pubblici, anche territoriali.

Sono emerse diverse discordanze nel confronto tra i dati contenuti negli archivi magnetici dei beni immobili e quelli iscritti nel catasto e nelle conservatorie dei registri immobiliari.

I valori delle schede dei beni patrimoniali redatte dalla società SOGEI risultano aggiornati al 1982 e non si presentano di significativa rilevanza ai fini di orientamento delle scelte di vendita; sono in corso operazioni di aggiornamento dei valori di tutti i beni di proprietà statale, disponibili ed indisponibili.

Va rilevato che la ricognizione straordinaria, con dati aggiornati al 15 febbraio 1993 "ai fini delle valutazioni sulle condizioni di alienabilità", espone valori per 15.769 miliardi riferiti a 16.738 beni e che per alcuni beni non sono state individuate caratteristiche di alienabilità perché di rilevanza storico-artistica o perché di uso governativo.

Inoltre, la stessa Amministrazione finanziaria ha prospettato precise riserve sull'alienabilità dei beni oggetto della rilevazione in conseguenza delle esigenze di utilizzabilità diretta (assegnazione in uso) o indiretta (permuta) per uffici governativi e per quelle più immediate dell'Amministrazione stessa.

Permangono, quindi, le difficoltà, già segnalate nei precedenti esercizi nella predisposizione degli elementi di conoscenza necessari per procedere in tempi brevi a possibili alienazioni di beni ritenuti inservibili.

Pur nella consapevolezza della complessità del processo avviato i cui risultati definitivi non saranno disponibili che in tempi lunghi, vanno ribadite alcune considerazioni di carattere generale.

E' necessario definire un quadro completo ed aggiornato dell'intero patrimonio immobiliare pubblico e di tutti i beni suscettibili di una pluralità di utilizzazioni per il conseguimento dell'obiettivo, previsto dalla legge n. 35 del 1992, del processo avviato di assicurare una più razionale utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, - imprimendo una maggiore economicità ed efficienza ed agevolando l'alienazione del bene ove non sia rispondente ad usi di interesse pubblico - e di attivare flussi finanziari utili per contenere il disavanzo del bilancio statale.

I ritardi e le inadempienze nell'aggiornamento dei valori di inventario dei beni immobili dello Stato determinano rilevazioni di dati scarsamente significativi e quasi simbolici di beni individuati quali suscettibili di alienazione.

Le difficoltà nella acquisizione e nel rilevamento di dati completi ed aggiornati sul patrimonio immobiliare pubblico rendono certamente non brevi i tempi per la individuazione dei beni dello Stato alienabili e dei relativi valori di inventario.

Sulla base delle attuali risultanze del conto patrimoniale dello Stato, sono disponibili per la vendita, quanto al patrimonio immobiliare, beni per il valore di solo 5.589 miliardi, cifra poco significativa di fronte alla portata e alle finalità della manovra di risanamento.

La destinazione diretta dei beni all'uso pubblico è prioritaria rispetto ad altre scelte, proprio per la loro funzione strumentale rispetto ai fini pubblici.

Una utilizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in senso più economico dovrebbe consentire una minore esposizione finanziaria per fitti passivi, pari a 769,9 miliardi (-64 miliardi rispetto al precedente esercizio); difatti, è frequente il ricorso al mercato immobiliare privato per le esigenze degli uffici pubblici.

Occorre tener conto dello stato di degrado nella conservazione degli immobili di proprietà statale e la pressante domanda delle diverse amministrazioni di locali di immediato utilizzo e funzionalità.

La vetustà degli immobili di proprietà statale e le notevoli spese necessarie per la ristrutturazione hanno indotto l'Amministrazione finanziaria a locare o concedere in uso a terzi i medesimi immobili nelle condizioni in cui gli immobili stessi si trovano ed a determinare corrispettivi commisurati al loro stato di conservazione.

In conseguenza di tale scelta alcuni immobili di proprietà statale di interesse storico ed artistico sono stati dati in locazione a terzi a prezzi di gran lunga inferiori a quelli di mercato.

Va tenuto presente in proposito che lo Stato ha accertato entrate per 65,2 miliardi in conseguenza di affitti, concessioni e canoni vari di beni immobili patrimoniali e demaniali.

Una gestione corretta e produttiva dell'intero complesso immobiliare di proprietà statale impone comunque una completa conoscenza di tutti i dati relativi ai beni posseduti, tale da consentire all'Amministrazione finanziaria, è utilizzazione ottimale dei beni stessi.

Non sempre tuttavia le amministrazioni usuarie utilizzano effettivamente e per intero i beni loro assegnati e restituiscono quelli non più utilizzabili per fini istituzionali.

In ogni caso, l'alienazione dei beni ritenuti inservibili andrebbe effettuata con valutazioni dei beni disposta sulla base dei prezzi di mercato e con comparazioni di carattere economico a livello provinciale delle spese sostenute per la locazione passiva di edifici privati per uffici governativi e degli edifici disponibili a forme di utilizzazione pubblica; uno snellimento ed una semplificazione delle procedure, da raccordare con la disciplina di competenza regionale e comunale, dovrebbe essere previsto per consentire alla stessa Amministrazione finanziaria tempi più brevi per il cambio di "destinazione d'uso", da raccordare con la disciplina di competenza regionale e comunale, per gli edifici da assegnare a pubblici uffici.

La semplificazione dovrebbe anche consentire, sempre nel rispetto dei principi di legalità ed imparzialità, una maggiore speditezza ed efficienza nell'attività di gestione dei beni.

1.6. *Il processo di informatizzazione del conto patrimoniale*

Il processo di informatizzazione del conto del patrimonio, già in corso da alcuni anni, ha raggiunto un importante risultato con l'avvio, nell'ambito di un più generale disegno di integrazione dei sistemi informativi, di uno specifico raccordo con il sistema informativo della Banca d'Italia per l'acquisizione di informazioni relative alle contabilità speciali ed ai flussi di tesoreria, confluenti nel conto generale del patrimonio dello Stato.

Anche per le operazioni di chiusura delle partite patrimoniali relative all'esercizio in esame sono stati effettuati scambi di informazioni sul sistema informativo integrato Corte dei conti - Ragioneria Generale dello Stato.

L'utilizzo delle procedure informatizzate si inquadra nel più generale processo di graduale revisione del conto patrimoniale, già avviato negli ultimi anni, per il necessario recupero di trasparenza e significatività delle partite patrimoniali.

Sembra necessario che il processo di informatizzazione del conto, anche nelle concrete possibilità applicative del controllo successivo sulla gestione del patrimonio pubblico previsto dalla legge n. 20 del 1994, trovi un momento di raccordo ed integrazione tra sistemi informativi del Ministero del tesoro (Ragioneria Generale dello Stato - Direzione Generale del tesoro) e della Banca d'Italia, con scambi di flussi informativi organizzati in modo tale da offrire utili elementi per l'analisi dei pagamenti statali con riferimento al bilancio ed alla tesoreria.

L'obiettivo è quello di procedere allo sviluppo, previe intese e raccordi con lo stesso Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato e Direzione generale del tesoro), la Banca d'Italia e il Ministero delle finanze, di un sistema informativo per la gestione del patrimonio secondo le seguenti coordinate:

a) predisposizione di un conto generale del patrimonio che concorra ad arricchire gli elementi da valutare in sede di controllo sulla gestione;

b) realizzazione di una concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio, attraverso verifiche e raffronti a diversi livelli o aggregati di bilancio e analisi della incidenza su ogni singola partita delle diverse operazioni per categoria e per fasi finali delle spese;

c) formulazione di un conto del patrimonio per funzioni obiettivo e per programmi; analoga esposizione dovrebbe riguardare la gestione di tesoreria, previa depurazione delle poste che passano dal conto del bilancio;

d) analisi specifiche della gestione degli investimenti di quote azionarie statali e delle relative movimentazioni, che consentano di realizzare una verifica della produttività delle scelte imprenditoriali del Governo nella gestione delle partecipazioni azionarie;

e) raccordi tra contabilizzazioni delle gestioni affidate ai consegnatari degli organi periferici dell'Amministrazione dello Stato e risultanze dei rendiconti amministrativi a rendicontazione decentrata;

f) analisi specifiche sui raccordi tra gestione delle partite del debito pubblico e del debito a breve termine ed operazioni di imputazione delle somme dovute alla Banca d'Italia (c.d. "note di imputazione").

Potrebbero studiarsi ulteriori miglioramenti negli elementi di conoscenza - anche con opportune codificazioni delle entrate e delle spese - sulla redditività delle attività, sulla onerosità delle passività e sugli effetti sulla gestione di tesoreria delle variazioni derivanti dalla gestione di bilancio.

Le note arretratezze sul piano informativo di base nell'aggiornamento delle scritture inventariali contribuiscono al ritardo nello sviluppo complessivo del processo di informatizzazione riferito alla gestione dei beni immobili.

Non è stata fra l'altro completata l'anagrafe dei consegnatari di beni dello Stato.

L'informatizzazione consentirebbe una analisi approfondita della gestione di tesoreria - anche al fine di porre in evidenza le connessioni con la gestione di bilancio - e potrebbe contribuire all'individuazione di elementi significativi, da utilizzare come indicatori della gestione patrimoniale.

2. Analisi dei conti generali

2.1. *Risultati d'insieme e differenziali*

Il conto per il 1995 evidenzia un peggioramento patrimoniale di 124.510 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.791.281 miliardi.

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 89.246 miliardi, di gran lunga inferiore all'incremento delle poste passive (213.756 miliardi); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (866.610 miliardi di attività e 2.657.891 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci attive copre solo il 32,6% di quelle passive, con un tasso di incidenza appena incrementato rispetto al precedente esercizio (31,8%).

Nell'esercizio 1995 si registra una consistenza complessiva dell'indebitamento non a breve di 1.510.773 miliardi che è ormai più dei quattro quinti della ricchezza prodotta annualmente nel Paese (1.770.949 miliardi 85,3%), dato tanto più significativo ove si consideri che esso non comprende il debito a breve termine (BOT).

Ove si comprendano anche questi ultimi dati la situazione del debito finanziario del settore statale, secondo dati forniti dalla Banca d'Italia, presenta nel 1995 una incidenza percentuale del 108% rispetto al PIL.

3. La gestione finanziaria

3.1. *Le attività e le passività finanziarie*

Alla chiusura del 1995 le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 538.387 miliardi, attestandosi al 69,25% delle attività complessive, mentre le passività finanziarie hanno ormai sfondato il tetto del milione di miliardi risultando pari a 1.040.333 miliardi, ed hanno costituito il 42,56% delle passività complessive.

In cifre assolute, l'eccedenza passiva finanziaria nell'anno 1995 è ammontata a 501.946 miliardi, con un miglioramento di 79.376 miliardi, derivante da un aumento netto di 52.783 miliardi nelle attività e da un decremento netto delle passività pari a 26.593 miliardi.

Il conto di cassa ha registrato entrate per 7.841.054 miliardi, delle quali 801.727 miliardi attinenti ad operazioni di bilancio ed il resto a movimenti compensativi dei crediti e debiti di tesoreria e del bilancio (rispettivamente 33.089, 1.273.750, 3.635.763 miliardi) nonché di girofondi (2.096.722 miliardi).

Gli incassi connessi ai debiti di tesoreria hanno riguardato per 344.921 miliardi i vaglia del tesoro e per 2.611.342 i conti correnti accesi presso la tesoreria.

I pagamenti (7.841.121 miliardi) attengono, poi, per 671.409 miliardi ad operazioni di bilancio ed a compensazioni negli elementi finanziari già accennati (71.245, 1.327.741, 3.674.001 miliardi per i crediti e debiti di tesoreria e per operazioni di bilancio e 2.096.722 miliardi per girofondi). Il conto di cassa si è chiuso con una diminuzione nella giacenza di 67.194 miliardi (da 340.473 a 273.279 miliardi).

I pagamenti connessi alla gestione dei debiti di tesoreria hanno riguardato per 348.871 miliardi i vaglia del tesoro e per 2.664.785 miliardi i conti correnti accesi presso la tesoreria.

Sempre tra i debiti di tesoreria la gestione dei buoni ordinari del tesoro espone incassi per 714.250 miliardi e pagamenti per 715.749 miliardi, con una diminuzione di consistenza nell'esercizio di 1.499 miliardi (-0,36 %).

I crediti di tesoreria costituiscono la voce più consistente delle attività finanziarie e sono pari a 493.898 miliardi, con un incremento di 43.817 miliardi nel corso dell'esercizio, in conseguenza di aumenti per crediti nuovi per somme erogate pari a 1.561.404 miliardi e diminuzioni per crediti riscossi pari a 1.517.587 miliardi.

Le movimentazioni hanno riguardato anzitutto le disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale con una consistenza finale di 63.122 miliardi.

Sono stati registrati inoltre pagamenti da rimborsare alla Cassa depositi e prestiti, agli ex-Istituti di previdenza ed alle Amministrazioni varie per 76.296 miliardi, altri crediti per 313.731 miliardi, pagamenti da regolare relativi alle cedole dei BOT ed ai titoli stralciati per 40.251 miliardi e operazioni del Contabile del portafoglio per 496 miliardi.

All'interno dei crediti di tesoreria, la partita di gran lunga più cospicua riguarda le "sovvenzioni dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni per pagamenti erariali e per il servizio vaglia e risparmio" (313.731 miliardi).

Per consistenza dei crediti sono da rilevare i pagamenti da rimborsare a favore di Amministrazioni varie per conti correnti accesi presso la tesoreria (64.641 miliardi; erano 61.703 miliardi nel 1994).

Le cedole degli interessi sui buoni ordinari del tesoro in scadenza hanno comportato crediti per 30.553 miliardi, diminuite rispetto al precedente esercizio (27.119 miliardi); per una semplificazione dei riscontri finali propedeutici alla chiusura di esercizio, tali operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sui buoni ordinari del tesoro, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione del debito.

Sono sensibilmente diminuiti i crediti derivanti da operazioni del Contabile del portafoglio effettuati all'estero per conto dei ministeri (da 1.585 a 496 miliardi).

Per quanto riguarda i debiti di tesoreria, il debito fluttuante, che ne rappresenta la parte più cospicua, ha registrato un lieve incremento, passando da 532.349 a 545.321 miliardi, pari al 2,43% (+ 12.972 miliardi).

Il risultato del presente esercizio di 545.321 miliardi riprende la tendenza, interrotta nello scorso anno, alla forte crescita del debito fluttuante registrata nell'ultimo quinquennio: da 501.071 miliardi nel 1991, a 568.394 miliardi nel 1992, a 594.048 miliardi nel 1993, per scendere a 532.349 nel 1994.

Sempre tra i debiti di tesoreria si è avuta una forte crescita dei buoni ordinari del tesoro della "gestione risparmio postale in conto corrente fruttifero" presso la Cassa Depositi e Prestiti (+ 13.042 miliardi) (da 96.017 a 109.059).

Non sono stati ancora chiariti i dubbi emersi nella relazione dello scorso anno circa la discordanza tra i dati relativi alla raccolta postale iscritti nel predetto conto corrente della gestione principale della Cassa e quelli iscritti tra i conti della Cassa; su tale discordanza non si sono ancora conclusi gli accertamenti istruttori da parte della Sezione enti locali della Corte diretti a verificare le modalità di contabilizzazione nei due conti.

Dai primi accertamenti è risultato che una quota dei fondi iscritti e non utilizzati nei conti correnti della Cassa, pari a circa 2.000 miliardi, viene considerata come risparmio postale e quindi iscritta nel conto del patrimonio dello Stato.

Sempre tra i debiti di tesoreria, è da rilevare il lieve incremento dei conti correnti infruttiferi di "altre amministrazioni" (da 199.766 a 220.048 miliardi).

Il movimento dei vaglia del tesoro presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 4.656 miliardi, lievemente incrementata rispetto al precedente esercizio (3.770 miliardi); maggiore semplificazione delle pro-

cedure di chiusura di tali movimenti potrebbe conseguire ad una completa informatizzazione di tutte le operazioni.

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di quasi 800 mila miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 145.800 miliardi (131.861 miliardi nel 1994); sulle movimentazioni relative alle predette contabilità appare necessario procedere ad una riclassificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti).

4. Attività e passività patrimoniali

4.1. *Crediti*

Il sottoconto risulta disaggregato in partite, ciascuna delle quali comprensive di diverse sottopartite accorpate secondo la natura del loro contenuto: fondi scorta, fondi di garanzia, fondi di rotazione, crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili.

Il valore del sottoconto è passato da 52.680 a 49.624 miliardi, con una diminuzione li 3.236 miliardi (-6,14%).

Le sottopartite più consistenti sono state quelle relative ai "fondi di rotazione" con 27.617 miliardi (+ 491 miliardi rispetto al 1994, e gli "altri crediti non classificabili" con 10.022 miliardi (+ 2.756 miliardi rispetto al 1994).

Sostanzialmente invariati i "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito", passati da 5.726 a 3.211 miliardi.

Un incremento si è avuto nei "crediti concessi ad aziende ed enti privati" passati da 3.967 miliardi a 4.197 (+ 229 miliardi); tale risultato è conseguente all'azzeramento della partita relativa all'IMI per il conferimento al patrimonio della GEPI (- 2.056 miliardi).

Vengono esposte, a titolo meramente espositivo, e per ciascuna sottopartita, alcune notazioni ed informazioni storiche di dettaglio relative alle partite iscritte in tale sottoconto, acquisite dalla Corte nei suoi accertamenti di regolarità.

4.1.1 Fondi di garanzia.

Tra tali crediti sono iscritte le somme corrisposte dallo Stato, ai sensi del d.l. n. 686 del 19 ottobre 1945 e della legge n. 75 dell'8 marzo 1949, in seguito a garanzia concessa sui finanziamenti per il recupero e la rimessa in efficienza delle navi mercantili sinistrate; per le azioni di recupero delle somme ancora dovute allo Stato, pari a lire 19.256.402, non risultano ancora avviate le relative procedure giudiziarie.

Per quanto riguarda il Fondo centrale di garanzia per gli oneri derivanti dalla operatività della garanzia statale sui finanziamenti per la costruzione di autostrade e di ferrovie metropolitane, previsto dalle leggi n. 382 del 28 marzo 1968 e n. 1042 del 29 dicembre 1969, sono in corso accertamenti istruttori della Corte circa la qualificazione del Fondo quale gestione fuori bilancio. Su tale partita affluiscono annualmente i versamenti effettuati dai concessionari debitori; da due esercizi tale partita viene esclusa dalla dichiarazione di regolarità in quanto non risultano portate in aumento le somme provenienti dai piani di rimborso.

Risulta costituito nel 1993, ai sensi della legge n. 397 del 17 dicembre 1990, un Fondo relativo alla corresponsione ad istituti ed aziende di credito italiani per crediti concessi al Governo della Repubblica russa, in applicazione degli accordi italo-sovietici del 12 gennaio 1991 e del 29 gennaio 1992; la Corte ha richiesto all'Amministrazione, che non ha ancora ottemperato, la documentazione giustificativa di tale fondo, e precisamente:

a) la convenzione finanziaria tra l'ex URSS e l'Italia;

b) l'elenco del pool di aziende ed istituti di credito italiani che possono concedere crediti finanziari con garanzia da parte dello Stato italiano;

c) gli elenchi dei debiti scaduti e non regolati per la quota capitale e per quella interessi riguardanti gli esportatori italiani non coperti da assicurazione S.A.C.E.;

d) gli elenchi dei debiti scaduti e non regolati per la quota capitale e per quella interessi in base agli accordi stabiliti dalla legge n. 397 del 1990;

e) elementi e notizie circa gli istituti di credito che hanno effettuato le operazioni di finanziamento.

4.1.2 Fondi di rotazione.

La consistenza finale di tale categoria risulta pari a 27.617 miliardi (27.125 miliardi nel 1994).

Le variazioni più consistenti hanno riguardato il conferimento al fondo per l'elettronica presso il Ministero dell'industria passato da 350 a 437 miliardi, oltre che il fondo rotativo presso il Mediocredito centrale (passato da 11.628 a 11.666 miliardi). Immutato il fondo presso la S.A.C.E. con 3.295 miliardi.

Tra tali crediti risulta iscritto il Fondo relativo agli Istituti di credito agrario, previsto dalle leggi n.1208 del 27 ottobre 1951 e n. 165 del 23 aprile 1949, per le somme destinate a mutui di miglioramento nel Mezzogiorno provenienti dai rimborsi effettuati dagli Istituti stessi per le quote di ammortamento; l'Amministrazione non ha ancora ottemperato alla richiesta della Corte circa la documentazione relativa alla costituzione del Comitato per la gestione del Fondo, nonchè ai piani di ammortamento dei mutui ventennali erogati ai proprietari terrieri.

Circa il Fondo relativo all'Istituto Centrale per il credito a medio termine, disciplinato dalla legge n. 227 del 24 maggio 1977 e dal decreto legge n. 224 del 26 maggio 1978, convertito nella legge n. 393 del 27 luglio 1978, va segnalato che per alcuni prestiti erogati ai Paesi in via di sviluppo non vi è stato ancora rimborso della quota capitale e della quota interessi; della questione sono stati interessati il Ministero degli affari esteri e quello del Tesoro, ai fini dell'esperimento delle competenti azioni di recupero ovvero per l'annullamento, ai sensi della legge n. 106 del 1991, o per il consolidamento a seguito dell'applicazione degli accordi tra i Paesi aderenti al c.d. «Club di Parigi».

4.1.3 Crediti concessi ad enti pubblici.

Tali crediti, come già detto, sono risultati complessivamente pari a 3.211 miliardi, con una diminuzione di 2.065 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Tra tali crediti sono iscritte le annualità ventennali senza interessi per contributi alle province, esclusa la Lucania, ai fini della costruzione delle strade comunali di allacciamento obbligatorio di accesso alle stazioni; la fonte normativa di tale partita è di epoca remota, essendo riferita alla legge n. 312 dell'8 luglio 1903, ed ai decreti luogotenenziali n. 1371 del 19 giugno 1915 e n. 1019 del 30 giugno 1918. Da oltre 10 anni la partita non è dichiarata regolare in quanto le Direzioni Provinciali del tesoro, competenti alla relativa gestione, non hanno ancora fornito i piani di ammortamento dei comuni interessati, le relative quietanze di versamento ed ogni altra necessaria documentazione.

Analoga situazione ha riguardato: la partita relativa alle annualità trentennali per contributi alle province di Grosseto, Livorno, Pisa, Siena e Viterbo nelle spese per opere stradali, in applicazione della legge n. 3.217 del 24 dicembre 1928; la partita per annualità cinquantennali per contributi alle province di Potenza, Matera, Campobasso, Chieti, Salerno, L'Aquila, Avellino, Benevento e Caserta nelle spese dello Stato, in applicazione della legge n. 140 del 31 marzo 1904 e n. 465 del 31 luglio 1910; la partita per contributi prorogati mediante speciali convenzioni a favore di province e comuni; la partita relativa alle annualità trentennali senza interessi dovute dai comuni, in applicazione della legge n. 409 del 25 giugno 1949, per il rimborso delle spese sostenute dal Ministero dei lavori pubblici per l'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra; la partita relativa per somme anticipate a favore dei comuni con popolazione inferiore a 25.000 abitanti per l'attuazione dei piani di ricostruzione.

Sono poi iscritte tra tali crediti alcune partite nel conto del patrimonio per le quali da diversi anni la Corte non ha riconosciuto la regolarità non essendo stata data dimostrazione della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità; tra di esse si evidenziano: la partita relativa alle somme erogate, ai sensi della legge n. 514 del 27 giugno 1955 e della legge n. 543 del 27 giugno 1961, dal Commissario generale del Governo per il territorio di Trieste, per interventi creditizi a favore di artigiani e di imprese artigiane nel territorio di Trieste; la partita relativa alle anticipazioni dello Stato, prevista dal decreto legislativo n. 653 del 3 maggio 1948 e della legge n. 48 del 31 gennaio 1953, a favore degli istituti amministrati dal Ministero del tesoro per l'attuazione delle provvidenze concesse a favore dei pensionati; la partita relativa ai rimborsi a favore dell'INAIL delle prestazioni sanitarie ed economiche effettuate, ai sensi del decreto legislativo n. 919 del 29 luglio 1947, della legge n. 35 del 5 gennaio 1953, della legge n. 306 del 25 aprile 1957, della legge n. 251 del 10 maggio 1982 e della legge n. 624 del 26 settembre 1984, a favore di cittadini italiani aventi diritto ad indennità di infortuni sul lavoro o malattie professionali a carico di istituti assicuratori germanici ed ex germanici; la partita relativa al finanziamento degli istituti di credito di diritto pubblico o di interesse nazionale per la colonializzazione della Libia, ai sensi della legge n. 843 del 17 agosto 1957.

Altre partite si riferiscono a fondi speciali: IRFIS-Mediocredito della Sicilia, costituito dal Ministero del tesoro ai sensi della legge n. 298 del 1953, istituto trasformato nel 1992 in società per azioni, per il quale è

stata accertata la destinazione a riserva delle somme affluite al fondo per la copertura di eventuali perdite della società, operazione questa non ritenuta regolare dalla Corte da diversi esercizi; IRFIS-Mediocredito della Sicilia, costituito ai sensi delle leggi nn. 50 e 390 del 1968 per la copertura dei rischi inerenti alle operazioni di credito, per il quale sussistono dubbi circa la regolarità dell'iscrizione in ragione della trasformazione dell'Istituto in società per azioni; I.M.I. (Istituto Mobiliare Italiano), per anticipazioni effettuate per attività delle imprese di riattivazione o di ricostruzione di impianti ed attrezzature danneggiate o distrutte dalla catastrofe del Vajont, sulle quali sono in corso verifiche della Corte per accertare le motivazioni dei mancati rimborsi a partire dal 1991 delle somme anticipate.

Da segnalare, oltre alla già indicata soppressione della partita relativa all'IMI per il conferimento alla GEPI, l'azzeramento delle partite relative al fondo speciale presso l'ISVEIMER (- 36,3 miliardi).

4.1.4 Crediti concessi ad enti ed aziende private.

Tali crediti, come già detto, sono risultati complessivamente pari a 4.197 miliardi, con un incremento di 229 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Tra tali crediti risultavano iscritte le anticipazioni effettuate a cooperative ed imprese, ai sensi del r.d. n. 388 del 1946 e della legge n. 1404 del 1956, per la gestione del servizio relativo alla produzione, all'acquisto ed alla distribuzione di generi di prima necessità per i dipendenti e pensionati dello Stato; il relativo Comitato interministeriale è stato soppresso e posto in liquidazione con legge n. 49 del 1982; dopo ripetute osservazioni della Corte la partita stessa è stata finalmente azzerata (1 miliardo e 875 milioni).

Altra partita significativa è quella relativa al fondo di riserva speciale ex ICLE, costituito con legge n. 717 del 10 agosto 1950 e soppresso dall'art. 2 della legge n. 359 del 1984, e che, depurato delle eventuali perdite subite alla data del 31 dicembre 1983, avrebbe dovuto essere versato in entrata del bilancio dello Stato; non è stata ancora documentata l'operazione comprovante l'eliminazione, nonchè gli eventuali crediti in sofferenza dell'Istituto. Inoltre, non è stata mai documentata la fusione effettuata nel 1992 con il Mediocredito toscano s.p.a.; infine, da due anni non sono più iscritti utili della gestione.

Infine, vi è la partita relativa alle anticipazioni a favore delle imprese minerarie sarde per il finanziamento di spese in dipendenza dello stato di guerra, previste dall'art. 36 del decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944 n. 417, che registra da diversi anni la consistenza di lire 146.698.428; per essa il Ministero del tesoro ha rappresentato difficoltà di recupero, ed ha assunto iniziative dirette ad un intervento legislativo per la cancellazione dei crediti erariali peraltro non approdate ad alcun risultato. Infine, risultano avviate le procedure di chiusura della medesima partita, ferma restando comunque l'obbligatorietà di recupero delle predette somme.

Forte incremento della partita, per circa 12,8 miliardi, relativa alle disponibilità finanziarie presso l'ENI, passata da 352 a 470 miliardi.

Di nuova istituzione la parte relativa ai crediti trasferiti, ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 462 del 1995, alla Direzione generale del tesoro del comitato di liquidazione dell'ex EAGAT.

4.1.5 Altri crediti non classificabili.

Tra tali crediti, la cui consistenza al termine dell'esercizio è stata pari a 10.022 miliardi, è iscritto il fondo di ammortamento dei titoli di Stato, in applicazione della legge n. 432 del 1993, nel quale dovrebbero affluire nel corso dei prossimi esercizi i proventi derivanti dalle dismissioni patrimoniali; il fondo, costituito con una consistenza iniziale di 11.955 miliardi, è risultato pari, al 31 dicembre 1995, a 9.011,6 miliardi, in conseguenza di aumenti per 2.282,1 miliardi e diminuzioni per 5.826,5 miliardi.

Una partita di controversa iscrizione è quella relativa alle spese relative all'occupazione italiana dell'Alta Slesia in applicazione del Trattato di Versailles del 1919 e dovute dal Governo della Polonia ai sensi dell'accordo dell'Aja del 20 gennaio 1930; la sospensione dei pagamenti è avvenuta fin dal 1931 a seguita della nota crisi finanziaria in Germania e su decisione del Governo italiano allora in carica. Nonostante la predetta iscrizione sembra assumere le caratteristiche di un retaggio storico, la Direzione Generale del tesoro ha sostenuto l'opportunità di iscrizione nel conto del patrimonio in quanto la situazione creditoria avrebbe trovato soluzione con accordi bilaterali ad hoc.

Sempre tra gli stessi crediti va rilevato l'incremento di 26 miliardi del valore commerciale dei metalli costituenti le monete d'argento, di bronzital, di acmonital in circolazione (da 433 a 459 miliardi). Per tale partita non risulta documentato, con le previste autorizzazioni di pagamento a favore dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'incremento di 181,7 miliardi registrato, per il periodo dal 1980 al 1989, dal valore com-

merciale delle monete in circolazione; inoltre, non sono annotate nelle relative schede patrimoniali le entrate derivanti dalla vendita di monete commemorative.

Non risulta ancora eliminata la partita relativa alle somme anticipate a favore di enti diversi per garanzie assunte dallo Stato, ai sensi del r.d.l. n. 888 del 9 maggio 1929, per finanziamenti concessi alla società delle saline ed industrie della Somalia settentrionale "Migiurtinia"; l'autorizzazione all'eliminazione dalle scritture patrimoniali della relativa somma (lire 73.021.924) è stata disposta dal Ministro del tesoro fin dal 1986.

Altra partita di dubbia iscrizione è quella relativa alle annualità ventennali senza interessi per contributi nelle spese anticipate dallo Stato per opere marittime ordinarie e straordinarie, ai sensi della legge n. 542 del 14 luglio 1907; da anni tale partita viene iscritta priva della documentazione relativa ai piani di ammortamento dei comuni interessati ed alle quietanze di versamento delle somme dovute.

Anche per la partita relativa alla somma erogata (lire 151.988.860) per conto del Governo della Libia a copertura della garanzia sulle obbligazioni fondiarie emesse dalla Cassa di risparmio della Libia, ai sensi del r.d.l. n. 1066 del 26 febbraio 1928 e del r.d. n. 1011 del 1931, sembrano non più sussistere le ragioni storiche dell'iscrizione; difatti, appare ampiamente superato l'accordo tra l'Italia e la Libia ratificato con la legge n. 843 del 17 agosto 1957, in applicazione della Risoluzione dell'ONU del 15 dicembre 1950.

E' iscritta tra i predetti crediti anche la partita relativa alle quote di capitale comprese nelle annualità ventennali per l'ammortamento parziale per le spese per la riparazione eseguita dal Ministero dei lavori pubblici di edifici di proprietà privata danneggiati da eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo n. 261 del 1947, del d. l.vo n. 1010 del 1948, della legge n. 409 del 1949 e della legge n. 1402 del 1951. La partita, attualmente pari a 7,3 miliardi, non risulta documentata con i giustificativi della consistenza iniziale e neanche con le annualità per i relativi piani di ammortamento dovuti allo Stato da parte di comuni e di privati.

Analoga è la partita relativa alle quote di capitale comprese nelle annualità di ammortamento delle spese per lavori di carattere urgente ed inderogabile determinate da eventi calamitosi, sostenute dal Ministero dei lavori pubblici ed addebitate ai proprietari degli immobili danneggiati e riparati, ai sensi del d. l.vo n. 1010 del 12 aprile 1948. La partita, attualmente pari a lire 9,8 milioni, è priva dei riferimenti ai decreti concessivi dei contributi ed all'entità dei recuperi da effettuare da parte dello Stato.

4.1.6 Il recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna della Corte.

Tra i crediti in gestione al Ministero delle finanze sono iscritte somme pari a 272,8 miliardi, dovute dai contabili e dai funzionari dello Stato in conseguenza di decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti; rispetto al 1994 vi sarebbe stato un incremento di circa 8 miliardi.

Il Ministero del tesoro con nota del 12 aprile 1996 ha comunicato di non poter fornire elementi in ordine ai dati relativi all'esercizio 1995.

Sulla attendibilità dei dati iscritti in tale partita sono in corso accertamenti istruttori della Corte che non consentono di poterne dichiarare la regolarità nella decisione sul conto generale.

E' stato accertato che l'importo di alcuni crediti iscritti in tali partite non ha trovato allocazione nell'apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata, in possibile disarmonia con quanto previsto nell'art. 11 del r.d. 5 settembre 1909 n. 776 e che le voci iscritte nel conto del patrimonio sono intestate ad alcune Amministrazioni e non a tutte quelle interessate da condanne.

In attesa della conclusione degli accertamenti di regolarità, la non iscrizione tra i residui attivi di bilancio dell'importo relativo alle condanne può comportare una discordanza tra risultanze di bilancio e scritture patrimoniali a scapito della necessaria unità dei due conti nel rendiconto generale dello Stato; difatti l'iscrizione tra le partite del conto del patrimonio della consistenza complessiva delle somme conseguenti alle condanne della Corte al valore nominale senza una corrispondente scritturazione nel bilancio riduce la credibilità di tale iscrizione.

Per maggiori approfondimenti sulla questione si rinvia a quanto detto nella apposita parte della relazione riferita al recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti.

Altri crediti della medesima natura, anche se di importo minore, si segnalano tra quelli gestiti dai Ministeri della difesa per i quali nel corso dell'esercizio si è registrata la maggiore consistenza complessiva con 5 miliardi, con una diminuzione rispetto al precedente esercizio (9 miliardi) genericamente riferita ad

"insussistenze e perdite". Secondo quanto risulta dagli accertamenti svolti dalla Corte sulle scritture da essa controllate i crediti complessivi ammonterebbero invece a 7,6 miliardi.

Nel precedente esercizio è stata istituita una partita relativa ai crediti gestiti dal Ministero degli affari esteri, che presenta al termine dell'esercizio una consistenza finale di 54 milioni, ridotta di 158 milioni essenzialmente per iscrizione a campione demaniale dell'importo di lire 149 milioni.

Seguono infine quelli gestiti dai Ministeri della pubblica istruzione (680 milioni) e dei beni culturali (3 milioni).

4.2. *Partecipazioni*

Le partecipazioni sono passate da 98.780 a 106.029 miliardi, con un forte incremento di 7.249 miliardi.

Le partite di tale sottoconto sono distinte tra fondi di dotazione degli enti pubblici di gestione, partecipazioni al capitale di istituti di credito, partecipazioni in organismi internazionali ed altre partecipazioni non classificabili, azioni ed obbligazioni.

Vanno confermate le osservazioni già espresse circa i criteri di iscrizione e di aggiornamento di tali partite.

Vengono esposte, a titolo meramente espositivo, e per ciascuna sottopartita, alcune notazioni ed informazioni storiche di dettaglio relative alle partite iscritte in tale sottoconto, acquisite dalla Corte nei suoi accertamenti di regolarità.

4.2.1 Partecipazioni al capitale di altre imprese.

Costituiscono la categoria più consistente con 77.285 miliardi (+ 4.067 miliardi) rispetto al precedente esercizio, risultante da una serie di movimentazioni in aumento per 12.404 miliardi e in diminuzione per 8.396 miliardi.

Tale classe di partita è stata istituita nel corso dell'esercizio 1992 per l'iscrizione delle quote di partecipazione delle nuove società, in applicazione delle disposizioni previste nella legge n. 359 del 1992.

La Corte in sede di verifica degli elementi attivi del conto generale del patrimonio ha proseguito gli accertamenti sulla regolarità delle variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie di tutte le nuove partite accese per le quali è stata dichiarata la non regolarità nella decisione n. 235/R del 16 luglio 1993 sul conto del patrimonio per l'esercizio 1992, nella decisione n. 236/R sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993 e nella decisione n. 246/R sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1994.

La documentazione richiesta al Ministero del tesoro non è pervenuta alla Corte per tutte le partite e, quindi, per l'esercizio 1995 alcune di tali partite vanno escluse dalla dichiarazione di regolarità.

L'esigenza di acquisire elementi di conoscenza sulle variazioni patrimoniali delle nuove partite discende dall'esigenza di conoscere lo stato di attuazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivate dagli enti di gestione e, infine, dal decreto legge 21 aprile 1993 n. 116, decaduto e reiterato dal decreto legge 21 giugno 1993 n. 198.

E' indubbio l'accresciuto rilievo degli elementi attivi e dello stesso conto generale del patrimonio nell'ambito del processo avviato con la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni; difatti, la gestione delle partecipazioni azionarie comporta per l'Amministrazione pubblica l'esercizio diretto di una attività complessa le cui risultanze sono iscritte nelle apposite schede del conto generale del patrimonio.

Le esigenze di una gestione trasparente delle partecipazioni azionarie vanno raccordate con la complessità delle operazioni connesse alla iscrizione delle partite nel conto del patrimonio, fermo comunque l'obbligo di segnalare eventuali comportamenti gestori in contrasto con gli interessi dell'Erario che abbiano occasione di rilevare nell'esercizio delle loro funzioni.

Le innovazioni introdotte nel sistema delle partecipazioni azionarie impongono l'adozione di diversi e più efficaci strumenti di controllo sulla gestione del patrimonio in ordine alla gestione delle medesime partecipazioni.

Ritiene la Corte che un adeguato processo di informatizzazione del conto del patrimonio possa consentire un concreto avvio della fase di riordino e di dismissioni e poi di quella a regime per le quote azionarie che resideranno allo Stato, anche nel quadro di un processo di trasformazione del conto in senso economico.

Elementi di giudizio in ordine alle tematiche emerse nell'attività di controllo sulla gestione degli enti trasformati sono esposti nella parte specifica della relazione dedicata al riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni.

In questa sede possono così riassumersi alcune considerazioni circa il maggior rilievo assunto dal conto del patrimonio in conseguenza della trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni.

La limitata significatività del fondo di dotazione rispetto alla realtà economica degli enti è conseguente alla sua immutabilità nel corso degli anni pur in presenza di elementi che avrebbero potuto comportare variazioni rispetto al valore nominale.

Difatti, come già ampiamente esposto nelle precedenti relazioni alle quali si rinvia per ulteriori chiarimenti, il processo di privatizzazione sta ponendo in luce l'enorme divario dovuto a perdite pregresse tra i fondi di dotazione ed il patrimonio netto degli ex enti di gestione.

Sul piano delle scritturazioni contabili in applicazione della nuova disciplina nel conto del patrimonio sono state iscritte come partecipazioni dirette in ciascuna società, e sono esposti i valori delle azioni del valore nominale di lire 1.000 sino ad un importo globale pari al capitale iniziale; nella concreta applicazione di tale disciplina vengono iscritte nelle nuove partite i valori dei vecchi fondi di dotazione, una volta detratte le perdite.

Sull'accertamento della regolarità delle iscrizioni delle nuove società sono in corso iniziative istruttorie della Corte.

Nel conto del patrimonio, come prima detto, viene esposto l'andamento delle partecipazioni azionarie dello Stato nelle nuove società; nell'apposito prospetto 3 vengono riportati i dati relativi ai capitali delle nuove società, posti a raffronto con quelli del precedente esercizio 1994.

I valori più cospicui si riferiscono all'Ente ferrovie dello Stato S.p.A. con 45.552 miliardi (+ 1.485 miliardi) ed all'ENEL s.p.a. con 12.126 miliardi, immutata rispetto al precedente esercizio.

Va segnalato che sono stati iscritti nella quota di partecipazione all'IRI aumenti per 4.496 miliardi.

Per quanto riguarda l'Ente Cinema s.p.a. è stata accertata l'iscrizione di 4 miliardi conseguenti al decreto legge n. 254 del 28 giugno 1979 peraltro decaduto e non convertito in legge; per la cancellazione di tale iscrizione e per la conseguente rettifica della pertinente scheda patrimoniale la Corte ha richiamato l'attenzione del Ministero del tesoro che non ha ancora risposto.

4.2.2 Fondi di dotazione degli enti pubblici di gestione.

Come già rilevato nei precedenti esercizi a seguito dell'avvenuta iscrizione di molte partite tra le "partecipazioni al capitale di altre imprese" sono notevolmente diminuite le iscrizioni nei fondi di dotazione.

Va ricordato che nel conto patrimoniale degli enti di gestione non esiste, di regola, perfetta equivalenza tra l'importo del fondo di dotazione (conferito dallo Stato) e l'importo complessivo delle partecipazioni azionarie, in quanto per gli investimenti in azioni, oltre alle risorse provenienti dal fondo di dotazione, vengono utilizzati altri mezzi, quali le emissioni di obbligazioni ed altre forme di indebitamento.

La consistenza di fondi di dotazione alla fine dell'esercizio è stata di 11.328 miliardi; il più cospicuo è stato il fondo relativo alla Sezione di assicurazione del credito dell'esportazione (S.A.C.E.) con 11.104 miliardi, incrementati nel corso dell'esercizio di 2.430 miliardi (1.400 miliardi nel 1994).

Sui fatti gestionali relativi al presente esercizio si rinvia a quanto di competenza della Sezione controllo enti.

Altri fondi sono quelli relativi all'Istituto per il credito a medio termine (MEDIOCREDITO CENTRALE) con 1.937 miliardi, incrementato di 30 miliardi rispetto al precedente esercizio, e alla Cassa per il credito alle imprese artigiane (ARTIGIANCASSA) con 1.653 miliardi; non risultano iscritti nella prima partita fin dal 1992 i 17 miliardi stanziati con la legge n. 317 del 1991.

Vi è tra i fondi di dotazione, proveniente dai crediti, la partita relativa al fondo relativo alla concessione di finanziamenti a pellicole realizzate con particolare formula produttiva presso la Banca Nazionale del lavoro, sezione di credito cinematografico e teatrale S.p.A. (156 miliardi; 132 miliardi nel 1994).

Negli allegati prospetti 4, 5 e 6 vengono altresì riportati i dati relativi ai fondi di dotazione iscritti tra le schede delle partite gestite dai Ministeri del tesoro, dei trasporti e della navigazione e dell'industria, commercio e artigianato, nel loro sviluppo triennale dal 1993 al 1995.

4.2.3 Partecipazioni al capitale di istituti di credito.

Anche su tali partite sono in corso accertamenti istruttori della Corte che non consentono di poter dichiarare la regolarità.

La consistenza di tali partecipazioni è più che raddoppiata alla fine dell'esercizio, passando da 4.303 a 8.816 miliardi, con un incremento di 4.513 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Il maggiore decremento si è registrato per la partecipazione al capitale sociale (ogni azione ha un valore nominale unitario di lire 50.000) dell'IMI s.p.a., passato da 676 a 242 miliardi.

Un incremento ha avuto la quota di partecipazione al fondo di dotazione della sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca Nazionale del lavoro; altro incremento per 5,7 miliardi per la partecipazione alla fondazione Banco di Sardegna, trasformata in s.p.a. in conseguenza delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 356 del 1990.

Tra le partite di maggiore consistenza si segnalano quella relativa al capitale sociale della Banca Nazionale del lavoro con 726,8 miliardi, della fondazione Banco di Napoli con 316,2 miliardi e del CREDIOP con 224 miliardi.

Non risulta ancora cancellata la partita relativa all'Istituto di credito per le piccole industrie e l'artigianato, prevista dal r.d. n. 1490 del 13 agosto 1926 e dalla legge n. 631 del 29 marzo 1928, la cui soppressione doveva seguire all'applicazione della legge n. 317 del 5 ottobre 1991.

4.2.4 Partecipazione in organismi internazionali.

Le partecipazioni iscritte in tale ambito sono state complessivamente pari a 7.678,2 miliardi, con un incremento di 119,6 miliardi rispetto al precedente esercizio.

La voce più consistente si riferisce alla partecipazione dell'Italia all'Associazione internazionale per lo sviluppo con una consistenza di 3.473 miliardi, incrementati di 273 miliardi nel corso dell'esercizio.

Nel corso dell'esercizio ci sono stati aumenti nelle partecipazioni italiane al Fondo africano di sviluppo (F.A.D) da 583 a 646 miliardi (+ 62 miliardi) e al Fondo asiatico di sviluppo (F.A.S.) da 320 a 344 miliardi.

E' solo da evidenziare che la quota di partecipazione dell'Italia al Fondo Monetario Internazionale, prevista dalla legge n. 132 del 23 marzo 1947, è rimasta immutata nel corso degli anni per un importo di lire 4.050.000.

Risulta tra tali partecipazioni il Fondo comune per i prodotti di base, in applicazione dell'accordo istitutivo di Ginevra del 27 giugno 1980 ratificato con la legge n. 584 del 6 agosto 1984, soggetto nel corso degli anni a diverse cancellazioni per effetto di "erronee collocazioni", di perenzione di fondi, di economie di bilancio ovvero di versamenti al Contabile del portafoglio per differenze sulle operazioni in valuta estera; per accertare la regolarità di tutte le operazioni intervenute dal 1984 in poi la Corte ha acquisito la relativa documentazione giustificativa di tutte le sopra indicate operazioni.

4.2.5 Altre partecipazioni non classificabili, azioni ed obbligazioni.

Sono ammontate complessivamente a 85 miliardi, consistenza appena diminuita rispetto al precedente esercizio (85,5 miliardi).

Parte assolutamente preponderante ha il conferimento, in applicazione dell'art. 7 della legge n. 26 del 1986, di un fondo di dotazione al consorzio dell'aria per la ricerca scientifica e tecnologica della Provincia di Trieste, incentivi per il rilancio dell'economia nelle Province di Trieste e di Gorizia con una consistenza di 85 miliardi.

Le rimanenti partite iscritte in tale ambito di partecipazioni si riferiscono all'Azienda dei carboni italiani-ACAI, ed alla Società anonima linee aeree transcontinentali-LATI.

Costituisce una partita ormai risalente ad epoca remota, sulla quale sono stati formulati dubbi circa l'esistenza dei requisiti di certezza, quella relativa alle società concessionarie delle ferrovie secondarie "nelle nuove provincie", in applicazione di una disposizione legislativa risalente al 1925 (legge n. 473).

Nel corso del marzo 1996 si è avviata la procedura di estinzione della partita.

4.2.6 Il netto patrimoniale dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato.

Non si è ancora conclusa la procedura di passaggio dei beni dell'ex Azienda al nuovo Ente per le ferrovie dello Stato, recentemente trasformato in società per azioni in applicazione del decreto legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992.

L'apporto iscritto come partecipazione dello Stato alla società per un importo di 45.552 miliardi non tiene quindi conto delle risultanze degli accertamenti diretti all'individuazione dei beni da trasferire alla nuova società e quelli che residuano nella titolarità dello Stato.

Sono tuttora in corso di individuazione, in una procedura che coinvolge l'Ente Ferrovie S.p.A. e il Ministero delle finanze, i beni "nella disponibilità" dell'Azienda autonoma delle ferrovie alla data del 31 dicembre 1985, per i quali l'art.15 del d.l. n. 16 del 1993, convertito nella legge n. 75 del 1993, prevede il passaggio alla stessa società.

Con recente parere n. 202/94 del 19 ottobre 1995 il Consiglio di Stato ha sostenuto che il trasferimento non può essere limitato alla sola rete ferroviaria statale ed agli impianti ad essa strumentalmente connessi

(legge n. 210 del 1985), ma deve riguardare tutti i beni amministrati dall'ex Azienda ed iscritti nei suoi registri alla data del 31 dicembre 1985.

In attesa della definizione delle procedure di passaggio dei beni dall'ex Azienda alle nuove società, rileva la Corte che non risulta iscritto nel conto il netto patrimoniale dell'ex Azienda ferrovie dello Stato.

Tale iscrizione costituisce atto dovuto non rinviabile al momento della completa definizione delle procedure di passaggio tra l'ex azienda e l'ente; l'esclusione di tale netto patrimoniale viene dichiarata non regolare nella decisione alla quale si accompagna la presente relazione.

Difatti, è certa la titolarità statale del patrimonio dell'ex Azienda, alla stregua della normativa vigente, costituita da beni e rapporti giuridici, per i quali non risultano ancora concluse le procedure di passaggio all'Ente ferrovie e non sembra giustificabile il prolungarsi dei tempi per l'iscrizione di tali beni e rapporti nel conto patrimoniale dello Stato, ovvero in separato conto patrimoniale dell'ex Azienda allegato al conto generale dello Stato.

E' necessario che, all'atto del trasferimento della titolarità dei beni dall'ex Azienda all'Ente, si ponga il problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

Va rilevato, infine, che la mancata definizione delle procedure di trasferimento si riflette anche sulla situazione di utilizzo da parte dell'Ente di beni di proprietà dell'ex Azienda statale, con una evidenziazione contabile dei beni stessi nei conti d'ordine dell'ente a scapito della significatività delle risultanze del relativo stato patrimoniale.

4.2.7 Il netto patrimoniale dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 luglio 1995 l'Azienda è stata trasformata in Ente nazionale delle strade, ente pubblico economico, che mantiene la denominazione ANAS.

Nell'art. 19 dello statuto dell'ente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995 n. 242, è prevista l'applicazione delle scritture contabili previste dal codice civile per le imprese; il successivo art. 20 prevede che "per la redazione dello stato patrimoniale e del rendiconto della gestione si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 2423 e seguenti del codice civile".

Da tale trasformazione consegue che il patrimonio già di pertinenza dell'ex Azienda, le cui risultanze erano fino allo scorso esercizio allegate al conto del patrimonio dello Stato, dovrà essere trasferito all'ente.

Peraltro, secondo l'articolo 18, comma 2, del sopra indicato statuto dell'ente "non costituiscono beni dell'ente le strade ed ogni altro bene appartenente al demanio pubblico statale ed al patrimonio indisponibile dello Stato"; del valore di tali beni va quindi mantenuta l'iscrizione nel conto del patrimonio dello Stato.

E' necessario procedere ad una specifica individuazione di tali beni, distinguendoli da quelli di pertinenza del nuovo ente, che vedrà necessariamente coinvolto il Ministero delle finanze.

In attesa della definizione delle procedure di passaggio dei beni dall'ex Azienda al nuovo ente, rileva la Corte che non risultano riportati i valori relativi ai beni immobili di proprietà statale e che non è ancora iscritto nel conto il netto patrimoniale dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade.

Tale iscrizione costituisce atto dovuto non rinviabile al momento della completa definizione delle procedure di passaggio tra l'ex azienda e l'ente; l'esclusione di tale netto patrimoniale viene dichiarata non regolare nella decisione alla quale si accompagna la presente relazione.

Difatti, è certa la titolarità statale del patrimonio dell'ex Azienda, alla stregua della normativa vigente, costituita da strade ed autostrade e dai beni del patrimonio indisponibile; non sembra giustificabile che, nell'attesa delle procedure di inviduazione di tali beni e rapporti, i relativi valori non siano comunque iscritti nel conto patrimoniale dello Stato, ovvero in separato conto patrimoniale dell'ex Azienda allegato al conto generale dello Stato.

E' necessario che, all'atto del trasferimento della titolarità dei beni dall'ex Azienda all'Ente, si ponga il problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale del nuovo Ente equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

Va rilevato, infine, che la mancata definizione delle procedure di trasferimento si riflette anche sulla situazione di utilizzo da parte dell'Ente di beni di proprietà dell'ex Azienda statale, con una evidenziazione contabile dei beni stessi nei conti d'ordine dell'ente a scapito della significatività delle risultanze del relativo stato patrimoniale.

4.2.8 Il fondo di dotazione della Cassa Depositi e Prestiti.

Non è stato ancora iscritto o richiamato nel conto generale del patrimonio per l'esercizio 1995 il fondo di dotazione della Cassa, pari a 100 miliardi, costituito ai sensi dell'art. 2 della legge n. 197 del 1983 e prelevato dal fondo di riserva della gestione principale della stessa Cassa alla data del 31 dicembre 1982.

Sulla necessità di iscrizione del fondo di dotazione "come sottovoce autonoma" del patrimonio dello Stato si è espressa la stessa Cassa Depositi e Prestiti in sede di note informative per il Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1994.

Va ricordato in proposito che la Sezione enti locali nella deliberazione n.74/1989 ha osservato che "il fondo di dotazione (della Cassa) .... ha una valenza meramente nominalistica, in quanto tratto dal fondo di riserva della Cassa stessa e destinato ad alimentarsi con parte degli utili di gestione e che perciò non ha trovato finora riscontro nel conto del patrimonio dello Stato, al quale giuridicamente appartiene non solo il fondo ma l'intera consistenza patrimoniale della Cassa".

L'iscrizione di tale fondo nell'esercizio 1995 costituisce quindi atto dovuto; quanto alla applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 22, comma 1, del D.L. 18 gennaio 1993 n. 8 convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n. 68 che hanno attribuito personalità giuridica alla medesima Cassa si rinvia a quanto riferito nel mese di maggio 1996 dalla Sezione enti locali sulla gestione della Cassa per l'esercizio 1995.

Sempre con riferimento alla Cassa Depositi e Prestiti non è stata chiarita una discordanza riscontrata tra i dati relativi alla raccolta postale iscritti nei conti correnti della Cassa tra i debiti di tesoreria e quelli iscritti tra i conti della Cassa; su tale discordanza la competente Sezione enti locali, a conclusione di specifici accertamenti istruttori, ha fatto rilevare le diverse modalità di contabilizzazione nei due conti, confermando l'attendibilità dei dati contenuti nelle scritture della Cassa.

Dai primi accertamenti è risultato che viene considerata come "risparmio postale" una parte dei fondi iscritti nei conti correnti della Cassa e stimati come non utilizzabili dalla Cassa nel corso della gestione; tale somma riportata tra i debiti di tesoreria del conto generale del patrimonio dello Stato, è risultata pari a circa 2.000 miliardi.

4.3. *La gestione dei beni patrimoniali*

Sulla regolarità della iscrizione di taluni beni del conto sono in corso accertamenti istruttori della Corte che portano ad escludere le relative partite del conto dal giudizio di regolarità.

4.3.1 Beni immobili.

La consistenza complessiva è passata nel 1994 da 22.393 a 23.353 miliardi, con un incremento di 960 miliardi.

L'aumento più rilevante si è registrato nella partita relativa ai beni assegnati in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica, passata da 14.148 a 14.247 miliardi.

Le recenti iniziative dirette alla acquisizione di elementi conoscitivi completi dei beni statali da includere nel progetto di vendita previsto dall'articolo 2 della legge n. 35 del 1992 non hanno ancora raggiunto gli obiettivi prefigurati.

Difatti, sono stati rilevati alcuni primi dati su beni del patrimonio disponibile con caratteristiche di alienabilità totale o parziale, dati ritenuti di primo orientamento ai fini delle previste procedure di alienazione.

L'individuazione dei beni con caratteristiche di alienabilità totale o parziale ha comportato una complessa attività di rilevazione da parte dell'Amministrazione delle finanze.

L'Amministrazione delle finanze sta procedendo alla verifica degli elenchi compilati dalla SOGEI per accertare la corrispondenza:

a) dei dati con le schede cartacee conservate negli schedari delle competenti Sezioni staccate del Demanio;

b) degli identificativi catastali riportati nei tabulati con quelli rilevabili dagli archivi esistenti presso gli Uffici tecnici erariali;

c) dei titoli di possesso dei beni demaniali con le risultanze degli archivi delle Conservatorie.

Da tale verifica tuttora in corso, oltre a discordanze con le risultanze del Catasto e delle Conservatorie immobiliari, è già risultata, secondo la stessa Amministrazione delle finanze, la scarsa attendibilità dei dati inclusi nei medesimi elenchi per imprecisioni ed inesattezze circa gli elementi in essi indicati.

Sotto altro aspetto gli stessi dati rilevati dalla SOGEI sono stati oggetto di rettifica da parte delle sezioni staccate dei compartimenti territoriali delle finanze in sede di risposta alle richieste formulate dalla Corte per la rilevazione degli elementi necessari per l'analisi speciale relativa alle occupazioni senza titolo.

Nel corso di tale indagine è risultato che alla società SOGEI sono stati forniti i dati relativi alle situazioni di occupazione abusiva già regolarizzate ed oggetto di determinazione del canone di concessione da parte dei competenti uffici finanziari; non sono invece stati segnalati i casi di nuove occupazioni abusive non regolarizzate, ancorché esistenti.

I tempi necessariamente non brevi per completare la rilevazione completa dei beni statali sono connessi alla situazione di pesante arretrato degli inventari dei fabbricati urbani e dei terreni, più volte accertata nella sede istruttoria del controllo, oltre che dalla previsione di organismi incaricati di compiti connessi alla gestione immobiliare, che poi non hanno concretamente funzionato.

Difatti, con la disposizione contenuta nell'art. 11 del D.P.R. 20 aprile 1994 n. 373 è stato soppresso il Comitato dei ministri previsto dall'art. 2 comma 6 del D.L. 5 dicembre 1991 n. 386, e i suoi compiti sono stati affidati al Ministro delle finanze.

Inoltre, il Comitato tecnico di cui al comma 11 dello stesso articolo, costituito con decreto del 23 aprile 1992, non ha ancora mai concretamente operato.

E' ancora in corso di realizzazione un sistema informativo completo dell'amministrazione demaniale finalizzato alla gestione dei beni patrimoniali disponibili ed indisponibili.

Non è stato ancora realizzato l'aggiornamento dell'inventario dei beni del patrimonio dello Stato e del demanio artistico-storico, previsto dalle disposizioni contenute nella legge n. 84 del 1990; sono state riscontrate numerose discordanze tra i dati riportati nei tabulati degli archivi magnetici con quelli risultanti nei registri di consistenza.

E' stato trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, quale riepilogo generale degli inventari dei beni immobili relativo all'esercizio 1995, un elaborato relativo alla consistenza dei beni immobili patrimoniali di pertinenza statale che comprende elementi statistici non comprovati, riguardanti i beni patrimoniali dello Stato; sono riportati, distintamente a livello nazionale, regionale e provinciale, il numero dei beni, la superficie oltre che il numero dei vani e il valore dei fabbricati, la superficie e il valore dei terreni, il valore totale.

La esposizione di tali dati è avvenuta con tabulati meccanografici privi di riferimenti ad atti e fatti giuridici da cui traggono giustificazione e significato; sono stati da tempo richiesti, ai sensi dell'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, elementi documentali giustificativi dei fatti, indicati in precedenti elaborati, dai quali desumere le modalità di formazione dei dati numerici esposti.

L'Amministrazione non ha mai fornito gli elementi richiesti e la Corte, da diversi esercizi in attesa di acquisire una situazione completa delle utilizzazioni dei beni immobiliari statali, oltre ad escludere le relative partite iscritte nel conto del patrimonio dal giudizio di regolarità, si riserva di attivare le procedure istruttorie di acquisizione documentale previste dalla legge n. 20 del 1994.

Dal confronto dei dati relativi ai fabbricati con riferimento ai vani ed ai valori emergono valutazioni molto basse e comunque inadeguate in rapporto alla consistenza dei beni; sembra urgente, in disparte alle conclusioni delle intraprese iniziative nella sede del controllo, procedere ad un aggiornamento ed una revisione dei valori iscritti.

L'aggiornamento dei dati e la ricognizione complessiva dei beni demaniali e patrimoniali statali sono divenuti obiettivi prioritari in quanto si è ritenuto di poter affidare, almeno per una quota, il risanamento dell'equilibrio della finanza statale ai ricavi della vendita dei beni del patrimonio immobiliare.

I risultati fin qui raggiunti, sulla base dei dati raccolti, oltre a porre in chiara evidenza inefficienze di ordine organizzativo della Amministrazione delle finanze, non consentono di prevedere realizzabili gli obiettivi di realizzare incassi compatibili con i valori di mercato.

Oltre al censimento dei beni pubblici, sembrano ormai indifferibili il riordino del catasto e l'aggiornamento dei valori dei beni; ritiene inoltre la Corte necessario un più rigoroso rispetto della legislazione inerente le valutazioni ed i trasferimenti dei beni pubblici, insieme alla concreta applicazione del regime sanzionatorio in caso di violazioni, per consentire la realizzazione di una prima base per la gestione produttiva dei beni pubblici.

4.3.2 Gli effetti patrimoniali dell'attività contrattuale.

Complessi e di non breve durata sono gli accertamenti diretti alla concreta determinazione degli effetti sulla gestione del patrimonio da parte dell'attività contrattuale, di recente interessata da fenomeni di devianza rispetto alla corretta gestione sui quali sono in corso accertamenti giudiziari in sede penale.

In altri termini il conto patrimoniale dello Stato, così come quello delle aziende autonome, riporta costi superiori ai valori reali dei beni in conseguenza di degenerazioni nella aggiudicazione di opere e servizi.

Tali costi si riflettono, in linea di massima, in termini monetari sui valori iscritti negli inventari dei beni o delle opere acquistati o realizzati con l'attività contrattuale.

Le variazioni che intervengono per effetto dell'attività contrattuale determinano modifiche nel valore delle categorie di beni incluse negli inventari e quindi nella consistenza finale patrimoniale.

Tutti i contratti attivi o passivi che hanno riflessi sul patrimonio comportano automatici aumenti o diminuzioni nei valori iscritti negli inventari ed hanno contabile rappresentazione in quella parte del conto patrimoniale diretta a dimostrare i punti di concordanza tra gestione del bilancio e quella patrimoniale.

La variazione conseguente all'attività contrattuale prende come punto di riferimento per l'aggiornamento degli inventari il prezzo concretamente sostenuto dall'Amministrazione per l'acquisto del bene ovvero per la realizzazione dell'opera; nell'ipotesi di costruzione di opere pubbliche l'iscrizione negli inventari di proprietà può avvenire solo successivamente al collaudo delle opere stesse.

La lunghezza delle procedure di costruzione delle opere può comportare per diversi anni sfasature tra pagamenti ed iscrizioni di valori nei registri di consistenza e quindi solo nel corso di alcuni anni potranno essere accertati gli effettivi riflessi sulla gestione patrimoniale dell'attività contrattuale interessata da fenomeni di "tangenti" e delle quantificazioni di oneri superiori ai valori reali dei beni o delle opere, con iscrizione di valori superiori a quelli da considerare congrui.

In proposito, il Ministero delle finanze ha disposto specifici accertamenti da parte del competente Ufficio Tecnico Erariale che ha avviato ulteriori perizie tecniche.

La Corte, in attesa della conclusione degli accertamenti che possano indicare con certezza i reali valori dei beni e delle opere in questione, esclude le partite relative ai conti interessati da tale fenomeno dal giudizio di regolarità; una volta conclusi gli accertamenti in corso, sarà obbligo dell'Amministrazione di procedere alle necessarie modifiche o rettificazioni.

4.3.3 L'utilizzazione dei beni pubblici.

Già da diversi esercizi la Corte, nelle sue relazioni, ha sottolineato la necessità di una più razionale utilizzazione del patrimonio pubblico.

Permangono, difatti, le disfunzioni già segnalate nelle precedenti relazioni circa l'utilizzo di alcune tipologie di beni.

Nella gestione della proprietà pubblica devono avere priorità gli obiettivi di massima utilità dall'uso del compendio, utilità da commisurare in termini di fini sociali ovvero in termini di economicità o redditività.

A titolo sperimentale il Ministero delle finanze ha avviato uno studio diretto, anche con l'uso di nuove tecnologie multimediali, ad una migliore utilizzazione dei beni da parte delle diverse amministrazioni statali, ad una ottimizzazione della redditività dei beni in uso privato, ad una migliore programmazione degli interventi di manutenzione dei beni non utilizzati per scopi di pubblica utilità. Tale studio ha attualmente interessato un campione selezionato di 50 beni immobili situati nel comune di Grosseto e, dopo i necessari aggiustamenti, sarà ampliato ad altre zone territoriali.

Nel senso di una maggiore redditività l'art. 9, comma 3, della legge 24 dicembre 1993 n. 537 prevede l'aggiornamento, a decorrere dal 1 gennaio 1994, sulla base dei prezzi praticati in regime di libero mercato per gli immobili aventi analoghe caratteristiche, del canone degli alloggi concessi in uso al personale dipendente dello Stato e quello corrisposto dagli utenti privati relativi ad immobili del demanio e del patrimonio immobiliare.

A partire dal 1 gennaio 1995 è stato previsto dall'articolo 5 del decreto legge n. 415 del 2 ottobre 1995 convertito con modificazioni nella legge n. 507 del 29 novembre 1995, l'aggiornamento dei canoni per i beni patrimoniali o demaniali dello Stato, concessi o locati a privati nel corso del 1994, rapportato alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe.

Anche la misura dei canoni del demanio idrico è stata interessata da recenti modifiche normative, quali il decreto legislativo n. 275 del 12 luglio 1993 e la legge n. 36 del 5 gennaio 1994, che hanno previsto anche la rideterminazione delle relative modalità applicative.

Circa l'utilizzo di tali beni permangono le disfunzioni già segnalate nelle precedenti relazioni e sulle situazioni di occupazione senza titolo la Corte si riserva di riferire in apposita analisi speciale una volta completata l'indagine con riferimento all'intero territorio nazionale.

La destinazione diretta dei beni del demanio idrico all'uso pubblico è prioritaria ad altre scelte, proprio in ragione della loro stessa natura ed ogni possibile soluzione di utilizzo dei beni va affrontata con la comparazione degli interessi pubblici da curare, tutelare e soddisfare.

Un più proficuo ed economico impiego dei beni pubblici è necessario anche in considerazione della notevole quantità di beni immobili patrimoniali e demaniali sul piano nazionale locati o concessi in uso a terzi, a fronte di quelli che lo Stato assume in locazione per sedi di uffici.

Per questi ultimi la spesa, come più dettagliatamente evidenziato nell'allegato prospetto 7, ha raggiunto i 769 miliardi (844 miliardi nel 1994 e 769 miliardi nel 1993) mentre le entrate per redditi derivanti da beni sono state di 339,3 miliardi (307,8 nel 1994 e 269 miliardi nel 1993) (prospetto 8).

Le recenti misure volte ad introdurre nel settore criteri privatistici di gestione dovrebbero consentire di procedere, tra l'altro, alla rivalutazione dei canoni e dei fitti percepiti dall'amministrazione, incoerenti con i prezzi di mercato; da ultimo tali misure sono state recepite nel decreto legislativo n. 275 del 1993 e nella legge n. 36 del 1994.

In questo quadro ritiene la Corte che l'individuazione dei beni pubblici da destinare alla vendita perché ritenuti non più idonei ad altri usi pubblici, andrebbe comunque effettuata con aderenza al profilo economico ed alla concreta possibilità di una trasformazione d'uso.

In ogni caso, le progettate procedure di vendita di beni non necessari o la loro permuta, non dovrebbero essere precedute da un loro sistematico svilimento, conseguente a comportamenti abnormi di inerzia nell'esercizio della vigilanza.

Sono frequenti i casi nei quali l'occupazione abusiva di beni demaniali, come quello idrico, sono segnalati all'Amministrazione vigilante dagli stessi occupatori ai fini di far constatare l'avvenuta maturazione del termine di usucapibilità ventennale ed invocare l'intervenuta "sdemanializzazione implicita".

La tutela dell'interesse pubblico affidata alla amministrazione richiederà pertanto una maggiore incisività nel perseguimento di inadempienze e di omissioni di vigilanza con recupero delle somme non percepite dallo Stato durante il periodo di occupazione abusiva.

4.4. *Beni considerati immobili ai fini inventariali (art. 7, commi 2 e 3, del regolamento di contabilità generale dello Stato)*

La consistenza complessiva del conto è passata da 7.591,9 a 9.378,6 miliardi, con incremento, alla fine dell'esercizio, di 1.786,7 miliardi.

Per quanto riguarda i beni museali, le pinacoteche e le ferrovie in concessione che compongono tale conto, i valori ad essi attribuiti si presentano scarsamente aderenti alla realtà in conseguenza delle gravi lacune esistenti nella redazione e nell'aggiornamento degli inventari.

4.4.1 I beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche.

Già da tre esercizi la Corte ha escluso dalla dichiarazione di regolarità del conto generale del patrimonio le partite relative ai beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche perché in esse erano iscritti valori non aggiornati rispetto alla loro reale consistenza.

Nel 1995 i valori iscritti nelle partite stesse presentano le medesime caratteristiche di non aggiornamento già riscontrate nel precedente esercizio; i valori dei quadri e delle statue sono indicati per 1.277 miliardi e quelli delle raccolte bibliografiche per 2.594 miliardi (1.185 miliardi nel 1994). Il quasi raddoppio del valore dei beni relativi alle raccolte bibliografiche costituisce un primo risultato delle iniziative avviate per un aggiornamento dei valori rispetto alla realtà.

Difatti, il Ministro per i beni culturali, dinanzi alle osservazioni della Corte espresse nei precedenti esercizi, ha assunto una iniziativa diretta a superare l'attuale cronica situazione di non regolarità per mancata iscrizione negli inventari di valori aggiornati per i beni in consegna, con particolare riguardo alle raccolte museali e bibliografiche. In tal senso sono state impartite dal medesimo Ministro specifiche direttive ai competenti uffici e sono stati creati appositi gruppi di lavoro per procedere, di intesa con la Ragioneria generale dello Stato, alla determinazione dei criteri e delle modalità per la rivalutazione e per l'aggiornamento dei valori iniziali assunti negli inventari.

I risultati di tale iniziativa diretta ad una revisione dei criteri di aggiornamento dei valori, anche se non consentono allo stato degli atti di dichiarare regolari i valori iscritti nel conto, saranno oggetto di attento esame della Corte nei prossimi esercizi.

L'esigenza di un adeguamento dei valori rispetto alla realtà, specie per i casi di beni inventariati in epoche remote, trova esplicita giustificazione nelle stesse ragioni sulle quali si fonda l'obbligo di indicare il valore di stima nel momento stesso dell'inventariazione.

L'indicazione degli aumenti, delle diminuzioni e delle trasformazioni nel valore dei beni stessi costituisce un obbligo normativamente disciplinato, anzitutto nel codice civile e quindi nel regolamento di contabilità generale dello Stato (artt. 7 e 15), anche se il procedimento di aggiornamento dei valori dei beni stessi si presenta come operazione complessa e di non breve tempo tenendo conto della enorme quantità e varietà degli stessi, della loro peculiarità, eterogeneità e diffusione territoriale.

Ritiene la Corte che le obiettive difficoltà riscontrate nella valutazione di tali beni potrebbero suggerire nel breve termine di ricorrere per l'attualizzazione dei valori a tecniche e criteri convenzionali quali l'applicazione di coefficienti di rivalutazione, ferma restando la possibilità di procedere a stime sulla base dei valori per i quali i beni stessi sono eventualmente assicurati.

Va tenuto presente inoltre che i beni museali ed artistici del nostro Paese costituiscono, oltre che per la loro consistenza in termini di valore monetario, uno dei più importanti ed ingenti patrimoni culturali del mondo, per i quali potrebbero essere poste allo studio tecniche ed analisi sulla loro redditività.

Al ritardo nell'aggiornamento degli inventari si aggiungono quelli nella catalogazione dei beni museali che costituiscono elemento indispensabile per la loro gestione; ad essi si aggiungono i rischi di trafugamento e di manipolazione delle opere non censite, tanto più concreti in considerazione dello stato di disorganizzazione dei magazzini di alcuni musei, anche recentemente interessati da furti di opere d'arte alla cui scoperta si perviene a distanza di molti anni.

4.4.2 Le ferrovie in concessione.

La consistenza di tali partite è passata nel 1995 da 5.176,8 a 5.467,1 miliardi, con un incremento di 290 miliardi.

Più in dettaglio la voce più cospicua è data dalle ferrovie in gestione diretta dallo Stato ed in gestione governativa, ed a quelle in regime di concessione, con una consistenza complessiva di 2.206 miliardi (2.102 nel 1994), seguita dalle attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione civile con un valore di 1.098 miliardi (1.027 miliardi nel 1994) ed alla Ferrovia Metropolitana di Roma con un valore di 1.067 miliardi (954,1 miliardi nel 1994).

Altri valori sono stati per le linee ferroviarie, filoviarie, tranviarie con 688 miliardi.

Per tutte le partite di questo conto da anni risultano soltanto iscrizioni in aumento e nessuna variazione in diminuzione.

Trattandosi di beni soggetti a costante utilizzo ed usura andrebbe valutata anche la loro diminuzione di valore nel corso degli anni, potendosi mantenere iscrizioni puramente nominali e non corrispondenti con i valori iscritti nei bilanci delle aziende che gestiscono i servizi connessi all'utilizzo dei beni stessi.

Come già detto in precedenza scarsa significatività al conto del patrimonio dello Stato consegue alla mancanza dei punti di concordanza tra le iscrizioni di dotazioni di linee ferrate e gli impianti fissi a favore di società di trasporti in gestione governativa, e le dotazioni delle stesse società, che nella loro consistenza non sono indicate o richiamate nel medesimo conto.

Tale situazione, riferita ad alcune società, viene confermata anche per il 1995, secondo i dati esposti negli allegati prospetti 9/A e 9/B.

Le linee ferrate e gli impianti fissi oggetto dei conferimenti di beni dello Stato sono iscritte nelle situazioni patrimoniali delle società di trasporti in gestione governativa che sono disciplinate da un regime privatistico; le gestioni, una volta avuta la disponibilità delle somme del Fondo comune, trasformano solo una parte di esse in beni patrimoniali, mentre le rimanenti disponibilità vengono fatte confluire come liquidità in apposito conto corrente infruttifero di tesoreria.

In applicazione del regime privatistico tutte le somme sono iscritte nel conto patrimoniale delle società, mentre in regime di diritto pubblico solo una parte viene effettivamente a trasformarsi in beni patrimoniali dello Stato ed il resto in liquidità finanziarie.

Andrebbero studiate forme di raccordo tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

Essendo stata constatata la non concordanza tra la iscrizione dei conferimenti nel conto del patrimonio e i dati esposti nelle situazioni patrimoniali delle singole società la relativa partita del conto non viene dichiarata regolare nella decisione cui si accompagna la presente relazione.

E' stato accertato inoltre che per la gestione governativa per la Navigazione sui Laghi Maggiore, Como e Garda gli immobili acquistati con sovvenzioni statali non sono inventariati nelle scritture dei competenti uffici finanziari, mentre sono iscritti nello stato patrimoniale della gestione, pur trattandosi di gestione non dotata di autonoma personalità giuridica.

Analoga situazione si è verificata per quanto riguarda i natanti acquistati con fondi statali.

Gli stati patrimoniali delle singole società di gestione non risultano raccordate con il conto del patrimonio dello Stato; occorrerebbe dettare disposizioni per dare un contenuto tecnico giuridico autonomo alle predette situazioni e per consentirne una significativa presentazione in allegato al conto del patrimonio dello Stato.

4.5. *I beni mobili.*

La consistenza complessiva dei beni mobili del 1995 è passata da 57.529 a 58.952 miliardi, con un incremento di 1.423 miliardi.

Particolarmente rilevante è la consistenza dei beni mobili in dotazione al Ministero della difesa, passati, nel 1995 da 47.325 a 49.409 miliardi, con un aumento di 2.084 miliardi, pari al 4,4 %. Tali beni costituiscono ben l'83,8% della consistenza complessiva: su di essi si riferisce più avanti.

A titolo sperimentale si riferisce in ordine alla consistenza, sia pure aggiornata al 31 dicembre 1994, dei beni in gestione delle Camere di commercio, riportata nel prospetto 11, secondo la classificazione già adottata per gli istituti tecnici, professionali e d'arte; l'importo complessivo è di 1 miliardo e 945 milioni.

Nell'ambito di tale consistenza il maggiore importo è quello relativo ai beni immobili con 1,1 miliardi, seguiti dai titoli e valori con 556 milioni ed i beni mobili con 221 milioni.

Permangono i ritardi e le inadempienze già segnalati nelle procedure di inventariazione e nell'aggiornamento di valori dei beni utilizzati dalle ambasciate e dai consolati; recenti iniziative sono state assunte dal Ministero delle finanze, di intesa con quello degli affari esteri, dirette ad un aggiornamento dei dati relativi al predetto patrimonio immobiliare.

4.5.1 Dotazione degli uffici.

Come esposto nella parte della relazione riferita al Ministero del tesoro permangono nel campo degli acquisti di beni e servizi difetti di programmazione conseguenti all'imperfetto funzionamento nella gestione dei beni mobili tra Provveditorato generale dello Stato ed amministrazioni destinatarie dei beni; soltanto in piccola parte gli acquisti stessi sono effettuati sulla base del programma redatto dal Provveditorato in relazione ai fabbisogni indicati all'inizio dell'anno dalle varie amministrazioni.

Come nei precedenti esercizi si è fatto ricorso in larghissima misura ad appositi interventi in accoglimento di richieste avanzate dalle amministrazioni stesse dopo la presentazione dei fabbisogni e motivate con l'urgenza di provvedere a specifiche esigenze.

La prevalenza degli acquisti per tutte le amministrazioni pubbliche è effettuata dal Provveditorato generale dello Stato con imputazione al capitolo 5032 e tale dato è confermato dalle iscrizioni contenute nelle schede patrimoniali.

Si ripropone la critica, più volte espressa nelle precedenti relazioni, circa le modalità del procedimento di centralizzazione degli acquisti previsto anche per il 1995 con l'art. 24, comma 12, della legge n. 726 del 1994 di autorizzare il Ministro del tesoro di prelevare con propri decreti dagli stanziamenti contenuti negli stati di previsione delle singole amministrazioni le somme necessarie per la realizzazione di programmi di acquisto formulati dalle stesse amministrazioni.

Sono stati confermati nel 1995 alcuni aspetti negativi della centralizzazione, come l'appesantimento delle procedure di spesa, senza consentire il conseguimento dei relativi vantaggi, quali un programma unitario e tempestivo dei fondi e le conseguenti economie di mercato; il Provveditorato nel corso del 1995, per ovviare ai tempi lunghi per la ricognizione del fabbisogno reale, ha assunto iniziative per l'attuazione della disposizione contenuta nell'art. 3 del D.P.R. n. 573 del 18 aprile 1994 circa la formulazione di un fabbisogno presunto.

Nella auspicabile prospettiva di un opportuno ripensamento dell'intera materia alla luce delle difficoltà di funzionamento del sistema di centralizzazione stessa - con l'iscrizione degli appositi stanziamenti nello stato di previsione del Ministero del tesoro o con la previsione dell'indisponibilità degli stanziamenti di bilancio fino al momento dell'adozione del programma di utilizzazione -, va ribadita l'osservazione circa le difficoltà nella

gestione e nella rendicontazione degli acquisti effettuati nel corso dell'esercizio in conseguenza dell'attuale sistema di iscrizione patrimoniale che prevede acquisizioni nello stato di previsione del Ministero del tesoro e modificazioni patrimoniali nelle schede di ciascuna amministrazione.

Le stesse amministrazioni hanno segnalato la complessità e la problematicità di fornire agli uffici di controllo della Corte puntuali spiegazioni circa le differenze di valore tra i dati iscritti nelle schede del conto patrimoniale e quelle risultanti dai pagamenti disposti a valere sul conto del bilancio.

Diverse partite del conto relative a questi acquisti sono state escluse dalla dichiarazione di regolarità in attesa della definizione degli accertamenti diretti alla verifica di concordanza tra scritture contabili e risultanze del conto del patrimonio.

La consistenza della categoria "beni mobili costituenti la dotazione degli uffici" è stata pari a circa 5.177 miliardi; all'interno di tale categoria la parte più cospicua è quella gestita dal Ministero di grazia e giustizia (1.237 miliardi), seguita da quella delle finanze (861 miliardi) e da quella dell'interno (642 miliardi).

4.5.2 Beni iscritti in pubblici registri

La consistenza di tale categoria è stata di 2.476 miliardi; nel suo ambito la parte più cospicua è quella gestita dal Ministero dell'interno (1.097,6 miliardi nel 1994) seguita da quella del Ministero delle finanze (614 miliardi), e da quella del Ministero di grazia e giustizia (280 miliardi).

Le schede patrimoniali indicano i valori degli automezzi e degli altri mezzi iscritti nei pubblici registri quali risultano al momento del loro acquisto, sia in aumento che in diminuzione; non vi sono elementi che consentono la rilevazione del numero dei mezzi ai quali tali valori si riferiscono.

Nell'allegato prospetto 11 sono riportati i dati, forniti dalle diverse amministrazioni, relativi alla consistenza ed alle spese sostenute per il funzionamento del parco automobilistico dello Stato per l'anno 1995; tale analisi è stata per quest'anno limitata ai Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia, della difesa e dei trasporti, amministrazioni aventi notoriamente maggiori dotazioni di autoveicoli. Solo il Ministero della difesa non ha fornito i dati richiesti.

Dagli elementi e notizie raccolte risulta una applicazione non strettamente rigorosa delle disposizioni previste nella circolare della Presidenza del Consiglio n. 7729/14485 dell'8 marzo 1991 sulla utilizzazione delle autovetture dello Stato.

In particolare, non è stata ancora data una puntuale applicazione alle limitazioni circa l'utilizzo degli autoveicoli con particolare riferimento al puntuale aggiornamento dei libretti macchina, con indicazione dei percorsi effettuati e dei chilometri giornalieri percorsi.

Inoltre, con decreto del Presidente del Consiglio dell'8 gennaio 1996 sono state emanate direttive in materia di forniture di mezzi di trasporto alle amministrazioni dello Stato con indicazione al Provveditorato generale dello Stato di effettuare acquisti di autoveicoli perseguendo criteri di unifomità e di economicità.

Tale direttiva sembra rispondere nelle intenzioni a quanto richiesto nelle scorse relazioni dalla Corte circa l'esigenza di un più rigoroso contenimento delle spese non strettamente essenziali di funzionamento, di una più precisa applicazione degli strumenti di controllo previsti nel R.D. n. 746 del 1926, nonché di una puntuale valutazione dell'effettiva sussistenza delle ragioni di servizio che ne costituiscono il presupposto per l'utilizzo dei mezzi di servizio diversi da quelli tecnici.

Andrebbero comunque rivisti e ridimensionati i contingenti assegnati a ciascuna amministrazione, secondo criteri il più possibile omogenei nella valutazione del carattere tecnico dei servizi ai quali gli autoveicoli sono destinati.

Ritiene la Corte che una analisi dei costi complessivamente sostenuti per la gestione ed il funzionamento del parco automobilistico del settore statale non possa prescindere, nel quadro più generale di una "aziendalizzazione" del conto del patrimonio, da indici di carattere economico connessi al deterioramento ed al rinnovo dei mezzi nonché all'impiego di personale e ad una quantificazione dei benefici conseguiti.

Il Ministero di grazia e giustizia sta procedendo ad un piano di sostituzione e di riduzione graduale della aliquota di vetture blindate, fino ad un numero di 900 unità per gli uffici giudiziari e di 30 unità per l'Amministrazione centrale destinate prevalentemente all'accompagnamento dei magistrati sottoposti a misure di protezione. Inoltre, per le vetture ordinarie è prevista una riduzione da 1.600 a 1.400 unità, a fronte di un contingente iniziale di 3.000 vetture fissate con decreto interministeriale del 1992.

Per il Ministero dei trasporti - direzione generale per la motorizzazione - a fronte di una dotazione organica di 256 unità si è registrata una consistenza di 206 autoveicoli.

4.5.3 Materiale scientifico, di laboratorio, ecc.

La consistenza della categoria è stata di 811 miliardi, con una diminuzione di 184 miliardi; il maggiore decremento si è avuto per i beni gestiti dal Ministero della pubblica istruzione, passati da 647 a 460 miliardi.

Per una maggiore chiarezza espositiva dei punti di concordanza con le scritture patrimoniali delle scuole e degli istituti presso i quali sono in gestione tali beni, andrebbero allegate al conto le relative situazioni patrimoniali dei medesimi organismi.

Potrebbe conseguire una maggiore chiarezza espositiva da una revisione dell'attuale classificazione che comprende nella medesima categoria attrezzature scientifiche, materiale di laboratorio e supporti didattici da una migliore evidenziazione del materiale destinato alla ricerca e di quello per usi didattici e per quelli correnti.

4.5.4 Armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti.

Tale categoria presenta la maggiore consistenza nell'ambito del sottoconto dei beni mobili con un valore al termine dell'esercizio 1995 di 49.409 miliardi, quasi esclusivamente gestiti dal Ministero della difesa (48.525 miliardi).

Già nella precedente relazione la Corte ha segnalato l'esigenza di una distinzione dei valori degli armamenti rispetto agli strumenti ed agli equipaggiamenti; in tal senso l'Amministrazione della difesa ha adottato la soluzione di apporre sui modelli una nota aggiuntiva che riporta il valore delle categorie merceologiche che non costituiscono armamento.

Pur tenendo conto della peculiarità dei beni destinati ad assicurare la difesa nazionale ritiene la Corte che vadano rivisti i criteri di classificazione e ricercati più precisi collegamenti con le risultanze del bilancio finanziario.

Non è pertanto possibile mantenere la concentrazione in una unica categoria beni aventi caratteristiche eterogenee.

Ad una migliore chiarezza espositiva potrebbe contribuire l'allocazione in apposita categoria di alcuni beni quali i sistemi d'arma terrestri, navali, veicoli, ecc..

Uno degli aspetti che rende difficile il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate di valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto.

Difatti, i valori dei beni iscritti in tale categoria non espongono i relativi costi sostenuti per il loro acquisto in quanto scontano nella loro determinazione la mancanza di aggiornamento del nomenclatore per la classificazione dei materiali in uso presso l'Amministrazione della difesa.

Tale situazione sulla quale è stata richiamata l'attenzione dei competenti uffici dell'Amministrazione della difesa ha comportato la dichiarazione di non regolarità delle relative partite nella decisione cui si accompagna la presente relazione.

Per l'aggiornamento dei prezzi dei materiali ai valori di mercato sono state assunte specifiche iniziative, con la costituzione di un gruppo di lavoro le cui conclusioni sono previste entro la fine dell'anno.

Analoga dichiarazione per le corrispondenti partite gestite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per il Dipartimento della Protezione civile, dai Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia.

Il Ministero di grazia e giustizia riferisce tale situazione a ritardi da parte di alcuni uffici giudiziari, comunque non riconducibile a mancate annotazioni dei beni acquisiti nei previsti registri ed alla compilazione degli appositi modelli.

Discordanze tra conto del bilancio e conto del patrimonio sono state riferite dalla stessa Amministrazione del tesoro alla crescente rilevanza economica delle spese non aventi riflessi sul patrimonio, quali quelle per manutenzione degli impianti e delle apparecchiature, per attività di gestione, per licenze d'uso per prodotti software e per servizi di natura specialistica nella materia informatica, per l'addestramento e per la formazione, nonchè per i materiali di consumo.

Le predette giustificazioni riferite genericamente a fenomeni gestionali non sono riscontrabili nell'attuale strutturazione dei capitoli di bilancio che non consentono di evidenziare con chiarezza i riflessi sul patrimonio.

La portata anche in termini di consistenza della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 1995 nella quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 13 mila miliardi sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per oltre 10 mila miliardi.

Tale procedura non è coerente con i principi di veridicità dei conti pubblici, alterando le risultanze della consistenza patrimoniale e non consentendo il necessario raccordo tra costi sostenuti ed iscrizioni patrimoniali.

Inoltre, nonostante le assicurazioni fornite dall'Amministrazione della difesa nei precedenti esercizi, non si è ancora proceduto all'aggiornamento periodico dei prezzi indicati nel prontuario (VAR); il Ministero pertanto prosegue nella prassi priva di una chiara base normativa di indicare nelle scritture patrimoniali il valore indicato nel prontuario inferiore a quello di costo, provvedendo a rettificare con una voce modificativa "per insussistenza" di ammontare pari alla differenza tra il valore effettivo del bene acquistato e quello convenzionale fissato nel prontuario.

Va in ogni caso osservato che nei casi, non infrequenti, di sottrazioni, smarrimenti, deterioramenti o comunque perdite dei beni iscritti nel conto la misura della contestazione nei confronti degli eventuali responsabili, accertati dalla Corte in sede giurisdizionale, va in ogni caso riferita al costo sostenuto per l'acquisto del bene e non al valore indicato dal prontuario.

Circa il mancato aggiornamento del nomenclatore, che ha riguardato diverse partite patrimoniali in gestione del Ministero della difesa la Corte sta svolgendo specifici approfondimenti istruttori, sui risultati dei quali si riserva di riferire nella prossima relazione.

4.5.5 Libri e pubblicazioni.

La consistenza della categorie "libri e pubblicazioni" ha raggiunto i 296 miliardi; all'interno di tale categoria la voce più cospicua è quella gestita dal Ministero della pubblica istruzione (115.miliardi) (-10 miliardi).

Le variazioni più consistenti, in aumento, nel 1995 sono state quelle relative al Ministero di grazia e giustizia (+5 miliardi) ed a quello delle finanze (+ 4 miliardi).

4.6. *Istituti scolastici dotati di personalità giuridica.*

Per una maggiore chiarezza espositiva nell'ambito della categoria gli acquisti di libri e pubblicazioni effettuati con fondi di provenienza statale da istituti ed enti dotati di autonomia che perseguono finalità di cultura ed istruzione, sono allegate al conto in dettagliato elenco le situazioni patrimoniali degli istituti scolastici dotati di personalità giuridica e distinte per ordine di istituti e per provenienza di fondi per acquisto.

Tale esposizione costituisce un primo passo per una maggiore chiarezza espositiva delle risultanze patrimoniali del settore statale; ad essa dovrebbe seguire, dopo gli opportuni approfondimenti metodologici, la rilevazione di altri enti del medesimo settore, quali le Università.

Dall'esame dei dati esposti risulta la maggiore consistenza per il materiale scientifico e di laboratorio con 2.617 miliardi, seguita dalle dotazioni degli uffici con 551 miliardi e da libri e pubblicazioni con 129 miliardi.

Ridotta, in proporzione, la consistenza dei beni immobili (90 miliardi) e dei titoli e valori (8 miliardi).

I valori più cospicui si riferiscono ai beni mobili degli istituti tecnici (2.051 miliardi) e, nel loro ambito, a quelli per geometri (1002 miliardi; 824 miliardi per materiale scientifico e di laboratorio).

4.7. *Passività patrimoniali*

Il conto in questione risulta incrementato di 140.243 miliardi, passando da 1.403.801 a 1.544.044 miliardi, con un aumento percentuale del 9,9%; tale incremento è più modesto rispetto a quello del precedente esercizio (+20%) ed è in linea con l'andamento dei precedenti esercizi (+ 9,2 nel 1993, + 11,8 nel 1992 e + 17,1% nel 1991).

Secondo i dati riportati nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva del debito pubblico è stata di 2.584.377 miliardi, con un incremento di 308.398 miliardi rispetto al precedente esercizio (2.275.979 miliardi).

Tali dati, sui quali si riferisce più ampiamente nella parte relativa ai debiti di tesoreria e patrimoniali, non coincidono con quelli esposti dal Ministero del tesoro nella situazione di cassa al 31 dicembre 1995 dal raffronto degli elementi esposti nei due documenti, di cui al prospetto 12, emerge una diversa esposizione dei dati riferiti, tra l'altro, alla raccolta postale, ai certificati di credito in euroscudi, ai debiti esteri ed agli altri debiti.

Sulle cause di tale diversità sono in corso accertamenti istruttori della Corte.

In apposito allegato al conto sono esposti gli oneri per interessi passivi, suddivisi secondo i dati riportati nel prospetto 13, con riguardo ai certificati di credito del tesoro, i buoni del tesoro poliennali e i buoni ordinari del tesoro.

La principale voce di passività patrimoniale è costituita dai debiti pubblici, consolidati e redimibili, ammontanti a 1.481.268 miliardi, con un incremento nel corso del 1995 di 128.843 miliardi (+9,5%).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore è data dai certificati di credito del tesoro, passati nel 1995 da 737.720 a 763.968 miliardi, seguiti dai buoni poliennali del tesoro, aumentati nel 1995 da 614.434 a 717.078 miliardi.

Tra i certificati di credito del tesoro la principale voce è costituita dai certificati del tesoro per prestiti internazionali (contratti ai sensi dell'articolo 38 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - legge finanziaria 1984), ammontanti a 541.028 miliardi (566.568 miliardi nel 1994). Si segnalano, inoltre, per la loro consistenza i certificati del tesoro in opzioni (49.467 miliardi) e i prestiti internazionali emessi dalla direzione generale del tesoro (90.541 miliardi).

I debiti vari hanno registrato un forte incremento da 19.104 a 27.489 miliardi (+8.385 miliardi).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore e' quella registrata per i finanziamenti concessi in applicazione dell'art. 21 della legge 26 aprile 1983 n. 130, dell'art. 37 della legge n. 730 del 1984 e dell'art. 12 della legge n. 887 del 1984; la consistenza di tale prestito, inizialmente pari a 4.302,2 miliardi, si e' accresciuta nel corso dell'esercizio fino all'importo finale di 6.161,6 miliardi in conseguenza della rivalutazione (2.169,8 miliardi), effettuata su indicazione dell'Ufficio Italiano Cambi, per adeguare il reale valore della lira rispetto alle valute estere.

Notevolmente accresciuta, da 1.400 a 3.063 miliardi, la partita relativa agli interventi, previsti nella legge 23 gennaio 1992 n. 32, nelle zone terremotate della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria; il finanziamento e' intervenuto per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, in base ad una convenzione stipulata con il Ministero del tesoro il 3 maggio 1994.

Per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, di cui alla legge 19 dicembre 1992 n. 488, la relativa partita patrimoniale e' aumentata da 1.500 a 5.429 miliardi, in conseguenza dell'assunzione di nuovi prestiti; anche tale finanziamento e' intervenuto per il tramite dell'Istituto Mobiliare Italiano, in base ad una convenzione stipulata con il Ministero del tesoro del 17 dicembre 1993.

Vanno inoltre segnalati per la loro consistenza i mutui contratti con enti, aumentati nel 1995 da 12.669 a 21.959 miliardi, seguiti dai mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP), diminuiti nel 1995 da 6.435 a 5.530 miliardi.

Infine, la consistenza delle monete in circolazione (monete metalliche e biglietti di Stato) passata, nel corso del 1995 da 1.878 a 2.013 miliardi (+135 miliardi).

Su alcune partite, del predetto conto, relative al movimento del debito pubblico sono stati richiesti elementi giustificativi delle movimentazioni; la competente ragioneria non ha fornito gli elementi richiesti e la Corte non le ha dichiarate regolari nella decisione alla quale si accompagna la presente relazione.

Tutte le operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sul debito pubblico, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione delle diverse tipologie di debito.

I residui passivi eliminati dai consuntivi finanziari, perché perenti agli effetti amministrativi, risultano incrementati di 2.877 miliardi, passando da 30.392 a 33.269 miliardi.

Gli aumenti più cospicui hanno riguardato i Ministeri delle finanze (+ 879 miliardi) e dell'interno (+ 925 miliardi); i residui passivi perenti più consistenti hanno riguardato il Ministero del tesoro (5.211 miliardi), delle finanze (5.014 miliardi) e dei lavori pubblici (3.949 miliardi).

Più in dettaglio i residui passivi perenti di parte corrente sono passati nel corso dell'esercizio da 17.114 a 11.893 miliardi.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato i Ministeri delle finanze (da 3.994 a 4.737 miliardi; in parte riferiti ad acquisti di beni e servizi e in parte ad ammortamenti).

I residui perenti di parte capitale sono anch'essi accresciuti da 13.277 a 15.375 miliardi.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato i Ministeri dei lavori pubblici (da 3.641 a 3.838 miliardi; riferiti quasi esclusivamente a beni ed opere immobiliari ed a trasferimenti), e delle risorse agricole, alimentari e forestali (da 2.509 a 2.710 miliardi) riferiti quasi esclusivamente a trasferimenti.

5. **Aziende e amministrazioni autonome dello Stato**

Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali.

Per i predetti organismi le risultanze patrimoniali complessive di tutte le aziende presentano un peggioramento di 57,2 miliardi rispetto alla persistente situazione debitoria pari, al termine dell'esercizio, a 4.630,4 miliardi.

Vengono qui di seguito esposti i risultati della gestione patrimoniale dell'esercizio 1995 nelle singole aziende autonome.

5.1. *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*

Sono state negative le risultanze della gestione patrimoniale, anche per l'incertezza dell'assetto dell'Amministrazione autonoma in conseguenza dei ripetuti decreti legge che ne hanno disposto la trasformazione in Società per azioni.

Il conto patrimoniale dell'azienda evidenzia, difatti, un peggiormanto patrimoniale di 41,2 miliardi, a fronte dei miglioramenti registrati negli ultimi esercizi (+249,5 miliardi nel 1994 e +283,6 miliardi nel 1993), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 4.527,7 miliardi (4.568,7 miliardi nel 1994).

Il peggioramento patrimoniale si radica in una diminuzione delle attività (-45,5 miliardi) superiore a quella registrata nelle poste passive (4,3 miliardi). Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (11.850,4 miliardi di attività e 7.322,8 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 61% di quelle attive (47% nel 1994).

Nel 1995, in disparte le poste finanziarie attive e passive che si equivalgono, le attività patrimoniali sono ammontate complessivamente a 4.964,7 miliardi (5.010,2 miliardi nel 1994), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 437 miliardi (441 miliardi nel 1994).

I risultati, complessivamente negativi, nelle tre aziende facenti parte dell'amministrazione, nel corso del 1995 sono stati i seguenti: l'azienda dei tabacchi ha registrato una diminuzione patrimoniale pari a 35,5 miliardi; l'azienda dei sali ha registrato un peggioramento pari a 5,6 miliardi; infine, l'azienda del chinino ha registrato un incremento patrimoniale di appena 4.410 lire.

Nell'azienda tabacchi, anche in conseguenza delle difficoltà derivanti dai problemi insorti nella gestione del personale per la trasformazione, i risultati della gestione sono negativi.

Un ulteriore fattore di contrazione delle vendite dei tabacchi è stato costituito dal divieto di pubblicità dei prodotti da fumo, divieto facilmente eluso peraltro da altre merci che utilizzano lo stesso marchio.

5.2. *Istituto agronomico per l'oltremare*

I dati che risultano dal conto patrimoniale dell'istituto pongono in evidenza un peggioramento patrimoniale di 6,4 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 11,7 miliardi (18,1 miliardi nel 1994).

Il peggioramento patrimoniale si incentra in un decremento delle attività ed in un aumento delle passività. Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (17,8 miliardi di attività e 6 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 33,7% di quelle attive (18,46% nel 1994).

Mentre le attività e passività finanziarie complessivamente si equivalgono (6 miliardi), le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente ad 11,7 miliardi (18,1 miliardi nel 1994), mentre sono azzerate le passività patrimoniali.

5.3. *Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali*

Il conto patrimoniale della soppressa azienda evidenzia un miglioramento patrimoniale di 9,6 milioni (si era registrato nel 1994 un peggioramento di 30,6 miliardi), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività, al termine dell'esercizio, a 91 miliardi, accresciuta rispetto all'andamento crescente negli ultimi esercizi (81,3 miliardi nel 1993 e nel 1994, 76,6 miliardi nell'esercizio 1992).

Il miglioramento patrimoniale è essenzialmente riconducibile ad un decremento delle attività da 117,8 a 109,5 miliardi (-7%), mentre le poste passive si sono dimezzate da 36,5 a 18 miliardi (-49,3%); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (117,8 miliardi di attività e 18,5 miliardi di passività) risulta che il complesso delle poste passive rappresenta non più del 16,9% di quelle attive.

La situazione patrimoniale degli immobili dell'ex azienda, peraltro scarna e priva di riferimenti riguardanti la tipologia e la classificazione dei beni, presenta un valore di consistenza pari a 42 miliardi. Il valore più consistente si riferisce agli immobili situati nel comune di Sabaudia, con 27,2 miliardi; valori di maggiore consistenza sono inoltre situati a Belluno (1,5 miliardi), Pieve S.Stefano (1,3 miliardi), Martina Franca (1,2 miliardi) e Cecina (1 miliardo).

Le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 37,2 miliardi, in diminuzione rispetto al precedente esercizio (48,2 miliardi), mentre le passività finanziarie sono diminuite da 34,9 a 16,7 miliardi, con una eccedenza attiva finanziaria di 20,4 miliardi. Le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente a 72,3 miliardi (69,6 miliardi nell'esercizio 1994), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 1,8 miliardi (1,5 miliardi nell'esercizio 1994). Il saldo tra le attività e le passività patrimoniali si è accresciuto, nel corso del 1995, passando da 68 a 71 miliardi, con un incremento del 4,4% rispetto all'esercizio precedente.

6. Gestione dei magazzini militari

6.1. *Cenni generali sulla gestione della Corte dei Conti*

Nel rinviare a quanto esposto nelle pregresse relazioni in ordine alla portata del "riscontro" che la Corte dei conti esercita sui magazzini e depositi di materie e merci di proprietà dello Stato in base al combinato disposto delle norme di Contabilità Generale dello Stato e dell'art. 35 del T.U. delle leggi della Corte dei conti, ad integrazione e specificazione di quanto già rilevato circa la trasformazione e lo sviluppo del controllo sul patrimonio introdotti con la legge 14.1.1994 n. 20, si deve ora evidenziare che il controllo sulle gestioni, così come delineato dalla stessa legge n. 20 del 1994, comporta, ancor più che per il passato, che la gestione di materie e merci di proprietà dello Stato sia verificata in ogni sua fase (acquisto - assunzione in carico - movimento - dismissione) che il riscontro riguardi tutti i magazzini militari e cioè non soltanto quelli con debito di custodia ma anche quelli con debito di vigilanza e, in prospettiva, che possa ampliarsi la platea dei destinatari del controllo con la estensione alla gestione finanziaria e patrimoniale dell'intero universo dei magazzini e dei depositi di materiali di proprietà dello Stato.

Inoltre, per espressa disposizione dell'art. 3 comma 4 della citata legge n. 20 del 1994, il controllo della Corte dei conti, deve verificare anche il funzionamento del controllo interno, tenuto conto che, all'interno dell'Amministrazione, si esercita il primo fondamentale controllo di gestione, che è concomitante e persegue lo scopo di verificare il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

6.2. *Controlli interni sui magazzini militari*

E, proprio con riguardo al funzionamento del controllo interno, si osserva che lo stesso dovrebbe e potrebbe essere particolarmente efficace in quanto si articola in diversi livelli: - il controllo esercitato saltuariamente dall'Ispettorato Generale di Finanza, che, pur qualificandosi "interno" perchè svolto da un organo dell'Amministrazione dello Stato, è tuttavia "esterno" rispetto all'Amministrazione della Difesa, perchè affidato ad un apposito organismo della Ragioneria Generale dello Stato secondo i programmi elaborati dalla stessa Ragioneria; - il controllo svolto a mezzo delle ispezioni ordinarie e straordinarie, amministrative e contabili, che attiene esclusivamente alla Difesa e viene svolto, per tutte le Armi, da ufficiali del servizio di Amministrazione, da ufficiali del corpo di commissariato militare, o da impiegati civili con qualifica non inferiore a Direttore di Sezione.

In proposito è stato rilevato che, nonostante le contestazioni, continuano a riscontrarsi in negativo le seguenti circostanze:

1) Soltanto le ispezioni ai magazzini "materiale speciale aeronautico" riguardano esclusivamente le gestioni patrimoniali, mentre per le altre ispezioni amministrativo contabili, l'obiettivo dell'indagine è incentrato sull'ordinamento e sul funzionamento di enti e distaccamenti militari e rende, quindi, soltanto casuale il controllo sui magazzini;

2) La cadenza temporale delle ispezioni, già rilevata in passato molto scarsa (nel 1993 a fronte di un numero di magazzini superiore a undicimila unità erano state effettuate soltanto n. 246 ispezioni salite a 287 nel 1994) è tuttora verosimilmente insufficiente, anche se non sono ancora pervenuti i dati relativi all'esercizio 1995.

Al riguardo risulta la sistematica violazione della disposizione contenuta nell'art. 524 del regolamento di amministrazione unificato (R.A.U.) approvato con D.P.R. 5.6.1976 n. 1076, la quale pur riguardando in generale gli enti e distaccamenti militari, non può non riferirsi anche ai depositi e ai magazzini. Detta disposizione stabilisce una frequenza quanto meno annuale per le ispezioni ordinarie, oltre a quelle straordinarie.

Le contestazioni mosse su tali punti non hanno per il momento determinato alcuna conseguenza concreta. Infatti, l'Amministrazione, alla quale è stato rappresentato, da un lato, che il sistema adottato per i magazzini M.S.A., dovrebbe estendersi a tutte le gestioni patrimoniali e, dall'altro, che le ispezioni, e non solo quelle or-

dinarie, dovrebbero essere incrementate e non di poco, ha evidenziato difficoltà di ordine pratico e, in particolare, ha richiamato la carenza dei quadri ispettivi.

Pertanto, si appalesa opportuno che, quanto meno, sia privilegiata la "qualità" delle ispezioni, nel senso che, a preferenza, con le poche forze disponibili, siano verificati i magazzini e i depositi di maggiore consistenza per qualità e valori.

Passando al contenuto delle ispezioni e rilevato che le verifiche vengono in genere eseguite attraverso l'esame di un congruo numero di ordini di carico e di scarico scelti a caso nelle rispettive raccolte di ciascun esercizio, le osservazioni più ricorrenti riguardano, in particolare, la sistematica mancata osservanza del disposto dell'art. 334 del R.A.U. illustrato al paragrafo 112 del libro VII delle connesse istruzioni amministrativo contabili, il quale stabilisce che "le operazioni comportanti variazioni nelle consistenze dei materiali sono effettuate sulla scorta dei documenti prescritti e vengono registrate in aumento o in diminuzione del carico di magazzino nelle scritture contabili in base ad ordini di carico o di scarico emessi dal capo del servizio amministrativo con le formalità prescritte dalle apposite istruzioni ed opportunamente documentate".

In concreto, invece, le modalità per i passaggi di materiali, sia tra consegnatari per debito di custodia che tra consegnatari per debito di vigilanza, vengono generalmente eluse, presumibilmente a causa di fattori oggettivi e contingenti, con procedure anomale non previste dal R.A.U., tra le quali si menziona il rinvenimento provvisorio, che è un pareggio contabile meramente fittizio fatto da apposito sistema informativo logistico (S.I.L.I.) e che ha carattere di espediente in quanto finalizzato soltanto alla chiusura del conto. Le collegate eccedenze di scarico sono normalmente dovute alla distribuzione di materiale per il quale la gestione è in attesa del carico. Così, nel caso: dei sottocomplessi e delle parti smontate di velivoli inviati per le riparazioni o per le revisioni; dei beni ceduti dall'Arma Aeronautica all'Azienda Autonoma Assistenza al volo, per i quali la gestione provvede al passaggio definitivo mediante verbali, così come prescritto dal Decreto Interministeriale del 30/10/1990 pubblicato sulla G.U. 233 del 4.9.1991, ma per i quali non sempre tempestivamente vengono emessi i relativi documenti di scarico contabile; del materiale acquistato dal commercio, il quale dovrebbe essere introdotto in magazzino prima di essere consegnato agli utenti e tempestivamente catalogato in attesa dell'assunzione in carico, che è subordinata all'autorizzazione del Centro Controllo scorte del deposito competente, la quale talvolta, è postuma e interviene a sanatoria di operazioni già compiute.

6.3. *Presentazione dei conti e loro revisione*

Con apposite richieste, le varie Direzioni di Amministrazione sono state invitate a comunicare per i magazzini, sia di custodia che di vigilanza, compresi nelle rispettive circoscrizioni territoriali, l'elenco dei conti presentati, con precisazione di quelli revisionati o ancora da revisionare, nell'arco di tempo dal 1992 in poi.

L'indagine riguarda, in.particolare, alcuni enti che risultarono in qualche modo inadempienti in occasione di analoga inchiesta disposta per la relazione relativa alla gestione dell'esercizio 1992.

6.4. *Magazzini per debito di custodia e per debito di vigilanza.*

L'art. 321 del citato R.A.U., uniformandosi all'art. 32 del regolamento di Contabilità Generale dello Stato, distingue, agli effetti amministrativi-contabili, due categorie di magazzini, rispettivamente affidati a consegnatari per debito di custodia, tenuti alla resa del conto giudiziale e a consegnatari per debito di vigilanza, tenuti alla resa del conto amministrativo.

Premesso che le espressioni "custodia e vigilanza" designano l'una, le gestioni di mero deposito, in attesa della distribuzione alle unità operative, e l'altra, quelle dei beni in uso agli uffici e ai servizi, e ricordato che i magazzini per debito di custodia sono istituiti e soppressi con decreto ministeriale, si pone l'esigenza di appurare se la classificazione aderisca, nei singoli casi, alla effettiva funzione di essi (di distribuzione per i primi - di uso per i secondi) e se, quindi, legittimamente si realizzi il passaggio di alcuni magazzini da quelli per debito di custodia a quelli per debito di vigilanza.

La distinzione, infatti, non rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione, la quale, quindi, nelle sue esplicazioni formali, è tenuta ad uniformarsi alla effettiva funzione.

L'indagine si appalesa tanto più necessaria se si considera che, sui consegnatari per debito di custodia incombono adempimenti più puntuali (obbligo della presentazione del conto giudiziale) rispetto a quelli per debito di vigilanza (presentazione del solo conto amministrativo) e che, sin dal 1986, l'Amministrazione della Difesa ha disposto di sottoporre a revisione i Decreti Ministeriali istitutivi dei magazzini affidati a consegnatari tenuti alla resa del conto giudiziale.

Per i fini esposti, l'indagine di cui sopra riguarda, concretamente, i movimenti dei magazzini verificatisi negli ultimi due anni e contempla l'acquisizione, per ciascun movimento, dei relativi Decreti Ministeriali e di

tutti gli atti formali indicati, a suo tempo, in una apposita circolare della Ragioneria Centrale operante presso il Ministero della Difesa.

6.5. *Inadempienze e ritardi dell'Amministrazione*

In relazione a quanto esposto, si deve rilevare che la Corte da tempo ha mosso apposite contestazioni nel tentativo di avviare a soluzione i problemi connessi alla gestione dei magazzini, ma l'Amministrazione della Difesa non sempre tempestivamente si è adeguata e ha fornito congrue risposte.

Così:

1) Per i problemi evidenziati circa le modalità concernenti i passaggi di materiali tra consegnatari, l'Amministrazione non ancora ha provveduto ad individuare appositi sistemi che tengano conto dei fattori sopra menzionati e evitino il ricorso ad espedienti non disciplinati da alcuna norma;

2) Per quanto riguarda la presentazione dei conti e la loro revisione, non ancora risulta soddisfatta la richiesta avanzata per appurare le situazione relativa agli anni dal 1992 in poi;

3) Analogo silenzio persiste per la indagine relativa alle trasformazioni dei magazzini (da debito di custodia a debito di vigilanza) verificatesi negli ultimi 2 anni;

4) Aggiornamento degli inventari.

I materiali, una volta acquistati, vengono descritti in appositi documenti contabili nei quali unitamente al numero di identificazione, alla descrizione, all'unità di misura, viene anche riportato il prezzo unitario di inventario.

Appare superfluo sottolineare l'importanza che riveste l'aggiornamento periodico del valore di tutti i materiali custoditi nei magazzini, perchè sia costantemente assicurata una certa corrispondenza tra le valutazioni dei beni indicati negli atti e i valori correnti di mercato.

A tal fine, l'Amministrazione della Difesa, interessata dalla Corte sin dall'inizio del 1995, ha, dapprima, comunicato l'intenzione di costituire un apposito gruppo di lavoro con il compito specifico di individuare e proporre i criteri e le modalità per l'aggiornamento di cui trattasi, e, quindi, con una recente nota del 13.05.96, ha specificato che il Segretario Generale e Direttore Nazionale degli Armamenti ha disposto, con atto di nomina del 29.7.95, la costituzione del predetto gruppo di lavoro, e che, in data 15.4.1996, tale gruppo ha ultimato i lavori ed ha trasmesso la relazione finale all'Ufficio del Segretario Generale, il quale, dopo l'esame di sua competenza, provvederà ad inoltrarla alle Direzioni Generali interessate ed agli Ispettorati Logistici di Forza Armata per le valutazioni ed i pareri.

Si attendono, ora, le preannunciate ulteriori comunicazioni al riguardo, anche con esplicito riferimento alla necessità di stabilire le cadenze temporali dell'aggiornamento, specialmente in presenza di circostanze che dovessero richiedere la rinnovazione della valutazione dei beni in questione.

5) Da tempo è stato rilevato che i movimenti raggruppati nel titolo (o parte) VI del mod. 16/M, tanto per gli aumenti che per le diminuzioni, non consentono un agevole controllo, in quanto raggruppano allo stesso modo le voci in questione senza una rappresentazione apposita nelle scritture di sintesi. In conseguenza, è stata rappresentata la esigenza di apportare alla stesura attuale del predetto mod. 16/M le modifiche necessarie per agevolare il riscontro sugli andamenti globali della gestione, nonchè su singole situazioni in cui la rispettiva entità dovesse superare i limiti fisiologicamente accettabili.

Il raggruppamento attuale, peraltro, in quanto non riconducibile a causali omegenee di mero mutamento di valore, non consente di evidenziare le vere e proprie perdite fisiche determinate dalle varie causali.

Inoltre e sempre in vista di più significative rappresentazioni della gestione, è stato anche rilevato che la distinzione per specie di materiale dovrebbe avere una estensione generalizzata anche per l'Esercito e la Marina, tenuto conto che specificazioni del genere (mobili - arredi - attrezzature - pubblicazioni - materiali - armamento ecc.) risultano già effettuate in alcuni comparti dell'Aeronautica.

L'Amministrazione, per la suggerita modifica del mod. 16/M approvato a suo tempo (unitamente alle istruzioni Amministrative e contabili per l'applicazione del R.A.U.) con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro del Tesoro del 22.12.1977, con recente nota del 13.05.1996, ha comunicato che qualsiasi rettifica potrà avvenire in un quadro generale di modifiche e/o aggiornamenti al R.A.U. ed annesse I.A.C. da attuarsi con la predisposizione di apposito Decreto Interministeriale.

Si attendono, ora, iniziative concrete per tali modifiche, in mancanza delle quali dovrà necessariamente continuare, volta per volta, l'apposita istruttoria della Corte per assicurare la chiarezza e la trasparenza del modello 16/M riepilogativo dei movimenti della gestione.

Alcune modifiche risultano, invece, apportate, ai modelli relativi ai processi verbali riguardanti il materiale fuori uso, che prevedono attualmente che la proposta del consegnatario sia inoltrata direttamente alla com-

missione tecnica di accertamento, in modo da evitare il discarico del materiale ancor prima della pronuncia di tale commissione.

6) E' rimasto senza esito anche l'invito a precisare gli elementi che concorrono alla determinazione dei valori esposti nel conto del patrimonio relativamente alla voce "armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti ecc." ponendo detti valori a raffronto con le consistenze finali complessive risultanti dai riepiloghi della gestione per singoli magazzini e Direzioni di Amministrazione e chiarendo, in tal modo, le differenze al riguardo riscontrate.

7) E parimenti senza riscontro è rimasta la contestazione in ordine alla procedura, ormai generalizzata ma non formalizzata da specifiche disposizioni sia pure interne, relative al confronto fra le differenze "consistenze finali-consistenze iniziali" da un lato e "aumenti-diminuzioni" dall'altro, che spesso non coincidono, per cui viene aggiunta alla voce degli aumenti o delle diminuzioni una ulteriore posta a pareggio a titolo di compensazione tra conto patrimoniale e conto giudiziale precedente.

Tale procedura, come più volte evidenziato, non consente di rappresentare con esattezza la situazione effettiva alla chiusura di ciascun esercizio per la inclusione, nell'esercizio medesimo, di poste contabili ad esso non pertinenti.

6.6 *Cenni sulle risultanze della gestione*

In chiusura e con riserva di successivo più dettagliato esame, si espongono, qui di seguito, alcuni dati che generalmente riguardano l'esercizio 1994, essendo quelli relativi all'esercizio 1995 non ancora completamente pervenuti.

- Numero dei magazzini

Nella pregressa relazione sono stati riportati i dati definitivi relativi all'esercizio 1993.

Attualmente è in via di completamento il riscontro dei dati relativi all'esercizio 1994.

- Consistenze iniziali e finali

Per tali voci si possono esporre i dati definitivi relativi all'esercizio 1994, mentre per il 1995, si hanno soltano alcuni dati parziali e provvisori che vengono comunque riportati.

Esercizio 1994

Magazzini per debito di custodia

importi in Mld

Consistenza iniziale:	11.951,996
Consistenza finale:	11.861,741
Aumenti:	12.953,106
Diminuzioni:	13.043,359
Saldo negativo	90,253

Magazzini per debito di vigilanza

importi in Mld

Consistenza iniziale:	19.417,643
Consistenza finale:	22.217,209
Aumenti:	14.519,373
Diminuzioni:	11.719,813
Saldo positivo	2.799,560

Esercizio 1995

Mancano tutti i dati relativi alla Sicilia. Negli aumenti e nelle diminuzioni non sono ancora inclusi, perchè non pervenuti, i dati relativi alla Regione Nord-Est dell'Esercito.

Magazzini per debito di custodia importi in Mld	
Consistenza iniziale:	11.777,735
Consistenza finale:	11.210,907
Aumenti:	11.496,622
Diminuzioni:	12.165,484
Saldo negativo	668,862

Magazzini per debito di vigilanza importi in Mld	
Consistenza iniziale:	22.202,001
Consistenza finale:	25.390,743
Aumenti:	14.025,705
Diminuzioni:	11.541,147
Saldo positivo	2.485,558

Movimenti titolo VI Mod. 16/M

Anche i dati relativi ai movimenti raggruppati nel titolo (o parte) VI del mod. 16/M riguardano l'esercizio 1994 e sono definitivi.

Per i magazzini di custodia si riscontrano:

aumenti per Mld 618,894 per l'Esercito; Mld 2.528,283 per l'Aeronautica e Mld. 108,422 per la Marina;

diminuzioni per Mld 855,504 per l'Esercito, Mld 2.774,171 per l'Aeronautica e Mld 100,953 per la Marina.

Saldo negativo complessivo Mld. 475,000.

Per i magazzini di vigilanza gli aumenti sono di Mld 689,479 per l'Esercito, di Mld 2.812,851 per l'Aeronautica e di Mld 68,787 per la Marina, mentre le diminuzioni ammontano a Mld 858,056 per l'Esercito, Mld 2.795,888 per l'Aeronautica e Mld 148,725 per la Marina.

Saldo negativo complessivo Mld 231,552.

Prospetto 1

ORGANISMI STATALI NON DOTATI DI PERSONALITA' GIURIDICA CHE RICEVONO APPORTO DAL PATRIMONIO DELLO STATO

(in milioni)

MINISTERI	Capitoli	Apporto patrimoniale per l'esercizio finanziario 1995	Consistenza patrimoniale al 31/12/1995
Ministero della Difesa			
Arma dei Carabinieri			
Partita 95M05001			
Spese dell'Arma dei Carabinieri per pol. Giudiziaria	4619	3.797	
Spese potenziamento servizi dei Carabinieri	5031	33.877	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**37.674**	
Ministero della Sanita'			
Istituto superiore di Sanita'			
P95MO1001			
Fondo per il funzionamento dell' Istituto superiore di Sanita'	1298	3.592	
P95M03001			
Fondo per il funzionamento dell' Istituto superiore di Sanita'	1298	13.798	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**17.390**	
ISPSELS			
P95M01001			
Fondo per l'ISPSELS	1299	1.705	
P95M02001	1299	41	
	1298	2.281	
P95M03001	1298	13.799	
	1299	6.797	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**24.623**	
Ministero delle Finanze			
Guardia di Finanza			
Partita 95M01001			
Acquisto natanti, mezzi aerei	3105	40.896	
Servizio nav. e aereo, comb.	3106	18.574	
Materiali di casermaggio	3109	11.620	
Spese potenziamento G d F	3135	5.915	
Partita 95M03001	3135	1.392	
Partita 95M05001			
Vestiario, equipaggiamenti	3097	28.520	
Acquisto armi	3108	12.452	
	3135	5.168	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**124.537**	

Prospetto 1

ORGANISMI STATALI NON DOTATI DI PERSONALITA' GIURIDICA CHE RICEVONO APPORTO DAL PATRIMONIO DELLO STATO

(in milioni)

MINISTERI	Capitoli	Apporto patrimoniale per l'esercizio finanziario 1995	Consistenza patrimoniale al 31/12/1995
Ministero dell' Interno			
Pubblica sicurezza			
Partita 95M01001			
Materiali di casermaggio	3147	5.123	
Acquisto automezzi, natanti	3148	229	
Totale		**5.352**	
Ministero Industria e Commercio			
Corpo delle miniere			
Partita 95M01001			
Spese per laboratori serv. chimico Corpo delle miniere	4545	2	
Partita 95M02001	4545	0,7	
Partita 95M03001	4545	0,4	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**3**	
Ministero per le Risorse agricole e forestali			
Corpo forestale dello Stato			
P95M02001	8223	5	
P95M03001	8223	197	
P95M05001	8223	39	
P95M06001	8223	4.768	
P95M07001	8223	61	
Apporto patrimoniale Stato			
Totale		**5070**	

(Prospetto2/A)

Concordanza tra i residui attivi risultanti dal C/ del bilancio 1995 e quelli risultanti dal C/ del patrimonio 1995

(in milioni)

C/del patrimonio schede	diminuzioni	C/del Bilancio										
		Titolo 1			Titolo 2			Titolo 3			totali (b+c)	totali diminuzioni (a)
		somme versate (a)	riscosse da versare (b)	da riscuotere (c)	somme versate (a)	riscosse da versare (b)	da riscuotere (c)	somme versate (a)	riscosse da versare (b)	da riscuotere (c)		
			aumenti			aumenti			aumenti			
1995		25.307.400			3.372.065			5 343				28.684.808
A0 1001*	16.447.082		32 181.596			461.156			334		32 643 086	
A0 2001**	12 237.726			68.056 169			12.902 995			22 427	80.981 591	
Totali	28.684.808	25 307.400			3.372.065			5.343				28 684 808
			32.181 596	68 056 169		461.156	12 902 995		334	22.427	113 624.677	

* Residui attivi presso gli agenti della riscossione

** Residui attivi per somme da riscuotere

C.E D Servizio Relazioni al Parlamento

Prospetto2/B

Concordanza tra i residui passivi risultanti dal C/ del BILANCIO 1995 e quelli risultanti dal C/ del patrimonio 1995

(in milioni)

	C/del Bilancio								
			Titolo 1		Titolo 2		Titolo 3		totali
C/del Patrimonio		somme da pagare (a)	somme pagate (b)	somme da pagare (a)	somme pagate (b)	somme da pagare (a)	somme pagate (b)	totali (a)	diminuzioni (b)
scheda	diminuzioni	aumenti		aumenti		aumenti			
1995			42.680.809		19401358		6 006.461		68.088 629
N0 1001*	68 088 629	24.322 716		29 622.791		102 508		54.048 014	
Totali	68 088 629	24 322 716	42.680 809	29 622.791	19 401 358	102 508	6.006 461	54 048 014	68.088 629

* Residui passivi per somme pagate

C E D - Servizio Relazioni al Parlamento

Prospetto 3

Andamento del capitale sociale degli ex enti pubblici trasformati in Società per azioni secondo le risultanze del Conto Generale del Patrimonio - Conto n. 2 - "Partecipazioni al capitale di altre imprese"

Ente	n. partita	Consistenza del capitale della spa al 31/12/94	Consistenza del capitale della spa al 31/12/95	differenza
ENI Spa	94P03001	7.999.205.453.000	7.999.205.453.000	0
IRI Spa	94P03002	1.873.779.156.000	6.369.779.156.000	4.496.000.000.000
EFIM	94P03003	4.313.423.887.680	4.401.682.694.745	88.258.807.065
ENEL Spa	94P03004	12.126.150.379.000	12.126.150.379.000	0
INA Spa	94P03005	2.110.000.000.000	3.064.103.144.723	954.103.144.723
Ente Ferrovie Stato Spa	94P03006	44.067.892.391.000	45.552.892.391.000	1.485.000.000.000
Ente Cinema Spa (1)	94P03008	153.578.807.432	153.578.807.432	0
Totale		72.644.030.074.112	79.667.392.025.900	7.023.361.951.788

(1) Ex ente autonomo di gestione per il cinema trasformato in Società per azioni con L. 23 giugno 1993 n. 202

Prospetto 4

FONDI DI DOTAZIONE

CONTO GENERALE N. 2 - PARTECIPAZIONI

MINISTERO DEL TESORO

(in milioni)

Descrizione delle sottopartite	Consistenza al 31/12/93	Consistenza al 31/12/94	Incremento % risp. 1993	Consistenza al 31/12/95	Incremento % risp. 1994
1. Sace	7.274.000	8.674.000	19,25	11.104.000	28,01
2. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	22.265	22.265	0,00	22.265	0,00
3. Artigiancassa (1)	1.653.250	1.653.250	0,00	1.808.250	9,38
4. Mediocredito Centrale	1.907.868	1.937.781	1,57	1.937.781	0,00
TOTALE	10.857.383	12.287.296	13,17	14.872.296	21,04

(1) Legge 25 luglio 1952, n. 949.

Prospetto 5

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE (Trasporti)

(in milioni)

Descrizione delle sottopartite	Consistenza al 31/12/93	Consistenza al 31/12/94	Incremento % risp. 1993	Consistenza al 31/12/95	Incremento % risp. 1994
1.Fondo di dotazione Ente Autonomo Porto di Trieste (94P01001)	15.000	15.000	0,00	15.000	0,00
TOTALE	15.000	15.000	0,00	15.000	0,00

Prospetto 6

MINISTERO DELL'INDUSTRIA COMMERCIO E ARTIGIANATO

(in milioni)

Descrizione delle sottopartite	Consistenza al 31/12/93	Consistenza al 31/12/94	Incremento % risp. 1993	Consistenza al 31/12/95	Incremento % risp. 1994
1. Ente autonomo per la mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo	10.000	10.000	0,00	10.000	0,00
2. Artigiancassa (2)	155.000	155.000	0,00	155.000	0,00
Totale	165.000	165.000	0,00	165.000	0,00

(2) Legge 27 dicembre 1983, n. 730.

Prospetto 7

SPESA PER FITTI PASSIVI

(in milioni)

MINISTERI	Impegni			Percentuale di incremento	
	1993	1994	1995	1995/1993	1995/1994
Presidenza	49.925	51.196	54.562	9,29	6,57
Tesoro	59.004	47.870	50.885	-13,76	6,30
Finanze	145.583	164.741	174.383	19,78	5,85
Bilancio	2.494	2.570	2.673	7,18	4,01
Giustizia	15.094	21.030	20492	35,76	-2,56
Esteri	32.576	39.370	41.713	28,05	5,95
Pubblica Istruzione	18.880	8.000	6.750	-64,25	-15,63
Interno	291.580	357.858	375.740	28,86	5,00
Lavori Pubblici	110	359	259	135,45	-27,86
Trasporti	10.112	11.223	10.735	6,16	-4,35
Poste	0	0	2	0,00	0,00
Difesa	14.176	13.203	18.358	29,50	39,04
Agricoltura	9.306	10.625	10.440	12,19	-1,74
Industria	8.139	6.877	6.315	-22,41	-8,17
Lavoro	38.616	37.431	37.841	-2,01	1,10
Commercio Estero	1	1	0	-100,00	-100,00
Marina Mercantile	980	0	0	-100,00	0,00
Partecipazioni Statali	0	0	0	0,00	0,00
Sanità	20.880	16.205	14.422	-30,93	-11,00
Turismo	590	0	0	-100,00	0,00
Beni Culturali	40.581	42.779	43.244	6,56	1,09
Ambiente	8.476	7.703	7.883	-7,00	2,34
Università	2.869	5.000	484	-83,13	-90,32
TOTALE COMPLESSIVO	**769.972**	**844.041**	**877.181**	**-205**	**-184**

LOCAZIONI ATTIVE 1993 1994 1995

PROSPETTO 8

Accertamenti di competenza

(in milioni)

		1993	1994	1995
2601	Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero. Interessi sul residuo prezzo capitale dei beni venduti. Altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare.	68.299	69.767	65.219
2604	Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dim esercizio di coltivazione di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell'esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (Royalties) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale	10.856	24.602	29.414
2608	Proventi dell' utilizzazione delle acque pubbliche e delle pertinenze idrauliche, esclusi quelli derivanti dalle opere di bonifica e i proventi della pesca Proventi delle concessioni per l' estrazione di materiali dall'alveo dei corsi d' acqua	189.069	213.478	244.667
TOTALE		269.069	307.847	339.300

PROSPETTO 9/A

FERROVIE IN CONCESSIONE GOVERNATIVA

Consistenza Patrimoniale al 31/12/1995

Ripartizione del fondo connesso per acquisto beni

(in milioni)

VOCI RELATIVE ALLE FERROVIE	ADRIATICO SANGRITANA			ALIFANA BENEVENTO NAPOLI			APPULO LUCANE			BOLOGNA PORTAMAGG.			CENTRALE UMBRA			CIRCUM. ETNA			CIRCUM. VESUVIANA			FERROVIE DELLA CALABRIA		
	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.
SEDE ED OPERE D'ARTE	5.638	4.020	1.618	11.978	10.172	1.806	5.107	2.698	2.409	2.539	410	2.129	2.922	191	2.731	16.088	11.702	4.386	7.094	6.144	950	4.707	1.562	3.145
ARMAMENTO	18.074	10.174	7.900	11.464	9.781	1.683	12.091	12.091	0	5.676	5.676	0	26.384	16.404	9.980	9.528	6.902	2.626	14.436	8.180	6.246	11.594	9.194	2.400
FABBRICATI			0	630	596	34			0			0	500		500	370		370	2.365	1.168	1.197	850	221	729
DEPOSITI OFFICINA			0	1.652		1.652	5.992	3.342	2.650			0			0	370		370	1.400		1.400	604		604
SEGNALAM. P.L./A.C.E.I.	2.950	1.913	1.037	1.485	691	804	6.186	5.862	324	3.253	3.226	27	16.371	11.578	4.793	13.089	6.387	6.702	10.085	5.679	4.186	7.503	3.455	4.048
IMPIANTI TELECOM.			0			0			0	364	283	81			0	335		335	4.188	210	3.978			0
ELETTRIFICAZIONE	500		500	3.485		3.485	0		0	0		0	0		0			0	3.617	2.481	1.336			0
ATTREZZATURE			0	210		210	3.008		3.008	200		200	500		500			0	11.324	9.379	1.945	1.430		1.430
MATER.ROTABILE FERR.	1.650		1.650	36.829	27.408	9.423	34.190	28.653	5.537	14.386	12.372	2.014	25.691	18.513	7.178	5.435	4.988	446	40.675	35.408	5.267	18.586	18.586	0
AUTOBUS			0			0			0			0			0			0			0			0
TOTALE	28.812	16.107	12.705	67.723	48.646	19.077	66.572	52.646	13.926	26.418	21.967	4.451	72.368	46.688	25.682	45.235	29.980	15.245	95.364	69.859	26.505	45.354	32.988	12.366
TOTALE GENERALE	57.624			135.446			133.144			52.836			144.736			90.460			190.728			90.708		

PROSPETTO 9/B

FERROVIE IN CONCESSIONE GOVERNATIVA
Consistenza Patrimoniale al 31/12/1995

Ripartizione del fondo ammortamento per acquisto beni

(in milioni)

VOCI RELATIVE ALLE FERROVIE	FERROVIE DELLA SARDEGNA			FERROVIE VENETE			GENOVA CASELLA			MERIDION. SARDE			PADANE			SUD EST			SUZZARA FERRARA		
	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.
SEDE ED OPERE D'ARTE			0	1.866	1.801	65	2.749	2.413	336			0	1.900	78	1.822	900	900	0			0
ARMAMENTO	25.087	24.606	481	13.304	8.795	4.509	1.788	1.788	0			0	11.115	11.115	0	46.036	44.743	1.293	1.812	1.806	6
FABBRICATI			0	2.229	936	1.293			0			0			0	209	113	96			0
DEPOSITI OFFICINA			0			0			0			0			0	1.300	1.180	120			0
SEGNALAM. P.I./A.C.E.I.	6.230	6.017	213	13.347	11.839	1.508	926	926	0			0	9.115	3.507	5.608	17.462	16.262	1.220	3.200	3.137	63
IMPIANTI TELECOM.			0	401	401	0	900	900	0			0			0	3.337	2.817	520	550		550
ELETTRIFICAZIONE			0			0	6.771	6.771	0			0			0			0			0
ATTREZZATURE	790	37	753	670	163	507	850	850	0			0	337	237	100	300		300			0
MATER.ROTABILE FERR.	21.785	7.297	14.488	16.816	15.774	1.042	10.243	9.343	900			0	13.165	12.932	233	30.343	30.258	85	17.520	7.365	10.155
AUTOBUS			0			0			0	4.260	6.390	-2.130			0			0			0
												0									
TOTALE	53.892	37.957	15.935	48.633	39.709	8.924	24.237	23.031	1.236	4.260	6.390	-2.130	35.632	27.869	7.763	99.907	96.273	3.634	23.082	12.308	10.774
TOTALE GENERALE	107.784			97.266			48.474			8.520			71.264			199.814			46.164		

Prospetto 10

CONSISTENZA E VARIAZIONI DEI BENI PATRIMONIALI DELLE CAMERE DI COMMERCIO AL 31\12\1994 (1)

Tipologia di beni	Cons. al 01/01/1994	Variazioni avvenute durante il 1994			Cons. al 31/12/1994
		in aumento		in diminuzione	
		acquisti con fondi statali	altre cause		
Beni mobili:					
1) Mobilio	95.239.043.716		9.894.961.291	465.522.872	104.668.482.141
2) Biblioteca	4.241.650.151		333.019.119	51.249.192	4.523.420.078
3) Attrezzature	80 063.327.221		12.644.446.232	2.392 702.205	90.315 071.249
4) Autovetture	5.334.864.840		775.455.785	371.675.118	5.738.645.507
Totale Beni mobili (2)	200.503.917.313		25.262.743 294	4.410.272.789	221.356.388.108
Beni immobili	1.113.462.333.766		59.082.035.917	5.305.873.478	1.167.238.497.205
Titoli e Valori	351.763.772.718		217.062.108.927	11.893.176.961	556.932.704.684
Totale generale	**1.665.730.023.797**		**301.406.888.138**	**21.609.323.228**	**1.945.527.589.997**

(1) In alcuni casi la somma della consistenza all'inizio dell'anno con le variazioni intervenute nel corso dell'anno non coincide con la consistenza a fine anno Al riguardo sono in corso chiarimenti con le Camere interessate e ai fini della quadratura si è provveduto d'ufficio

(2) Il Totale beni mobili non coincide con il totale delle voci parziali (mobilio, biblioteca, attrezzature, autovetture) perche' per alcune Camere e dati parziali non erano disponibili (Benevento, Bologna, Caserta, Livorno,Macerata, Modena, Parma, Prato, Crotone, Catanzaro).

Prospetto 11

PARCO AUTOMOBILISTICO dei MINISTERI DI GRAZIA e GIUSTIZIA e dei TRASPORTI e della NAVIGAZIONE

(In milioni)

AMMINISTRAZIONI	AUTOVEICOLI	SPESE D'ESERCIZIO	SPESE DI MANUTEZIONE
Trasporti e Navigazione			
Direz. gen.	220	158	478
Uffici periferici	120		
Comando gen Capitanerie di Porto	15		
Uffici di Porto periferici	274		
Istituto c difesa mare	114	315	
Direz AA. GG e del P del soppresso Min della Marina merc	21	91	42
Totale	21	564	585
Grazia e Giustizia			
Dir. gen. AA. CC e delle LL PP. e Uffici giudiziari	3 050		
Dipartimento Amm. penitenziaria	2.307	14.000	2.379
Totale	5.357	14.000	2.379

Prospetto 12

RAFFRONTO TRA LA SITUAZIONE DEL DEBITO FINANZIARIO NEL SETTORE STATALE E DEL DEBITO ESPOSTO NEL CONTO DEL PATRIMONIO

(ESERCIZIO 1995)

(in miliardi)

SITUAZIONE DEL DEBITO FINANZIARIO DEL SETTORE STATALE				SITUAZIONE DEL DEBITO ESPOSTO NEL CONTO PATRIMONIALE DELLO STATO (Conto generale del patrimonio n. 4 - Passività finanziarie)		
					109 059	Cassa DD PP "Gest risp postale c/c frutt
					6 268	Cassa DD PP "Gest princ "
					17 614	Cassa DD PP "Gest c/c post " c/c frutt.
					4 618	Cassa DD PP
					23 676	Min Poste-Ordin vaglia e risp post
RACCOLTA POSTALE			205 028	161 235		RACCOLTA POSTALE
BOT			412 014	412 014		BOT
TOTALE DEBITO PUBBLICO A BREVE TERMINE			617 042	573 249		**DEBITI DI TESORERIA (parte del deb. fluttt. e c/c)**
				(Conto generale del patrimonio n. 5 - Passività patrimoniali)		
BTP			717 078	717 078		BTP
	CCT(ann)	109.679			109 679	CCT(ann)
	CCT(sem)	421 093			421 093	CCT(sem)
	CCT(fissa)	11 030			11 030	CCT(fissa)
	CTE*	43 651			44 632	CTE
	CTZ**	38 299			38 299	CTZ
	CTO	49 467			49 467	CTO
	Cert. amm	0.354			0,354	Cert. amm
Totale CCT			673 219	674 200		TOTALE CCT
						Prest naz
					40	rend 5%
					182	Prest redim
Altri debiti			222	222		Altri debiti
Totale titoli a medio-lungo			1 390 519	1 391 501		Totale titoli a medio-lungo
					90 541	Prest intern
					21 214	Prest esteri
DEBITI ESTERI			120.722***	111 755		TOTALE DEBITI ESTERI
					5 530	CREDIOP
					239	Cassa DD e PP
					2 016	Circ di Stato
					15 177	Finanz vari
ALTRI DEBITI			57 461****	22 962		TOTALE ALTRI DEBITI
TOTALE DEBITO PUBBLICO A LUNGO TERMINE			1 586 702	1.526 218		**TOTALE DEBITO PATRIMONIALE**
TOTALE DEBITO PUBBLICO			2.203 744	2 099 467		**TOTALE DEBITO PUBBLICO**

* L'ammontare in valore al tasso di cambio del 31\12\95 corrisponde a lire 48 821 miliardi

** 47.218 miliardi al 31\12\95,considerata la differenza tra valore nominale dei titoli e ricavo netto

*** Compresi prestiti in valuta dello Stato, FF.SS., ANAS, BEI, EFIM, ex agenzia del Mezzogiorno

**** Mutui CREDIOP, obbligazioni Cassa DD. PP., prestiti a FS, circ. di Stato, EFIM, IRI

C E D - Servizio Relazioni al Parlamento

Prospetto 13

INCIDENZA DEGLI INTERESSI PAGATI SULLA CONSISTENZA DEL DEBITO PUBBLICO
secondo quanto riportato nel Conto Generale del Patrimonio per il 1995

(in milioni)

TITOLI DEL DEB. PUBBL.	*Consistenza iniziale*	*Variazioni in aumento*	*Variazioni in diminuzione*	*Consistenza finale*	*% incremento consistenza*	*Interessi passivi 1994*	*Interessi passivi 1995*	*% increm. interessi*	*% incid. inter./cap.*
BOT	413.513.945	714.250.000	715.749.965	412.013.980	-0,36	35.979.013	37.835.189	5,16	9,18
BTP	614.434.520	118.487.919	15.844.341	717.078.098	16,71	52.395.197	61.292.286	16,98	8,55
CTE	48.625.729	11.061.600	15.055.367	44.631.962	-8,21	4.901.780	5.372.310	9,60	12,04
CTO	60.096.470	19.977	10.649.394	49.467.053	-17,69	7.764.710	6.884.193	-11,34	13,92
CCT	566.568.684	123.377.896	148.918.552	541.028.028	-4,51	57.762.567	60.013.955	3,90	11,09
Altri CCT	708	0	354	354	-50,00	13	7	-46,15	1,98
TOTALE	1.703.240.056	967.197.392	906.217.973	1.764.219.475	-84	158.803.280	171.397.940	-22	57

Capitolo VII

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO E COMITATI INTERMINISTERIALI

Sommario: — 1. **Dati d'insieme**
2. **L'attività legislativa del Governo**; 2.1. *I decreti-legge*; 2.2. *I decreti legislativi*
3. **La razionalizzazione normativa e la delegificazione**
4. **L'attività regolamentare del Governo**; 4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme*; 4.2. *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88* 4.3. *I tempi di emanazione, controllo ed entrata in vigore dei regolamenti*
5. **Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo**
6. **I regolamenti di attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa"**
7. **I comitati interministeriali**

1. Dati d'insieme

Nel 1995, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso 147 regolamenti (258 del 1994, 99 nel 1993, 177 nel 1992, 149 nel 1991), dei quali 11 pubblicati nei primi mesi del 1996.

Sono stati adottati, inoltre, 296 decreti-legge (327 nel 1994, 258 nel 1993, 142 nel 1992, 77 nel 1991) e 27 decreti legislativi (57 nel 1994, 57 nel 1993, 116 nel 1992, 31 nel 1991), due dei quali relativi all'attuazione di norme dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

2. L'attività legislativa del Governo

2.1. *I decreti-legge*

Dei 296 decreti-legge emanati nel 1995 (allegati A e B), 65 sono stati convertiti in legge nel 1995 e nei primi mesi del 1996 (erano stati 84 nel 1994, 81 nel 1993, 29 nel 1992 e 40 nel 1991). Il rapporto proporzionale fra leggi di conversione e decreti-legge è stato pari, quindi, a circa il 22 per cento (era stato il 30 per cento del 1993 e il 20 per cento del 1992) [1].

Si deve aggiungere che quasi tutti i settori di intervento pubblico e di attività economica hanno annoverato, nel 1995 e nei primi mesi del 1996, provvedimenti d'urgenza del Governo, non convertiti in legge nei termini costituzionali e, perciò, ripetutamente reiterati: è quanto emerge dall'allegato B, che riporta l'elenco di tutti i decreti-legge non convertiti in legge. I casi più rilevanti sono quelli che hanno riguardato gli interventi urgenti per il settore portuale e marittimo (il relativo provvedimento è giunto, con il d.l. 12 aprile 1996 n. 202, alla ventunesima reiterazione), le misure per combattere le tossicodipendenze (i d.l. 17 maggio 1996 n. 266 e 267 costituiscono la sedicesima reiterazione delle norme originarie), il riordino della Rai-radiotelevisione italiana s.p.a., la disciplina della responsabilità penale dei parlamentari e lo smaltimento di rifiuti tossici (i d.l. 26 aprile 1996 n. 212, 10 maggio 1996 n. 253 e 3 maggio 1996 n. 246, che rispettivamente riguardano le tre materie, reiterano per la quindicesima volta le originarie norme d'urgenza); seguono i bilanci delle aziende editoriali (d.l. 26 aprile 1996 n. 213), le emittenze radiotelevisive in ambito locale (d.l. 26 aprile 1996 n. 216), l'assistenza farmaceutica (d.l. 26 aprile 1996 n. 224), la prevenzione degli incidenti connessi a determinate attività industriali (d.l. 3 maggio 1996 n. 245), l'occupazione e i lavori socialmente utili (d.l. 3 giugno 1996 n. 300 e n. 301), i cui ultimi provvedimenti, appena citati, reiterano per la quattordicesima volta i primitivi decreti-legge.

---

[1] I dati qui riferiti riguardano i regolamenti emanati in ciascuno degli anni 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995, anche se pubblicati in anni successivi.

2.1.1 Sulla problematica del decreto-legge e sugli effetti distorsivi provocati nell'ordinamento dalla continua reiterazione dei decreti non convertiti è ripetutamente intervenuta, di recente, la Corte costituzionale, che ha stigmatizzato - anzitutto - l'abuso del decreto-legge come ordinario strumento di produzione legislativa[2] e - poi - ha affermato - decisamente innovando rispetto alla precedente, consolidata giurisprudenza - la sindacabilità delle ragioni di necessità e urgenza che giustificano, secondo il Governo, l'emanazione dei decreti-legge, a prescindere dalla circostanza che (o, meglio, anche se) essi siano stati convertiti in legge dal Parlamento.

Inoltre, e proprio allo scopo di assicurare ai cittadini pienezza di tutela nei confronti dei provvedimenti adottati in via d'urgenza, la Corte costituzionale ha ritenuto senz'altro ammissibile - innovando, anche qui, alla sua precedente giurisprudenza - il conflitto fra poteri dello Stato insorto con riguardo a disposizioni contenute in un decreto-legge non ancora convertito[3]. Essa ha, infatti, ritenuto che, in casi del genere, l'esclusione del sindacato di costituzionalità potrebbe dar luogo anche "a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali", avuto riguardo "al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti".

Ancora di recente, la Corte costituzionale ha affermato che, proprio per rendere effettiva la "funzione di garanzia" cui deve assolvere il giudizio di costituzionalità, "la norma contenuta in un atto avente forza di legge [id est, in un decreto-legge] vigente al momento in cui l'esistenza nell'ordinamento della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento ... perché riprodotta, nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dunque dovrà riferirsi la pronunzia"[4].

Da ultimo, la Corte costituzionale ha sollevato davanti a se stessa - in riferimento all'art. 77 Cost. - la questione di costituzionalità relativa alla legittimità della reiterazione di un decreto-legge[5], "in quanto lo stesso ... ha rinnovato l'efficacia di norme decadute a sèguito della mancata conversione, nel termine fissato dalla norma costituzionale, di un precedente decreto-legge che le prevedeva"; norme decadute e reiterate che attengono, oltre tutto, nella specie, "alla sfera dei diritti fondamentali della persona" e che sono in grado di produrre "effetti irreversibili in tale sfera"[6].

La necessità di ridurre la mole dei decreti-legge non convertiti (ve ne sono oltre 90 all'esordio della XIII legislatura) e la connessa esigenza di restituire i lavori parlamentari alla loro ordinaria funzionalità sono stati oggetto, infine, di un preciso richiamo di attenzione da parte del Capo dello Stato ed hanno determinato l'avvio di una iniziativa governativa intesa a ridurre il "numero abnorme dei decreti legge all'esame del Parlamento", operando lungo due direttrici: la prima, consistente nella trasformazione dei decreti-legge in disegni di legge (per i quali sarà richiesta la sede legislativa) e nell'accorpamento di decreti omogenei per materia; la seconda, da perseguire "sulla base di una rigorosa autolimitazione", intesa a "ricondurre il ricorso alla decretazione d'urgenza negli ambiti fissati dalla Costituzione"[7].

2.1.2 Al di là dei menzionati aspetti di costituzionalità e di funzionalità dell'istituzione parlamentare, è il caso - in questa sede - di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla rilevante utilità di uno strumento che la legge n. 400/1988 (art. 16) pone a disposizione del Parlamento per consentirgli di compiutamente conoscere e apprezzare le implicazioni finanziarie dei decreti-legge (e dei decreti legislativi). La norma di cui si parla attribuisce, infatti, ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

Per vero, le Camere non hanno mai raccolto tale opportunità e, tuttavia, l'intensità ormai raggiunta dalla produzione legislativa in via d'urgenza consiglierebbe non solo di attivare, ma di rendere sistematica la richie-

---

[2] Sent. 27 gennaio 1995 n. 29; sent. 10 maggio 1995, n. 161.

[3] Sent. n. 161/1995, cit.

[4] Sent. 21 marzo 1996, n. 84.

[5] Si tratta del d.l. 17 maggio 1996 n. 269, "Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea".

[6] Ord. 14 giugno 1996, n. 197.

[7] Così il comunicato-stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri, relativo alla riunione del Consiglio dei ministri del 6 giugno 1996.

sta alla Corte di appositi referti sui decreti-legge, in modo che le Camere e lo stesso Governo abbiano a disposizione, fin dall'inizio dell'iter legislativo, tempestive informazioni e valutazioni sulla congruità delle quantificazioni di spesa e sulla correttezza delle coperture prospettate dal Governo, nonché sugli indispensabili vincoli di coerenza che debbono correre fra decisioni-previsioni di bilancio e nuove decisioni di spesa. Ed è appena il caso di soggiungere come siffatta opportunità potrebb'essere vantaggiosamente còlta, ai fini di cui s'è detto, anche quando la decretazione d'urgenza fosse ricondotta entro limiti fisiologici e, comunque, meno vistosi di quelli attualmente raggiunti.

2.2. *I decreti legislativi*

Piuttosto scarsa, nel 1995, la produzione di leggi delegate (allegato C), che recano, per la quota maggiore, norme di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, in attuazione di deleghe legislative concesse al Governo negli anni precedenti (da ultimo, con la legge 22 febbraio 1994 n. 146).

Altre importanti deleghe legislative esercitate nel 1995 hanno interessato il riordino dei ruoli e delle carriere dei corpi di polizia e dell'Arma dei carabinieri, il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, la disciplina delle sanzioni amministrative in materia di lavoro.

Sono stati emanati, altresì, due decreti legislativi (c.d. "superprimari") per l'attuazione dello Statuto di autonomia della regione Trentino-Alto Adige in materia, rispettivamente, di comunicazioni e trasporti e di collocamento al lavoro.

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione

Il 1995 registra un deciso rallentamento dell'attività di Governo intesa a razionalizzare il processo di elaborazione normativa ed a semplificare il sistema normativo.

Come si ricorderà, la legge n. 537/1993 aveva avviato, nel contesto di misure preordinate al riordinamento della finanza pubblica, una vasta opera di razionalizzazione-semplificazione, attribuendo al governo il potere di emanare "regolamenti delegificanti" a riguardo di oltre 120 procedimenti amministrativi, scelti fra i più complessi e a durata più lunga (spesso superiore all'anno). I criteri in base ai quali procedere alla semplificazione si possono così riassumere: eliminazione di fasi inutili e la progressione di quelle utili "in parallelo" invece che "in sequenza"; eliminazione di operazioni e passaggi ripetuti e privi di "valore aggiunto" in termini di legalità e di efficacia dell'azione amministrativa; sostituzione di fasi procedimentali defatiganti con misure di carattere organizzativo (come le conferenze di servizi).

In attuazione della legge n. 537, sono stati emanati, complessivamente, cinquanta regolamenti. E' importante rilevare, peraltro, che la Sezione di controllo ha ritenuto il carattere non perentorio dei termini fissati dalla legge n. 537 per l'emanazione dei regolamenti "delegificanti" [8], e ciò perché, diversamente dalla delega legislativa, l'attribuzione di potere regolamentare non implica l'obbligo di esercitare il relativo potere entro un termine predeterminato; tanto più che l'"effetto di delegificazione", pur producendosi dall'entrata in vigore della nuova disciplina regolamentare, è determinato dalla norma di legge in cui esso è previsto. Ha ritenuto, pertanto, la Sezione di controllo che i termini per la semplificazione organizzativa e procedimentale stabiliti dalla legge n. 537/1993 (centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge) avessero carattere meramente sollecitatorio, assolvendo alla funzione di rimarcare il nesso fra misure di riordino amministrativo e urgenti esigenze di contenimento e riduzione della spesa pubblica. Ne discende, conclusivamente, che persiste tutt'oggi la potestà del Governo di adottare atti regolamentari nelle materie e nei settori indicati dalla legge n. 537/1993 e non interessati dai regolamenti di semplificazione finora emanati (così come non vi sarebbero impedimenti a modificare i regolamenti "delegificanti" già emanati) [9].

Risulta, peraltro, che il Governo abbia utilizzato tale opportunità in un sol caso (d.p.r. 27 luglio 1995 n. 398) ed al limitato scopo di apportare alcune modifiche ad un precedente regolamento emanato, nella stessa materia, nel 1994.

Trovano, pertanto, ulteriore conferma le notazioni contenute nella precedente relazione in merito alla sostanziale elusione della volontà del legislatore che, nell'intento di conseguire una incisiva semplificazione delle

---

[8] Del. 22 settembre 1994, n. 102.

[9] I regolamenti "delegificanti" non ancora emanati riguardano oltre 70 procedimenti amministrativi.

procedure, aveva fatto ricorso allo strumento della delegificazione, disciplinato dall'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988.

Si deve aggiungere che, nell'intento di riprendere e sviluppare il disegno di modernizzazione amministrativa impostato dalla legge n. 537/1993 (e, prima, dal d.lgs. n. 29/1993), il Governo ha approvato, nel corso del 1995, un decreto-legge[10] che individuava, a sua volta, oltre cento procedimenti da sottoporre a revisione - sempre mediante regolamenti "delegificanti" - in quanto "farraginosi, lenti, frammentari, poco coordinati, defatiganti"[11]. Senonché, la circostanza che la delegificazione fosse stata autorizzata (non con legge ma) con decreto-legge ha suscitato nel Parlamento forti dubbi circa il rispetto del principio di "esclusività" della legge, che presiede alla produzione normativa "delegificante". Il Governo ha, quindi, approvato uno specifico disegno di legge (A.S. n. 1794), decaduto con la fine della XIII legislatura[12].

La legge collegata alla finanziaria per il 1996[13] contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino e la semplificazione organizzativa e procedimentale, anche mediante trasferimento o delega alle regioni di numerose funzioni amministrative, rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi. Nessuno di tali decreti risulta, peraltro, ad oggi approvato dal Governo[14].

Un altro versante di delegificazione è, da alcuni anni, quello delle direttive comunitarie soggette a recepimento nell'ordinamento interno[15]. In tale contesto, la legge 6 febbraio 1996 n. 52 (legge comunitaria 1994) ha consentito che, su di un totale di 71 direttive da essa considerate, 27 richiederanno l'emanazione di decreti legislativi, mentre per 6 saranno sufficienti norme regolamentari e ben 38 potranno essere recepite con atti amministrativi non regolamentari.

La tabella che segue evidenzia l'utilizzazione, da parte delle ultime quattro leggi comunitarie, dei diversi strumenti normativi prescelti per il recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie. Se ne ricava che, sul totale degli atti comunitari di cui ciascuna legge ha previsto il recepimento, gli strumenti "decreto legislativo" e "regolamento" sono adoperati in maniera decisamente decrescente (in particolare, il decreto legislativo è impiegato per il 57 per cento degli atti dalla prima delle leggi considerate e per il 38 per cento dalla legge comunitaria 1994), mentre la forma dell'"atto amministrativo non regolamentare", adottata in misura piuttosto ridotta (30 per cento degli atti da recepire) dalla prima delle quattro leggi considerate, è divenuta, a partire dalla legge comunitaria 1993, ormai dominante (oltre il 53 per cento dei recepimenti previsti dalla legge comunitaria 1994).

	d.lgs.	regol.	atti amm.
l. 142/1992:	52	12	27
l. 489/1992:	20	7	3
l. 146/1994:	30	31	82
l. 52/1996:	27	6	38

Da segnalare, altresì, che la legge n. 146/1994 autorizzava il governo ad emanare, entro due anni, testi unici (decreti legislativi) per il riordino delle normative interessate dalle direttive comunitarie, con possibilità

---

[10] D.l. 12 maggio 1995 n. 163, "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni".

[11] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Roma, s.d. (1995), p. 119.

[12] Come si legge nella Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, cit., p. 117, "la p.a. è vincolata da oltre 150.000 leggi (in Francia sono 7.500 e in Germania 5.000), da regolamenti risalenti talvolta ai primi anni del secolo e da un enorme numero di provvedimenti amministrativi, disposizioni varie, circolari, accordi sindacali ecc. E' necessario, pertanto, un cambiamento che comporti, da un lato, la delegificazione e, dall'altro, la deregolamentazione. Il tema della delegificazione deve essere affiancato a quello della deregolamentazione, in quanto importante non è solo trasformare la legge in un regolamento, ma anche snellire il procedimento. Anche il regolamento può essere complesso. La deregolamentazione è il venir meno della norma imperativa e l'affidamento della materia alla libera volontà e alla concorde valutazione delle parti, che ne sono i destinatari". Il d.d.l. A.S. 1794, citato nel testo, si proponeva, appunto, di "trasformare, accorpare e semplificare" oltre 120 procedimenti, in aggiunta a quelli già rivisitati in adempimento delle disposizioni recate dalla legge n. 537/1993.

[13] L. 28 dicembre 1995, n. 549.

[14] Una proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 549/1995 è stata richiesta dal Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996.

[15] La Corte aveva ripetutamente segnalato, in passato, l'opportunità e la praticabilità di un ampio ricorso alla delegificazione nella trasposizione delle direttive ricadenti in materie non coperte da riserva assoluta di legge: cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. VII, par. 2.2.

di disporre - ai sensi dell'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988 - "la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale".

Nessuno di tali testi unici risulta emanato.

Da rammentare, infine, che il Ministro per la funzione pubblica aveva nominato, nel 1994[16], una commissione di studio "per lo snellimento della produzione legislativa, la redazione di testi unici ricognitivi e la proposta di uno o più schemi di disegni di legge per la delegificazione". La commissione, procedendo per settori, avrebbe dovuto predisporre entro un anno "una direttiva per l'elaborazione di criteri e metodologie e tecniche di produzione normativa" e proporre al Ministro per la funzione pubblica "specifici programmi per l'eventuale attivazione, ad opera della Scuola superiore della pubblica amministrazione, di corsi per funzionari degli uffici legislativi".

Non risultano, ad oggi, esiti di tale attività.

4. L'attività regolamentare del Governo

4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme*

L'allegato D riporta l'elenco dei regolamenti governativi e dei regolamenti ministeriali, pubblicati nel 1995 (anche se emanati nel 1994) e nei primi mesi del 1996, pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, 13 hanno riguardato la materia organizzativa, 6 il personale di categorie diverse, 2 i servizi e i lavori da eseguirsi in economia. Di particolare importanza i regolamenti relativi all'organizzazione del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS), il riordino del Consiglio del contenzioso diplomatico, la nuova struttura del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, l'adeguamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato e del complesso Consiglio di Stato-Tar alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 29/1993, l'ordinamento delle biblioteche pubbliche statali, gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati della Corte dei conti, le procedure di avanzamento nella carriera diplomatica, l'istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 cod.civ.

I regolamenti ministeriali si riferiscono alle materie più disparate: assetti organizzativi e personale di pubbliche amministrazioni, istituzione dei "servizi di controllo interno", esercizio di attività economiche, normative tecniche su impianti e caratteristiche di prodotti, attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa", ecc.

La grande varietà di contenuti che, ormai, ha assunto la normativa regolamentare offre lo spunto per una riflessione, già variamente formulata in precedenti relazioni, sulla difficoltà e, in pratica, sulla impossibilità di cogliere, con riguardo ad uno stesso ambito di materia, le ragioni per cui una "quota" di disciplina sia affidata a norme regolamentari ed un'altra "quota" sia rimessa a norme di rango subordinato (o, comunque, non formalmente regolamentari).

Accade, infatti, che norme ad analogo contenuto dispositivo - ad esempio: l'organizzazione di apparati, discipline tecniche inerenti ai più diversi settori produttivi - siano contenute sia in atti regolamentari, sia in atti amministrativi privi di valore regolamentare. Così, ad esempio, sono disciplinati con regolamento l'organizzazione di alcuni dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (ad esempio, quella del Dipartimento per la funzione pubblica e quella del Dipartimento per gli affari sociali), l'articolazione in divisioni di alcune ragionerie centrali presso i ministeri, l'istituzione dei consigli e degli uffici di leva militare, l'organizzazione degli uffici veterinari periferici, il funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali; non sono trattati, invece, come regolamenti gli atti relativi all'organizzazione di altri dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri e, addirittura, le norme sul complessivo assetto organizzativo dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale della stessa Presidenza[17], così come non hanno rango regolamentare le norme - già segnalate nella relazione dello scorso anno - sull'organizzazione di importanti apparati amministrativi (ad esempio, il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette del Ministero delle finanze, i Commissariati di governo presso le regioni).

Ciò detto, non si può far a meno di richiamare l'attenzione sulla necessità che, per quanto riguarda l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, si distingua tra ordinari uffici burocratici o di ammini-

---

[16] D.m. 25 agosto 1994.

[17] Sul punto, v. la del. Sez. contr. Stato, 21 marzo 1996, n. 58.

strazione attiva, da una parte, ed uffici che partecipano delle funzioni costituzionali del Governo, dall'altra. Vero è che tale distinzione non figura nel generale provvedimento organizzativo del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, e neppure nella legge del 1988 (n. 400) sull'ordinamento della Presidenza. Nondimeno, la distinzione ha un preciso fondamento nelle funzioni e nelle relazioni di livello costituzionale che, in base alle norme della Parte II-Titolo III della Costituzione, competono al Governo e, nel suo ambito, al Presidente del Consiglio dei ministri; con la conseguenza che gli uffici i quali partecipano di tali funzioni e relazioni, oltre a non essere in nulla assimilabili a quelli che svolgono mere attività amministrative, dovrebbero essere organizzati con provvedimenti non soggetti ai controlli di legittimità cui sono invece sottoposti - secondo l'art. 1 della legge n. 20/1994 - i regolamenti di organizzazione delle amministrazioni che compongono l'apparato esecutivo del Governo.

Un altro settore che manifesta incertezze e oscillazioni nell'uso dello strumento regolamentare è quello delle c.d. normative tecniche. E' frequente, ad esempio, il caso di atti non regolamentari formalmente intitolati a "normative tecniche" ma contenenti, in realtà, normative (anche) sostanziali che costituirebbero oggetto di veri e propri regolamenti. Così, per citare esempi recenti, non sono contenute in atti regolamentari le normative e le metodologie tecniche per la valutazione dei rischi e per la manutenzione dei materiali contenenti amianto[18], le disposizioni per l'attuazione delle norme (contenute nel d.l. n. 56/1996) relative all'impiego delle sostanze dannose per la fascia di ozono atmosferico[19]; lo sono, invece, le norme di sicurezza antincendio per gli edifici di interesse storico-artistico destinati a biblioteche ed archivi[20], le norme sugli additivi alimentari consentiti nella preparazione e conservazione degli alimenti[21], quelle relative alle caratteristiche "elette" dei cloni di pioppo (ai fini dell'iscrizione di questi nel registro nazionale dei cloni forestali)[22], la "regola tecnica" per l'omologazione di sistemi radiomobili a tecnica multiaccesso per gruppi chiusi di utenti[23], le modalità di riaccertamento della potenza effettiva dei motori per imbarcazioni da diporto[24] e, ancora, le norme sulla raccolta dei funghi epigei[25], quelle in materia di imballaggi preconfezionati[26], le norme sul controllo delle temperature degli alimenti surgelati[27].

4.2. *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88*

Pur tenendo conto delle menzionate incertezze e incongruenze, si deve riconoscere che è proseguita, nel 1995, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione sostanziale (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

E' quanto emerge dall'ormai consueta rilevazione annuale della Corte sugli atti che, pur avendo contenuto sostanzialmente regolamentare, non appaiono conformi ai modi e alle forme di esercizio della potestà regolamentare, così come regolata dalla legge n. 400/1988 (l'allegato E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata legge n. 400).

Il prospetto che segue mostra, invero, che gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non "trattati" come regolamenti, erano, nel 1994, più che dimezzati rispetto al 1989; mentre sono quasi quadruplicati (anche per effetto della estesa delegificazione avviata dalla menzionata legge n. 537/1993) i regolamenti pubblicati nel 1994 rispetto a quelli pubblicati nel 1989[28]. Nel 1995, poi, gli atti "sostanzialmente regolamentari" sono in ulteriore, seppur lieve, diminuzione.

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69

[18] D.m. sanità 26 ottobre 1995 (suppl. ord. alla G.U. n. 91 del 18 aprile 1996).
[19] D.m. ambiente 26 marzo 1996 (G.U. n. 82 del 6 aprile 1996).
[20] D.p.r. 30 giugno 1995 n. 418 (G.U. n. 235 del 7 ottobre 1995).
[21] D.m. sanità 27 ottobre 1994 n. 759 (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1995); d.m. sanità 27 febbraio 1996 n. 209 (Suppl. ord. alla G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).
[22] D.m. risorse agricole, alimentari e forestali 5 marzo 1996 n. 308 (G.U. n. 129 del 4 giugno 1996).
[23] D.m. poste e telecomunicazioni 10 aprile 1995 n. 330 (Suppl. ord. alla G.U. n. 182 del 5 agosto 1995).
[24] D.M. trasporti 1 giugno 1995 n. 366 (G.U. n. 204 dell'1 settembre 1995).
[25] D.p.r. 5 luglio 1995, n. 333 (G.U. n. 187 dell'11 agosto 1995).
[26] D.m. industria, commercio e artigianato 16 gennaio 1995, n. 70 (G.U. n. 62 del 15 marzo 1995); d.m. sanità 28 ottobre 1994, n. 735 (G.U. n. 1 del 2 gennaio 1995); d.m. sanità 24 febbraio 1995, n. 156 (G.U. n. 103 del 5 maggio 1995).
[27] D.m. industria, commercio e artigianato 25 settembre 1995, n. 493 (G.U. n. 272 del 21 novembre 1995).
[28] Gli attì dì cui si parla sono considerati, qui, con riferimento all'anno di pubblicazione sulla G.U. e non all'anno della loro emanazione (che può essere, perciò, anche precedente).

1992	133	59
1993	111	48
1994	261	52
1995	147	46

4.3. *I tempi di emanazione, controllo ed entrata in vigore dei regolamenti*

Secondo i dati in possesso della Corte, il tempo medio che è occorso, nel 1995, per l'emanazione dei regolamenti (dopo il rilascio del parere del Consiglio di Stato) e per il successivo invio al controllo della Corte è pressoché raddoppiato rispetto all'anno precedente, essendo passato da tre mesi e mezzo a sei mesi[29].

L'esame della Corte ai fini dell'ammissione al visto, nei casi in cui non sono stati formulati rilievi istruttori, ha impegnato un periodo medio di 17 giorni (contro i 14 dell'anno precedente).

Il tempo medio impiegato dall'amministrazione per corrispondere alle richieste istruttorie della Corte è stato di 25 giorni (37 giorni nel 1994). Il periodo impiegato per l'esaurimento della fase di controllo successivamente alle controdeduzioni dell'amministrazione è stato di 22 giorni.

5. Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo

L'esercizio del controllo sui regolamenti governativi in materia di organizzazione degli apparati amministrativi ha portato in emersione una serie di problematiche, le più importanti delle quali sono riferite al d.p.r. dell'1 settembre 1995, concernente il riordinamento delle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Con tale regolamento, il Governo si proponeva di dare attuazione all'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993, che ha introdotto innovazioni di grande rilievo nel sistema delle fonti normative in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, avendo consentito - fermo restando il rispetto dei principi costituzionali e quelli fissati dallo stesso d.lgs. n. 29 - di modificare i vigenti ordinamenti senza ricorrere a provvedimenti legislativi.

Senonché, nell'individuare le nuove strutture organizzative e le correlative competenze, il Governo ha ritenuto di poter completamente ridisegnare l'ordinamento del ministero, così travalicando i limiti posti dal legislatore alle fonti secondarie.

In proposito, la Sezione di controllo[30] ha preliminarmente osservato che "nelle ipotesi di delegificazione di settori o materie (come quella prevista dall'art. 6, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993), la determinazione di criteri generali e di principi direttivi, indispensabili per l'esercizio del potere regolamentare, deve essere espressamente e sufficientemente esplicitata". Ciò, in forza dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988 ed, ovviamente, dei principi generali posti a base del sistema delle fonti normative, "dato che l'attribuzione al Governo del potere di dettare una disciplina di rango secondario diversa da quella prevista da norme di legge si traduce nell'autorizzazione, ad autorità estranee al potere legislativo, ad interferire in materie istituzionalmente proprie di quest'ultimo e ad operare in ordine ad esse con efficacia sostanzialmente non dissimile da quella dei decreti emanati in attuazione di deleghe legislative".

Nel merito, la Sezione ha ritenuto che i criteri indicati dal citato art. 6, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993 per l'esercizio della potestà regolamentare legittimassero il Governo non a rideterminare l'ordinamento generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ma soltanto ad attuare una riconsiderazione della struttura e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale, alla luce della nuova disciplina delle funzioni contenuta negli artt. 14 ss. dello stesso d.lgs. n. 29/1993. I criteri direttivi indicati dal legislatore si riferiscono, invero, all'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, all'eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni ed alla tendenziale unificazione degli uffici esistenti, in coerenza con il programma di graduale riduzione dei dirigenti in servizio (art. 2, c. 1, lett. g, l. n. 421/1992 e artt. 5 e 31, c. 1, lett. b, d.lgs. n. 29/1993).

---

[29] Da un massimo di 16 mesi per il regolamento relativo alla ammissione ai concorsi per la nomina degli ufficiali in s.p.e. dell'Accademia aeronautica ad un minimo di 2 mesi come, ad esempio, per il regolamento in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

[30] Del. 25 ottobre 1995, n. 149.

In sostanza, il legislatore ha disposto che con regolamento possano essere disciplinati soltanto gli aspetti della razionalizzazione organizzativa e della distribuzione dei compiti fra gli uffici. Ed è in tale ambito che opera la "delegificazione" consentita dal d.lgs. n. 29/1993.

Tale interpretazione è confermata, del resto, dalla circostanza che l'art. 1 l. n. 537/1993 (lo stesso che, nel disporre l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ha dato origine all'emanazione del decreto in esame) ha riservato ad atti con forza di legge (decreti legislativi) il riordinamento dei ministeri (c. 1), individuando uno dei criteri direttivi nel decentramento delle funzioni e dei servizi (c. 2, lett. n).

Né innovazioni di più ampia portata appaiono consentite dai criteri enunciati nella l. n. 537/1993, poiché questi attengono ad aggiustamenti organizzativi che, in aderenza ai lineamenti fondamentali della legislazione vigente, conducano all'accorpamento di funzioni omogenee ed a tenere distinte, nell'ordinamento degli uffici, le funzioni finali dalle funzioni strumentali e di supporto.

Un secondo ordine di inconvenienti emersi nell'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 concerne l'applicazione delle disposizioni, connesse a quelle sulla ristrutturazione organizzativa, concernenti la rideterminazione delle piante organiche (art. 31 dello stesso decreto).

Nel menzionato regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale era prevista una complessiva riorganizzazione degli uffici nella quale, nell'apparato centrale, pur con rilevanti innovazioni, era mantenuto invariato (nel numero di dodici) il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e, nell'apparato periferico, erano individuate nuove funzioni dirigenziali generali (nel numero di dieci), in corrispondenza di uffici particolarmente impegnativi per qualità e quantità dei compiti da svolgere.

La Sezione di controllo (del. n. 149/1995 cit.) ha, però, censurato questo disegno organizzativo, ravvisando in esso due ordini di illegittimità.

Da un lato, infatti, in contrasto con l'art. 31, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993, non si è provveduto a ridefinire gli uffici centrali di livello dirigenziale generale, in modo tale da realizzare una riduzione, per accorpamento, non inferiore al dieci per cento; dall'altro lato, in violazione dell'art. 6, c. 3, dello stesso decreto legislativo, si è aumentata, con uno strumento diverso da quello ivi previsto, la consistenza della pianta organica dei dirigenti generali (consistenza che, in caso di incremento, dev'essere stabilita con legge), a nulla rilevando che l'aumento dei dirigenti generali fosse stato compensato con la riduzione del numero di dirigenti complessivamente destinati agli uffici periferici. Le dotazioni dei dirigenti generali e quelle dei dirigenti sono, invero, tenute distinte dalla legge e non hanno perciò carattere "cumulativo"; così come le due posizioni dirigenziali sono tenute distinte, sotto il profilo della disciplina del rapporto di servizio, dal d.lgs. n. 29/1993, il quale esclude solo i dirigenti generali dalle nuove disposizioni relative alle fonti ed alla disciplina del rapporto di impiego (art. 2, c. 4).

La Sezione di controllo ha, pertanto, ravvisato, nel caso di specie, una ipotesi di "sfondamento delle dotazioni organiche", come tale sanzionata con il rifiuto assoluto del visto di legittimità (ex art. 25, c. 3, t.u. Corte dei conti).

Nel 1995, soltanto un regolamento - il d.p.r. 20 dicembre 1994 n. 760[31] - si è occupato dell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni. E' rimasto, pertanto, quasi del tutto inattuato il disegno legislativo di razionalizzazione delle strutture, perseguito dagli artt. 5, 6 e 31 del d.lgs. n. 29/1993.

Un altro ordine di inconvenienti, rilevato in occasione dell'esame di provvedimenti di organizzazione di amministrazioni dello Stato, concerne l'utilizzazione del regolamento governativo anche per la disciplina di materie che la legge riserva alla competenza di regolamenti ministeriali.

L'utilizzazione promiscua dei due diversi strumenti normativi, già censurata nella deliberazione n. 17 del 17 marzo 1994 della Sezione del controllo, si è riproposta nel 1995 per il riordinamento degli uffici regionali e provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per il quale è stato predisposto un regolamento governativo, mentre la legge (art. 1, c. 6, l. n. 537/1993) attribuiva tale compito ad un regolamento ministeriale.

Questioni di contenuto analogo si sono poste in ordine all'istituzione ed al funzionamento dell'ufficio di controllo interno dello stesso Ministero, che il Governo intendeva disciplinare con regolamento governativo, in violazione dell'art. 20 d.lgs. n. 29/1993, il quale riserva la disciplina di tale materia alla competenza ministeriale.

La Sezione di controllo, nel ribadire (cfr. cit. deliberazione n. 149 del 1995) l'esigenza di rispettare l'ambito delle competenze stabilite dalla legge, ha stabilito che il generale potere regolamentare di organizzazione

---

[31] G.U. n. 31 del 7 febbraio 1995.

demandato al Governo dell'art. 17, c. 1, l. n. 400/1988, non può essere esercitato nei casi in cui la legge espressamente attribuisce ai ministri una propria autonoma potestà organizzativa, anche perché, altrimenti, la competenza attribuita a questi ultimi verrebbe definitivamente pregiudicata, atteso che le norme di legge sulla gerarchia delle fonti regolamentari (cit. art. 17, c. 3) non consentirebbero più interventi da parte dei ministeri.

6. I regolamenti di attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa"

Vengono aggiornati, qui di seguito, i dati e le informazioni relativi all'attuazione regolamentare della legge n. 241/1990, che reca "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

La legge prevedeva, com'è noto, l'emanazione di regolamenti governativi per l'attuazione degli art. 19 e 20 (svolgimento di attività su denuncia e in regime di silenzio assenso) e dell'art. 24 (accesso ai documenti amministrativi). Il primo regolamento è stato emanato con d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300[32]. Il secondo con d.p.r. 27 giugno 1992 n. 352[33].

La stessa legge rimetteva alle singole amministrazioni la disciplina di materie particolarmente rilevanti a fini di speditezza e trasparenza dell'azione amministrativa (determinazione del termine e del responsabile del procedimento, obblighi di comunicazione, richiesta di pareri e di valutazioni tecniche, misure di pubblicità).

L'indagine periodicamente condotta dal Dipartimento della funzione pubblica espone (nell'aggiornamento al 12 marzo 1996) alcuni dati che di sèguito si riportano.

Anzitutto, su 9.600 amministrazioni dei diversi comparti interessate all'indagine solo 4.809 (50,01 per cento) hanno comunicato i dati richiesti. Hanno risposto all'indagine: il 90 per cento dei ministeri, il 52 per cento delle aziende del servizio sanitario nazionale, il 50,8 per cento del complesso regioni-enti locali, il 34,5 per cento degli enti non economici e soltanto il 5,7 per cento degli enti di ricerca. Non hanno inviato alcuna comunicazione le aziende autonome e le Università.

Rispetto alla precedente rilevazione, i dati pervenuti indicano, nel complesso, una situazione sostanzialmente immutata nell'applicazione delle diverse disposizioni recate dalla legge n. 241/1990. La situazione più preoccupante è quella dei comuni, dove, se si eccettua la fissazione dei criteri e delle modalità di concessione dei benefici economici, "tutte le altre disposizioni previste dalla legge stentano a divenire una realtà".

Più in dettaglio, i regolamenti per la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi e la fissazione dei termini di conclusione dei procedimenti (art. 2 e 4 della legge) sono stati emanati nel 77,8 per cento dei ministeri, nel 59,4 per cento delle aziende del servizio sanitario nazionale, nel 3,8 per cento degli enti pubblici non economici, nel 27,2 per cento del complesso regioni-enti locali (64,2 per cento nelle regioni, 50 per cento nelle province, 26,8 per cento nei comuni e 64,3 per cento nelle comunità montane). Poco attendibile il dato relativo agli enti di ricerca, a causa dell'esiguo numero di amministrazioni che hanno risposto all'indagine.

I criteri e le modalità di concessione dei benefici economici (art. 12) sono stati disciplinati dall'89,5 per cento del complesso regioni-enti locali (64,3 per cento nelle regioni, 90,3 per cento nelle province, 89,6 per cento nei comuni, 64,3 per cento nelle comunità montane), dal 50 per cento dei ministeri, dal 32,8 per cento degli enti pubblici non economici. Percentuali poco significative sono quelle relative ai comparti della sanità e della ricerca.

Le misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (art. 18) sono state adottate dal 61,1 per cento dei ministeri, dal 49,2 per cento degli enti pubblici non economici, dal 30,2 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 48,4 per cento nelle province, 30 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e soltanto dal 2,2 per cento delle aziende sanitarie.

La disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (art. 3 della legge n. 15/1968) è stata emanata dal 55,6 per cento dei ministeri, dal 37,3 per cento degli enti pubblici non economici, dal 41 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 45,2 per cento nelle province, 40,9 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e da appena il 2,2 per cento delle aziende sanitarie.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22) è stato regolamentato dal 27,8 per cento dei ministeri, dal 61,2 per cento degli enti pubblici non economici, dal 52,3 per cento del complesso regioni-enti lo-

[32] G.U. n. 123 del 27 maggio 1992.
[33] G.U. n. 177 del 29 luglio 1992.

cali (50 per cento nelle regioni, 67,7 per cento nelle province, 52,1 per cento nei comuni, 50 per cento nelle comunità montane) e dal 3 per cento delle aziende sanitarie.

L'individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (art. 24) è stata operata dal 27,8 per cento dei ministeri, dall'83,6 per cento degli enti pubblici non economici, dal 32 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 45,2 per cento nelle province, 31,8 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e da circa il 2,4 per cento delle aziende ospedaliere.

Con specifico riferimento alle amministrazioni statali, va segnalato che norme regolamentari per l'attuazione degli art. 2 e 4 della l. n. 241/1990 (termini e responsabili dei procedimenti) sono state emanate o pubblicate, nel 1995, a riguardo delle seguenti amministrazioni:

Ministero dei trasporti e della navigazione: d.m. 30 marzo 1994 n. 765[34];

Ministero degli affari esteri: d.m. 3 marzo 1995 n. 171[35];

Ministero della pubblica istruzione: d.m. 6 aprile 1995 n. 190[36];

Ministero del lavoro e della previdenza sociale: d.m. 12 gennaio 1995 n. 227[37];

Ministero dell'interno (a modifica del precedente d.m. 2 febbraio 1993 n. 284): d.m. 24 marzo 1995 n. 228[38];

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica: d.m. 14 giugno 1994 n. 774[39];

Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale, relativamente ai procedimenti relativi agli interventi finanziari per la lotta alla droga: d.m. 7 settembre 1995 n. 528[40];

Ministero di grazia e giustizia: d.m. 20 novembre 1995 n. 540[41].

Da segnalare, altresì, che modifiche al regolamento del ministero dell'industria (approvato con d.m. n. 329/1993) sono state apportate dal d.m. industria 2 ottobre 1995 n. 536, con specifico riguardo ai procedimenti di autorizzazione all'esercizio delle attività fiduciarie e di revisione.

Analoghi regolamenti sono stati emanati per la Corte dei conti[42], l'Istituto superiore di sanità[43], l'Istat [44] e l'Ipsema[45].

Più scarsa, invece, la produzione di regolamenti per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Soltanto due i ministeri che ne hanno emanati:

Ministero del lavoro e della previdenza sociale: d.m. 4 novembre 1994 n. 757[46];

Ministero della pubblica istruzione: d.m. 10 gennaio 1996 n. 60[47].

Da segnalare, infine, i due provvedimenti emessi dall'Isvap: l'uno per disciplinare le cause di esclusione dal diritto di accesso, l'altro per regolare le modalità dell'esercizio del diritto[48].

---

[34] Suppl. ord. alla G.U. n. 50 dell'1 marzo 1995.
[35] Suppl. ord. alla G.U. n. 112 del 16 maggio 1995.
[36] Suppl. ord. alla G.U. n. 120 del 25 maggio 1995.
[37] G.U. n. 134 del 10 giugno 1995.
[38] G.U. n. 135 del 12 giugno 1995.
[39] Suppl. ord. alla G.U. n. 158 dell'8 luglio 1995.
[40] G.U. n. 293 del 16 dicembre 1995.
[41] Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 27 dicembre 1996.
[42] Del. Sez. riunite 6 luglio 1995, in G.U. n. 170 del 22 luglio 1995.
[43] D.m. sanità 9 maggio 1995 n. 331, in G.U. n. 183 del 7 agosto 1995.
[44] D.p.c.m. 8 novembre 1995, in G.U. n. 90 del 17 aprile 1996.
[45] Del. Ipsema 17 gennaio 1996, in G.U. n. 49 del 28 febbraio 1996.
[46] G.U. n. 16 del 20 gennaio 1995.
[47] G.U. n. 39 del 16 febbraio 1996.
[48] I due provvedimenti, in data 5 settembre 1995, sono pubblicati in G.U. n. 213 del 12 settembre 1995.

7. I comitati interministeriali

Il riordino dei comitati interministeriali, avviato dalla l. n. 537/1993 con la diretta soppressione di ben dodici comitati[49], è proseguito, com'è noto, con l'approvazione, nel 1994, del regolamento per l'attribuzione ad altri apparati delle funzioni già esercitate dai comitati soppressi (d.p.r. 20 aprile 1994 n. 373). In particolare, il regolamento ha disposto la devoluzione al CIPE di gran parte delle funzioni già esercitate da CIPI, CIPET, CIPES, CIP, CISD, CIEM e CICS, nonché - in generale - di tutte le funzioni in materia di programmazione e di politica economica, già attribuite ai comitati soppressi, concernenti "direttive, indirizzi, criteri generali, piani e programmi e ripartizioni di fondi a carattere intersettoriale, nonché i criteri per la ripartizione di fondi a carattere interregionale". Altre funzioni sono state devolute ai ministeri di settore ed alla Conferenza Stato-regioni, mentre sono state mantenute in capo al CIPE tutte le funzioni ad esso attribuite dalla vigente legislazione, rinviando ad un successivo regolamento il "riordino organico" della normativa nelle diverse materie.

La l. n. 537/1993 demandava, altresì, a norme regolamentari la riforma del CIPE, nel quale avrebbero dovuto essere concentrate tutte le funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, comprese quelle di coordinamento con le politiche economiche comunitarie.

Ad oggi, peraltro, nessuno di tali riordini e riforme è stato realizzato, onde il CIPE continua a rappresentare un organo di mediazione-compensazione - sul piano della ordinaria gestione amministrativa - fra interessi che mettono capo a ministeri diversi. Ciò è dimostrato dalla circostanza che, come risulta da una indagine compiuta dalla Corte, su 182 deliberazioni assunte dal CIPE nel 1995, ben 137 (pari al 75%) hanno contenuto finanziario, dislocando risorse ai diversi settori economici sui quali insistono le competenze di più amministrazioni. Per contro, gli atti che dovrebbero costituire prerogativa essenziale ed esclusiva dell'organo - atti a contenuto (lato sensu) normativo, direttive, atti di programmazione - non raggiungono il 20 per cento del totale. Quasi il 30%, infine, gli atti a contenuto rigorosamente provvedimentale.

Nell'attività del CIPE prevalgono, in sostanza, i profili di natura amministrativa e gestionale su quelli che attingono ai livelli della programmazione e dell'alta amministrazione. Il che pone, fra l'altro, un non lieve problema di congruenza fra l'assetto sostanziale delle funzioni svolte dal CIPE e i principi posti dal d.lgs. n. 29/1993 in tema di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa. I due ordini di attività (e le relative funzioni) risultano, infatti, compresenti e commiste nel funzionamento dell'organo, determinando una sostanziale elusione dei menzionati principi. Approfondimenti e valutazioni di tali aspetti problematici saranna svolti dalla Corte nel corso del 1996.

---

[49] Sono: il comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il comitato interministeriale per la cinematografia, il comitato interministeriale per la protezione civile, il comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM), il comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento, il comitato interministeriale prezzi (CIP), il comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), il comitato interministeriale per la lotta all'AIDS, il comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD), il comitato interministeriale gestione fondo interventi educazione e informazione sanitaria, la commissione di vigilanza sul debito pubblico.

ALLEGATO A

DECRETI-LEGGE CONVERTITI NEL 1995 E NEI PRIMI MESI DEL 1996

A) Decreti legge emanati nel 1994 e convertiti in legge nel 1995

1. D.L. 24 novembre 1994, n. 646
   L. 21 gennaio 1995, n. 22
   Interventi urgenti a favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali nella prima decade del mese di novembre 1994.

2. D.L. 19 dicembre 1994, n. 691
   L. 16 febbraio 1995, n. 35
   Misure urgenti per la ricostruzione e la ripresa delle attività produttive nelle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali nella prima decade del mese di novembre 1994.

3. D.L. 22 dicembre 1994, n. 717
   L. 24 febbraio 1995, n. 45
   Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, recante misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche.

4. D.L. 23 dicembre 1994, n. 727
   L. 24 febbraio 1995, n. 46
   Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, recante norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria.

B) Decreti legge emanati e convertiti in legge nel 1995

5. D.L. 7 gennaio 1995, n. 4
   L. 8 marzo 1995, n. 63
   Disposizioni urgenti concernenti il Consiglio Universitario Nazionale.

6. D.L. 7 gennaio 1995, n. 5
   L. 1° marzo 1995, n. 62
   Interventi straordinari per i lavori concernenti gli uffici giudiziari della città di Palermo.

7. D.L. 21 gennaio 1995, n. 21
   L. 22 marzo 1995, n. 84
   Interventi per i settori dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.

8. D.L. 31 gennaio 1995, n. 26
   L. 29 marzo 1995, n. 95
   Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali.

9. D.L. 31 gennaio 1995, n. 30
   L. 22 marzo 1995, n. 93
   Misure urgenti per la ripresa della pesca e dell'acquacoltura colpite dall'emergenza ambientale dell'ottobre 1994

10. D.L. 8 febbraio 1995, n. 32
L. 7 aprile 1995, n. 104
Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

11. D.L. 23 febbraio 1995, n. 41
L. 22 marzo 1995, n. 85
Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse.

12. D.L. 25 febbraio 1995, n. 50
L. 13 marzo 1995, n. 68
Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni per il rinvio dei consigli delle regioni a statuto ordinario e delle elezioni amministrative della primavera del 1995.

13. D.L. 9 marzo 1995, n. 67
L. 5 maggio 1995, n. 159
Modifiche urgenti alla legge 25 maggio 1970, n. 352 recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

14. D.L. 16 marzo 1995, n. 72
L. 15 maggio 1995, n. 169
Disposizioni in materia di termini per la presentazione delle liste nelle elezioni comunali e provinciali della primavera del 1995.

15. D.L. 17 marzo 1995, n. 79
L. 17 maggio 1995, n. 172
Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature.

16. D.L. 27 marzo 1995, n . 89
L. 17 maggio 1995, n. 186
Misure urgenti in materia di trattamento economico del personale statale e in materia di pubblico impiego.

17. D.L. 29 marzo 1995, n. 96
L. 31 maggio 1995, n. 206
Interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia.

18. D.L. 29 marzo 1995, n. 97
L. 30 maggio 1995, n. 203
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

19. D.L. 1 aprile 1995, n. 98
L. 30 maggio 1995, n. 204
Interventi urgenti in materia di trasporti.

20. D.L. 3 aprile 1995, n. 101
L. 2 giugno 1995, n. 216
Norme urgenti in materia di lavori pubblici.

21. D.L. 7 aprile 1995, n. 107
L. 7 giugno 1995, n. 222
Attuazione delle risoluzioni ONU numeri 942 e 944 del 1994, relative all'embargo nei confronti della Bosnia Erzegovina ed alla revoca dell'embargo nei confronti di Haiti, nonché autorizzazione alla partecipazione italiana alla missione di polizia civile della U.E.O. a Mostar.

22. D.L. 21 aprile 1995, n. 117
L. 8 giugno 1995, n. 234
Differimento del termine dell'entrata in vigore dell'articolo 10 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di mezzi e trasporti eccezionali, nonché disposizioni per assicurare la funzionalità del Consorzio del canale navigabile Milano-Cremona-Po e la manutenzione stradale del settore appenninico.

23. D.L. 21 aprile 1995, n. 118
L. 21 giugno 1995, n. 235
Interventi urgenti per lo svolgimento dei campionati mondiali di sci alpino e dei giochi del Mediterraneo di Bari.

24. D.L. 21 aprile 1995, n. 120
L. 21 giugno 1995, n. 236
Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Università.

25. D.L. 29 aprile 1995, n. 139
L. 28 giugno 1995, n. 246
Disposizioni urgenti in tema di proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti.

26. D.L. 3 maggio 1995, n. 154
L. 30 giugno 1995, n. 265
Ulteriori interventi in favore delle zone alluvionate negli anni 1993-1994.

27. D.L. 12 maggio 1995, n. 163
L. 11 luglio 1995, n. 273
Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

28. D.L. 18 maggio 1995, n. 176
L. 14 luglio 1995, n. 284
Disposizioni urgenti per il funzionamento degli uffici periferici del Ministero dell'interno nelle province recentemente istituite.

29. D.L. 19 maggio 1995, n. 180
L. 13 luglio 1995, n. 285
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione in Somalia.

30. D.L. 21 giugno 1995, n. 239
L. 3 agosto 1995, n. 336
Norme in materia di determinazione del tetto massimo degli onorari dei sindaci dottori commercialisti per le attività di cui all'art. 37 del D.P.R. 10 ottobre 1994, n. 645.

31. D.L. 21 giugno 1995, n. 240
L. 3 agosto 1995, n. 337
Disposizioni urgenti per accelerare la liquidazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta.

32. D.L. 23 giugno 1995, n. 244
L. 8 agosto 1995, n. 341
Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse.

33. D.L. 28 giugno 1995, n. 250
L. 8 agosto 1995, n. 349
Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria.

34. D.L. 28 giugno 1995, n. 251
L. 3 agosto 1995, n. 351
Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali, di trasporti eccezionali e di veicoli adibiti a servizi d'emergenza.

35. D.L. 28 giugno 1995, n. 253
L. 8 agosto 1995, n. 352
Disposizioni urgenti concernenti abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero.

36. D.L. 10 luglio 1995, n. 275
L. 8 agosto 1995, n. 339
Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale.

37. D.L. 13 luglio 1995, n. 287
L. 8 agosto 1995, n. 343
Misure straordinarie ed urgenti in favore del settore portuale e delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali.

38. D.L. 3 agosto 1995, n. 325
L. 3 ottobre 1995, n. 408
Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune per l'anno 1995.

39. D.L. 9 agosto 1995, n. 344
L. 18 ottobre 1995, n. 426
Disposizioni urgenti per dotare gli uffici giudiziari di sistemi di fono e videoregistrazione.

40. D.L. 9 agosto 1995, n. 345
L. 18 ottobre 1995, n. 427
Disposizioni urgenti in materia di accertamento con adesione del contribuente per anni pregressi.

41. D.L. 28 agosto 1995, n. 359
L. 27 ottobre 1995, n. 436
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di ordinamenti finanziari e contabili.

42. D.L. 28 agosto 1995, n. 361
L. 27 ottobre 1995, n. 437
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi concernenti la pubblica amministrazione.

43. D.L. 28 agosto 1995, n. 364
L. 27 ottobre 1995, n. 438
Ulteriori disposizioni a favore delle zone alluvionate nel novembre 1994.

44. D.L. 1 settembre 1995, n. 370
L. 2 novembre 1995, n. 455
Trasferimento all'AIMA di fondi per corrispondere agli impegni nei confronti dell'Unione Europea, relativi ai prelievi nel settore lattiero-caseario.

45. D.L. 18 settembre 1995, n. 381
L. 15 novembre 1995, n. 480
Disposizioni urgenti in materia di finanziamento delle Camere di commercio.

46. D.L. 18 settembre 1995, n. 387
L. 18 novembre 1995, n. 482
Riduzione dei pedaggi autostradali per le imprese che esercitano professionalmente l'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi.

47. D.L. 20 settembre 1995, n. 390
L. 20 novembre 1995, n. 490
Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali, nonché in materia sanitaria.

48. D.L. 20 settembre 1995, n. 397
L. 15 novembre 1995, n. 494
Disposizioni urgenti per la nautica da diporto.

49. D.L. 26 settembre 1995, n. 403
L. 20 novembre 1995, n. 495
Disposizioni urgenti in tema di contenzioso tributario e per l'attivazione di uffici periferici del Ministero delle finanze.

50. D.L. 26 settembre 1995, n. 406
L. 29 novembre 1995, n. 503
Disposizioni urgenti per favorire le privatizzazioni.

51. D.L. 2 ottobre 1995, n. 415
L. 29 novembre 1995, n. 507
Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

52. D.L. 18 ottobre 1995, n. 432
L. 20 dicembre 1995, n. 534
Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo.

53. D.L. 26 ottobre 1995, n. 435
L. 19 dicembre 1995, n. 537
Disposizioni urgenti in materia di dismissione della partecipazione del Tesoro nella Cassa per il credito delle imprese artigiane S.p.a.

54. D.L. 27 ottobre 1995, n. 444
L. 20 dicembre 1995, n. 539
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale.

55. D.L. 30 ottobre 1995, n. 451
L. 29 dicembre 1995, n. 563
Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

C) Decreti legge emanati nel 1995 e convertiti in legge nel 1996

56. D.L. 25 novembre 1995, n. 501
L. 5 gennaio 1996, n. 11
Interventi per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nonché per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

57. D.L. 1° dicembre 1995, n. 509
L. 31 gennaio 1996, n. 34
Disposizioni urgenti in materia di strutture e di spese del Servizio sanitario nazionale.

58. D.L. 13 dicembre 1995, n. 526
L. 10 febbraio 1996, n. 53
Disposizioni urgenti in materia di estinzione di crediti di imposta e di riversamento dell'acconto dell'imposta sul valore aggiunto.

59. D.L. 14 dicembre 1995, n. 529
L. 15 febbraio 1996, n. 59
Istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province.

60. D.L. 23 dicembre 1995, n. 573
L. 16 febbraio 1996, n. 71
Disposizioni urgenti concernenti il differimento dei termini di cui all'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1995, n. 351, relativi alla determinazione dei diritti aeroportuali.

61. D.L. 29 dicembre 1995, n. 556
L. 20 febbraio 1996, n. 72
Proroga della concessione della gestione del concorso pronostici abbinato al gioco del lotto.

62. D.L. 29 dicembre 1995, n. 560
L. 26 febbraio 1996, n. 74
Interventi urgenti a favore delle zone colpite da eccezionali eventi calamitosi del 1995 e ulteriori disposizioni riguardanti precedenti alluvioni, nonchè misure urgenti in materia di protezione civile.

63. D.L. 30 dicembre 1995, n. 566
L. 10 febbraio 1996, n. 58
Disposizioni in materia di reddito di impresa per gli esercenti impianti di distribuzione di carburante.

64. D.L. 30 dicembre 1995, n. 567
L. 26 febbraio 1996, n. 82
Adeguamento delle entrate ordinarie della regione Friuli-Venezia Giulia per l'anno 1995, nonchè utilizzazione degli stanziamenti relativi al Fondo per Trieste.

65. D.L. 30 dicembre 1995, n. 574
L. 1° marzo 1996, n. 105
Riparto degli oneri derivanti dagli incrementi delle aliquote contributive di cui all'art. 17, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

ALLEGATO B

DECRETI-LEGGE EMANATI NEL 1995 E NON CONVERTITI IN LEGGE

1. D.L. 7 gennaio 1995, n. 1
   Disciplina operativa concernente partecipazione e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria e all'EAGAT.

2. D.L. 7 gennaio 1995, n. 2
   Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

3. D.L. 7 gennaio 1995, n. 3
   Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

4. D.L. 9 gennaio 1995, n. 6
   Misure urgenti per il risanamento dell'Agenzia spaziale italiana-ASI.

5. D.L. 13 gennaio 1995, n. 7
   Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

6. D.L. 13 gennaio 1995, n. 8
   Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

7. D.L. 16 gennaio 1995, n. 9
   Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che recapitano in pubbliche fognature.

8. D.L. 17 gennaio 1995, n. 10
   Misure straordinarie ed urgenti in favore del settore portuale, delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali.

9. D.L. 17 gennaio 1995, n. 11
   Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione in Somalia.

10. D.L. 16 gennaio 1995, n. 19
    Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

11. D.L. 21 gennaio 1995, n. 20
    Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali.

12. D.L. 26 gennaio 1995, n. 23
    Istituzione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo-E.I.M.A.

13. D.L. 26 gennaio 1995, n. 24
    Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

14. D.L. 26 gennaio 1995, n. 25
    Misure urgenti in materia di trattamento economico del personale statale e in materia di pubblico impiego.

15. D.L. 31 gennaio 1995, n. 27
Interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e Chioggia.

16. D.L. 31 gennaio 1995, n. 28
Interventi urgenti in materia di trasporti e di parcheggi.

17. D.L. 31 gennaio 1995, n. 29
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

18. D.L. 8 febbraio 1995, n. 31
Disposizioni in materia di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito.

19. D.L. 8 febbraio 1995, n. 33
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali.

20. D.L. 8 febbraio 1995, n. 34
Attuazione delle risoluzioni ONU numeri 942 e 944 del 1994, relative all'embargo nei confronti della Bosnia Erzegovina ed alla revoca dell'embargo nei confronti di Haiti, nonché autorizzazione alla partecipazione italiana alla missione di polizia civile della U.E.O. a Mostar.

21. D.L. 18 febbraio 1995, n. 37
Differimento del termine dell'entrata in vigore dell'articolo 10 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di mezzi e trasporti eccezionali, nonché disposizioni per assicurare la funzionalità del Consorzio del canale navigabile Milano-Cremona-Po.

22. D.L. 18 febbraio 1995, n. 38
Interventi urgenti per lo svolgimento dei Campionati mondiali di sci alpino e dei Giochi del Mediterraneo di Bari.

23. D.L. 21 febbraio 1995, n. 39
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

24. D.L. 21 febbraio 1995, n. 40
Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università.

25. D.L. 25 febbraio 1995, n. 47
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

26. D.L. 25 febbraio 1995, n. 48
Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria.

27 D.L. 25 febbraio 1995, n. 49
Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali e di compagnie e gruppi portuali.

28. D.L. 25 febbraio 1995, n. 55
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.

29. D.L. 28 febbraio 1995, n. 56
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-s.p.a.

30. D.L. 28 febbraio 1995, n. 57
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

31. D.L. 25 febbraio 1995, n. 58
Disposizioni urgenti concernenti abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero.

32. D.L. 1° marzo 1995, n. 59
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, nonché di prosecuzione dell'attività per le emittenti televisive e sonore autorizzate in ambito locale.

33. D.L. 1° marzo 1995, n. 60
Disposizioni per l'ulteriore impiego delle Forze armate in attività di controllo del territorio nazionale e per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

34. D.L. 1° marzo 1995, n. 61
Disposizioni urgenti in materia di contributi a favore degli enti locali.

35. D.L. 9 marzo 1995, n. 64
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria, e all'EAGAT.

36. D.L. 9 marzo 1995, n. 65
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

37. D.L. 9 marzo 1995, n. 66
Disposizioni urgenti di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

38. D.L. 13 marzo 1995, n. 69
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

39. D.L. 17 marzo 1995, n. 78
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

40. D.L. 17 marzo 1995, n. 80
Misure straordinarie ed urgenti in favore del settore portuale, delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali.

41. D.L. 17 marzo 1995, n. 81
Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione in Somalia.

42. D.L. 17 marzo 1995, n. 82
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

43. D.L. 20 marzo 1995, n. 83
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

44. D.L. 22 marzo 1995, n. 86
Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali.

45. D.L. 27 marzo 1995, n. 87
Istituzione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo-E.I.M.A.

46. D.L. 27 marzo 1995, n. 88
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

47. D.L. 29 marzo 1995, n. 90
Nuove norme in materia di termini per la presentazione delle liste nelle elezioni regionali, provinciali e comunali della primavera del 1995.

48. D.L. 29 marzo 1995, n. 92
Interventi per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nonché in materia previdenziale per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

49. D.L. 1° aprile 1995, n. 100
Norme in materia di istituti e personale appartenenti al Servizio sanitario nazionale.

50. D.L. 7 aprile 1995, n. 105
Disposizioni in materia di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito.

51. D.L. 7 aprile 1995, n. 106
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali.

52. D.L. 7 aprile 1995, n. 108
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.

53. D.L. 7 aprile 1995, n. 109
Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

54. D.L. 21 aprile 1995, n. 119
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

55. D.L. 21 aprile 1995, n. 121
Interventi urgenti sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al processo civile.

56. D.L. 21 aprile 1995, n. 122
Norme in materia di determinazione del tetto massimo degli onorari dei sindaci dottori commercialisti per le attività di cui all'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1994, n. 645.

57. D.L. 24 aprile 1995, n. 123
Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse.

58. D.L. 29 aprile 1995, n. 131
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

59. D.L. 29 aprile 1995, n. 132
Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria.

60. D.L. 29 aprile 1995, n. 133
Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali.

61. D.L. 29 aprile 1995, n. 134
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

62. D.L. 29 aprile 1995, n. 135
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

63. D.L. 29 aprile 1995, n. 136
Disposizioni urgenti concernenti abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero.

64. D.L. 29 aprile 1995, n. 137
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, nonché di prosecuzione dell'attività per le emittenti televisive e sonore autorizzate in ambito locale.

65. D.L. 29 aprile 1995, n. 138
Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore degli enti locali.

66. D.L. 29 aprile 1995, n. 139
Disposizioni urgenti in tema di proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti.

67. D.L. 29 aprile 1995, n. 140
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.

68. D.L. 29 aprile 1995, n. 141
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di ordinamenti finanziari e contabili.

69. D.L. 29 aprile 1995, n. 142
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di rapporti internazionali.

70. D.L. 29 aprile 1995, n. 143
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.

71. D.L. 29 aprile 1995, n. 144
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi concernenti la pubblica amministrazione.

72. D.L. 2 maggio 1995, n. 152
Disposizioni per l'ulteriore impiego delle Forze armate in attività di controllo del territorio nazionale e per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

73. D.L. 3 maggio 1995, n. 155
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

74. D.L. 10 maggio 1995, n. 160
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

75. D.L. 10 maggio 1995, n. 161
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria e all'EAGAT.

76. D.L. 10 maggio 1995, n. 162
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

77. D.L. 12 maggio 1995, n. 165
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

78. D.L. 19 maggio 1995, n. 178
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

79. D.L. 19 maggio 1995, n. 179
Misure straordinarie ed urgenti in favore del settore portuale, delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali.

80. D.L. 19 maggio 1995, n. 181
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

81. D.L. 19 maggio 1995, n. 182
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

82. D.L. 19 maggio 1995, n. 184
Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali.

83. D.L. 23 maggio 1995, n. 188
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.

84. D.L. 26 maggio 1995, n. 192
Istituzione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo-E.I.M.A. e disciplina transitoria della sua attività.

85. D.L. 26 maggio 1995, n. 193
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

86. D.L. 30 maggio 1995, n. 205
Interventi per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nonché per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

87. D.L. 30 maggio 1995, n. 219
Norme in materia di istituti e personale appartenenti al Servizio sanitario nazionale.

88. D.L. 10 giugno 1995, n. 224
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.

89. D.L. 10 giugno 1995, n. 225
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.

90. D.L. 10 giugno 1995, n. 226
Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

91. D.L. 14 giugno 1995, n. 232
Disposizioni in materia di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito.

92. D.L. 21 giugno 1995, n. 237
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

93. D.L. 21 giugno 1995, n. 238
Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo.

94. D.L. 23 giugno 1995, n. 247
Integrazione del contingente dei contrattisti nelle rappresentanze diplomatiche e consolari e rideterminazione delle indennità di servizio all'estero.

95. D.L. 28 giugno 1995, n. 248
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

96. D.L. 28 giugno 1995, n. 249
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.

97. D.L. 28 giugno 1995, n. 252
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

98. D.L. 28 giugno 1995, n. 254
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, nonché di prosecuzione dell'attività per le emittenti televisive e sonore autorizzate in ambito locale.

99. D.L. 28 giugno 1995, n. 255
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale.

100. D.L. 28 giugno 1995, n. 256
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.

101. D.L. 28 giugno 1995, n. 257
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di rapporti internazionali.

102. D.L. 28 giugno 1995, n. 258
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di rapporti internazionali.

103. D.L. 28 giugno 1995, n. 259
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.

104. D.L. 28 giugno 1995, n. 260
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi concernenti la pubblica amministrazione.

105. D.L. 30 giugno 1995, n. 261
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

106. D.L. 30 giugno 1995, n. 262
Differimento di termini in materia di interventi in campo previdenziale e disciplina della soppressione dello SCAU.

107. D.L. 30 giugno 1995, n. 266
Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

108. D.L. 30 giugno 1995, n. 267
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

109. D.L. 30 giugno 1995, n. 268
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

110. D.L. 5 luglio 1995, n. 269
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria.

111. D.L. 7 luglio 1995, n. 271
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

112. D.L. 7 luglio 1995, n. 272
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria e all'EAGAT.

113. D.L. 10 luglio 1995, n. 274
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da ciclo di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

114. D.L. 7 luglio 1995, n. 276
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

115. D.L. 10 luglio 1995, n. 277
Disposizioni per l'ulteriore impiego delle Forze armate in attività di controllo del territorio nazionale, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

116. D.L. 13 luglio 1995, n. 280
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.

117. D.L. 14 luglio 1995, n. 281
Attuazione del fermo biologico della pesca nel 1995.

118. D.L. 14 luglio 1995, n. 282
Disposizioni urgenti in materia di finanziamento delle Camere di commercio.

119. D.L. 13 luglio 1995, n. 286
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

120. D.L. 13 luglio 1995, n. 288
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

121. D.L. 18 luglio 1995, n. 289
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

122. D.L. 18 luglio 1995, n. 290
Riduzione dei pedaggi autostradali per le imprese che esercitano professionalmente l'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi.

123. D.L. 21 luglio 1995, n. 294
Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali, nonché in materia sanitaria.

124. D.L. 24 luglio 1995, n. 296
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.

125. D.L. 24 luglio 1995, n. 307
Disposizioni urgenti per la nautica da diporto.

126. D.L. 26 luglio 1995, n. 310
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

127. D.L. 28 luglio 1995, n. 311
Interventi per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nonché per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

128. D.L. 31 luglio 1995, n. 318
Disposizioni urgenti per favorire le privatizzazioni.

129. D.L. 3 agosto 1995, n. 320
Norme in materia di istituti e personale appartenenti al Servizio sanitario nazionale.

130. D.L. 3 agosto 1995, n. 321
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.

131. D.L. 3 agosto 1995, n. 323
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.

132. D.L. 3 agosto 1995, n. 324
Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

133. D.L. 4 agosto 1995, n. 326
Disposizioni in materia di lavori socialmente utili, di collocamento, di previdenza, di interventi a sostegno del reddito e di promozione dell'occupazione.

134. D.L. 9 agosto 1995, n. 346
Istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province.

135. D.L. 9 agosto 1995, n . 347
Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo.

136. D.L. 22 agosto 1995, n. 348
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

137. D.L. 28 agosto 1995, n. 353
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

138. D.L. 28 agosto 1995, n. 354
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.

139. D.L. 28 agosto 1995, n. 355
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

140. D.L. 28 agosto 1995, n. 356
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, nonché di prosecuzione dell'attività per le emittenti televisive e sonore autorizzate in ambito locale.

141. D.L. 28 agosto 1995, n. 357
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale.

142. D.L. 28 agosto 1995, n. 358
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.

143. D.L. 28 agosto 1995, n. 360
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.

144. D.L. 28 agosto 1995, n. 362
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

145. D.L. 28 agosto 1995, n. 363
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché disposizioni di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.

146. D.L. 28 agosto 1995, n. 365
Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

147. D.L. 1° settembre 1995, n. 367
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

148. D.L. 1° settembre 1995, n. 368
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

149. D.L. 1° settembre 1995, n. 369
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.

150. D.L. 7 settembre 1995, n. 371
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1995, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

151. D.L. 7 settembre 1995, n. 372
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria e all'EAGAT.

152. D.L. 7 settembre 1995, n. 373
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

153. D.L. 7 settembre 1995, n. 374
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

154. D.L. 7 settembre 1995, n. 375
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio nazionale, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

155. D.L. 18 settembre 1995, n. 379
Misure urgenti per le università e gli enti di ricerca, nonché per la conservazione di beni culturali.

156. D.L. 18 settembre 1995, n. 380
Attuazione del fermo biologico della pesca nel 1995.

157. D.L. 18 settembre 1995, n. 382
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

158. D.L. 18 settembre 1995, n. 383
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

159. D.L. 18 settembre 1995, n. 386
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

160. D.L. 20 settembre 1995, n. 396
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.

161. D.L. 20 settembre 1995, n. 400
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

162. D.L. 26 settembre 1995, n. 402
Interventi per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nonché per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

163. D.L. 27 settembre 1995, n. 407
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene, nonché di esercizio, manutenzione e controllo degli impianti termici.

164. D.L. 2 ottobre 1995, n. 409
Disposizioni urgenti in materia di strutture e di spese del Servizio sanitario nazionale.

165. D.L. 2 ottobre 1995, n. 410
Disposizioni urgenti in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

166. D.L. 2 ottobre 1995, n. 411
Disposizioni urgenti in materia di personale del settore sanitario.

167. D.L. 2 ottobre 1995, n. 412
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.

168. D.L. 2 ottobre 1995, n. 414
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.

169. D.L. 2 ottobre 1995, n. 416
Disposizioni in materia di lavori socialmente utili, di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito e di promozione dell'occupazione.

170. D.L. 18 ottobre 1995, n. 428
Istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province.

171. D.L. 18 ottobre 1995, n. 433
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

172. D.L. 27 ottobre 1995, n. 439
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

173. D.L. 27 ottobre 1995, n. 440
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.

174. D.L. 27 ottobre 1995, n. 441
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

175. D.L. 27 ottobre 1995, n. 442
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.

176. D.L. 27 ottobre 1995, n. 443
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.

177. D.L. 27 ottobre 1995, n. 445
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e di politiche ambientali e territoriali.

178. D.L. 27 ottobre 1995, n. 446
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.

179. D.L. 30 ottobre 1995, n. 448
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

180. D.L. 30 ottobre 1995, n. 449
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché per la definizione di criteri di determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti.

181. D.L. 30 ottobre 1995, n. 450
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.

182. D.L. 30 ottobre 1995, n. 452
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

183. D.L. 30 ottobre 1995, n. 453
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

184. D.L. 30 ottobre 1995, n. 456
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.

185. D.L. 3 novembre 1995, n. 457
Disposizioni urgenti concernenti il differimento dei termini di cui all'articolo 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1995, n. 351, relativi alla determinazione dei diritti aeroportuali.

186. D.L. 8 novembre 1995, n. 461
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

187. D.L. 8 novembre 1995, n. 462
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro, nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati, alla Tesoreria e all'EAGAT.

188. D.L. 8 novembre 1995, n. 463
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

189. D.L. 8 novembre 1995, n. 466
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

190. D.L. 11 novembre 1995, n. 468
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio nazionale, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

191. D.L. 13 novembre 1995, n. 471
Differimento del termine di applicazione stabilito dall'articolo 57, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori.

192. D.L. 18 novembre 1995, n. 483
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.

193. D.L. 18 novembre 1995, n. 484
Disposizioni urgenti per il restauro, la conservazione e la valorizzazione di beni culturali.

194. D.L. 18 novembre 1995, n. 485
Attuazione del fermo biologico della pesca nel 1995.

195. D.L. 18 novembre 1995, n. 486
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

196. D.L. 18 novembre 1995, n. 487
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

197. D.L. 18 novembre 1995, n. 488
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

198. D.L. 18 novembre 1995, n. 489
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.

199. D.L. 20 novembre 1995, n. 491
Rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46.

200. D.L. 20 novembre 1995,. n. 492
Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli.

201. D.L. 25 novembre 1995, n. 497
Trasformazione in ente di diritto pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.

201. D.L. 25 novembre 1995, n. 498
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

203. D.L. 25 novembre 1995, n. 499
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.

204. D.L. 25 novembre 1995, n . 500
Proroga dei termini previsti dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

205. D.L. 30 novembre 1995 n. 508
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene, nonché di esercizio, manutenzione e controllo degli impianti termici.

206. D.L. 1° dicembre 1995, n. 509
Disposizioni urgenti in materia di strutture e di spese del Servizio sanitario nazionale.

207. D.L. 1° dicembre 1995, n. 510
Disposizioni urgenti in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

208. D.L. 1° dicembre 1995, n. 511
Disposizioni urgenti in materia di personale del settore sanitario.

209. D.L. 1° dicembre 1995, n. 512
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.

210. D.L. 4 dicembre 1995, n. 514
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.

211. D.L. 4 dicembre 1995, n. 515
Disposizioni in materia di lavori socialmente utili, di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito e di promozione dell'occupazione.

212. D.L. 4 dicembre 1995, n. 518
Interventi urgenti nei settori agricoli.

213. D.L. 4 dicembre 1995, n. 521
Misure per la razionalizzazione ed il contenimento delle spesa farmaceutica.

214. D.L. 14 dicembre 1995, n. 529
Istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province.

215. D.L. 14 dicembre 1995, n. 530
Disposizioni urgenti per il decentramento e la semplificazione delle procedure di esercizio dei poteri in materia di tutela ambientale e paesaggistica per la esecuzione di opere pubbliche e private.

216. D.L. 18 dicembre 1995, n. 532
Disposizioni urgenti per le attività produttive.

217. D.L. 18 dicembre 1995, n. 535
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.

218. D.L. 23 dicembre 1995, n. 541
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

219. D.L. 23 dicembre 1995, n. 542
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.

220. D.L. 23 dicembre 1995, n. 543
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

221. D.L. 23 dicembre 1995, n. 544
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.

222. D.L. 23 dicembre 1995, n. 545
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.

223. D.L. 23 dicembre 1995, n. 546
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.

224. D.L. 23 dicembre 1995, n. 547
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.

225. D.L. 23 dicembre 1995, n. 552
Proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.

226. D.L. 29 dicembre 1995, n. 553
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.

227. D.L. 29 dicembre 1995, n. 554
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché per la definizione di criteri di determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti.

228. D.L. 29 dicembre 1995, n. 555
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.

229. D.L. 29 dicembre 1995, n. 557
Disposizioni urgenti in materia di interventi nel settore dei sistemi del trasporto rapido di massa.

230. D.L. 29 dicembre 1995, n. 558
Disposizioni urgenti in materia di accesso ai servizi audiotex e videotex.

231. D.L. 29 dicembre 1995, n. 564
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

232. D.L. 30 dicembre 1995, n. 565
Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.

233. D.L. 30 dicembre 1995, n. 568
Utilizzazione in conto residui di fondi stanziati per interventi in campo sociale.

234. D.L. 23 dicembre 1995, n. 571
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

235. D.L. 23 dicembre 1995, n. 572
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.

ALLEGATO C

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 1995 E NEI PRIMI MESI DEL 1996

1. D. Lgv. 19 dicembre 1994, n. 758
   Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro (Suppl. ord. alla G.U. n. 21 del 26 gennaio 1995).

A) Decreti emanati nel 1995

2. D. Lgv. 25 febbraio 1995, n . 77
   Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (G.U. n. 65 del 18 marzo 1995).

3. D.Lgv. 17 marzo 1995, n. 103
   Recepimento della direttiva 90/388/CEE relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni (G.U. n. 81 del 6 aprile 1995).

4. D.Lgv. 17 marzo 1995, n. 110
   Attuazione della direttiva 92/74/CEE in materia di medicinali omeopatici veterinari (G.U. n. 86 del 12 aprile 1995).

5. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 111
   Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (G.U. n. 88 del 14 aprile 1995).

6. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 114
   Attuazione della direttiva n. 82/217/CEE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'ambiente causato dall'amianto (G.U. n. 92 del 20 aprile 1995).

7. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 115
   Attuazione della direttiva n. 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (G.U. n. 92 del 20 aprile 1995).

8. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 157
   Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi (Suppl. ord. alla G.U. n. 104 del 6 maggio 1995).

9. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 158
   Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi (Suppl. ord. alla G.U. n. 104 del 6 maggio 1995).

10. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 174
    Attuazione della direttiva 92/96/CEE in materia di assicurazione diretta sulla vita (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 1995).

11. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 175
    Attuazione della direttiva 92/49/CEE in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 1995).

12. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 185
    Attuazione della direttiva 92/73/CEE in materia di medicinali omeopatici (G.U. n. 117 del 22 maggio 1995).

13. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 194
Attuazione della direttiva 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fotosanitari (Suppl. ord. alla G.U. n. 122 del 27 maggio 1995).

14. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 195
Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate (Suppl. ord. alla G. U. n. 122 del 27 maggio 1995).

15. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 196
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle Forze armate (Suppl. ord. alla G. U. n. 122 del 27 maggio 1995).

16. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 197
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato (Suppl. ord. alla G.U. n. 122 del 27 maggio 1995).

17. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 198
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli e modifica delle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo e non dirigente dell'Arma dei carabinieri (Suppl. ord. alla G. U. n. 122 del 27 maggio 1995).

18. D. Lgv. 12 maggio 19995, n. 199
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della guardia di finanza (Suppl. ord. alla G.U. n. 122 del 27 maggio 1995).

19. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 200
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria (Suppl. ord. alla G. U. n. 122 del 27 maggio 1995).

20. D. Lgv. 12 maggio 1995, n. 201
Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1995, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato (Suppl. ord. alla G. U. n. 122 del 27 maggio 1995).

21. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 220
Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico (Suppl. ord. alla G.U. n. 129 del 5 giugno 1995).

22. D. Lgv. 17 marzo 1995, n. 230
Attuazione delle direttive Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 e 92/3 in materia di radiazioni ionizzanti (Suppl. ord. alla G. U. n. 126 del 13 giugno 1995).

23 . D. Lgv. 26 ottobre 1995, n. 504
Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (Suppl. ord. alla G.U. n. 270 del 29 novembre 1995).

24. D. Lgv. 26 ottobre 1995, n. 524
Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 531, che stabilisce norme sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei prodotti della pesca (G.U. n. 288 dell'11 dicembre 1995).

25. D. Lgv. 14 dicembre 1995, n. 579
Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1996, n. 335, in materia di trattamento fiscale e contributivo della parte di reddito eccedente l'importo del massimale contributivo stabilito dal medesimo art. 2 (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1996).

C) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

26. D. Lgv. 21 settembre 1995, n. 429
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle province autonome di Trento e Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti (G.U. n. 245 del 19 ottobre 1995).

27. D. Lgv. 21 settembre 1995, n. 430
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle province autonome di Trento e Bolzano in materia di collocamento e avviamento al lavoro (G.U. n. 245 del 19 ottobre 1995).

ALLEGATO D

REGOLAMENTI GOVERNATIVI E MINISTERIALI

A) Regolamenti governativi

1. D.P.R. 28 ottobre 1994, n. 748
   Regolamento recante modalità applicative del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, in relazione all'Amministrazione della giustizia (G.U. n. 7 del 10 gennaio 1995).

2. D.P.R. 11 novembre 1994, n. 749
   Regolamento per l'attuazione della legge 31 dicembre 1991, n. 437, recante provvidenze a favore dei cittadini deceduti o invalidi a causa di ordigni bellici in tempo di pace (G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1995).

3. D.P.R. 21 settembre 1994, n. 754
   Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto superiore di sanità (G.U. n. 15 del 19 gennaio 1995).

4. D.P.R. 20 dicembre 1994, n. 756
   Regolamento recante norme per la definizione dell'organizzazione e delle funzioni del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (G.U. n. 16 del 20 gennaio 1995).

5. D.P.R. 20 dicembre 1994, n. 760
   Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale dell'amministrazione centrale del Ministero per i beni culturali e ambientali e delle relative funzioni (G.U. n. 31 del 7 febbraio 1995).

6. D.P.R. 11 novembre 1994, n. 766
   Regolamento recante norme per l'assunzione del personale per l'espletamento delle attività di conduzione tecnica del sistema informativo della Direzione generale dei servizi periferici del tesoro (G.U. n. 51 del 2 marzo 1995).

7. D.P.R. 31 dicembre 1994, n. 767
   Modificazione al regolamento della Cassa ufficiali e del Fondo di previdenza per sottufficiali e militari di truppa della Guardia di finanza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1994, n. 586 (G.U. n. 53 del 4 marzo 1994).

8. D.P.R. 16 gennaio 1995, n. 42
   Regolamento di attuazione della legge 14 luglio 1993, n. 235, recante norme sulla pubblicità negli ascensori finalizzata al sostegno degli interventi in favore delle persone handicappate (G.U. n. 45 del 23 febbraio 1995)

9. D.P.R. 24 marzo 1995, n. 166
   Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (G.U. 111 del 15 maggio 1995).

10. D.P.R. 13 aprile 1995, n. 177
    Regolamento recante norme per l'esecuzione dell'art. 3 del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito nella legge 30 novembre 1994, n. 656, relativamente all'attivazione dell'accertamento con adesione del contribuente per gli anni pregressi al 30 settembre 1994 (G.U. n. 115 del 19 maggio 1995).

11. D.P.R. 5 luglio 1995, n. 333
Regolamento recante norme per l'adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato alla disciplina prevista dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (G.U. n. 187 dell'11 agosto 1995).

12. D.P.R. 14 luglio 1995, n. 376
Regolamento concernente la disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati (G.U. n. 212 dell'11 settembre 1995).

13. D.P.R. 27 luglio 1995, n. 377
Regolamento recante norme sulle procedure di avanzamento nella carriera diplomatica (G.U. n. 214 del 13 settembre 1995).

14. D.P.R. 11 luglio 1995, n. 378
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, in materia di attività lavorativa a carattere stagionale (G.U. n. 216 del 15 settembre 1995).

15. D.P.R. 14 luglio 1995, n. 384
Regolamento recante norme per l'articolazione in divisioni della Ragioneria centrale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (G.U. n. 219 del 19 settembre 1995).

16. D.P.R. 27 luglio 1995, n. 388
Regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (G.U. n . 219 del 19 settembre 1995).

17. D.P.R. 5 luglio 1995, n. 389
Regolamento recante norme per i lavori, le forniture ed i servizi eseguibili con procedure semplificate, riguardanti il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (G.U. n. 220 del 20 settembre 1995).

18. D.P.R. 10 luglio 1995, n. 391
Regolamento recante norme sulla radiodiffusione sonora in onde corte verso l'estero (G.U. n. 221 del 21 settembre 1995).

19. D.P.R. 31 luglio 1995, n. 394
Recepimento del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze Armate (Esercito, Marina e Aeronautica) (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995).

20. D.P.R. 31 luglio 1995, n. 395
Recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato) e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza) (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995).

21. D.P.R. 27 luglio 1995, n. 398
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 608, in materia di riordino degli organi collegiali (G.U. n. 224 del 25 settembre 1995).

22. D.P.R. 11 luglio 1995, n. 401
Regolamento concernente integrazione dei titoli per l'ammissione ai corsi dell'Accademia aeronautica ed ai concorsi per la nomina ad ufficiale in servizio permanente nei ruoli dell'Accademia aeronautica (G.U. n. 225 del 26 settembre 1995).

23. D.P.R. 5 luglio 1995, n. 417
Regolamento recante norme sulle biblioteche pubbliche statali (Suppl. ord. alla G.U. n. 233 del 5 ottobre 1995).

24. D.P.R. 30 giugno 1995, n. 418
Regolamento concernente norme di sicurezza antincendio per gli edifici di interesse storico-artistico destinati a biblioteche ed archivi (G.U. n. 235 del 7 ottobre 1995).

25. D.P.R. 14 luglio 1995, n. 419
Regolamento recante norme in materia di coordinamento con le esigenze di difesa nazionale dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche (G.U. n. 238 dell'11 ottobre 1995).

26. D.P.R. 4 settembre 1995, n. 420
Regolamento recante determinazione delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento dei servizi di telecomunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103 (G.U. n. 240 del 13 ottobre 1995).

27. D.P.R. 1° settembre 1995, n. 464
Regolamento recante norme per il riordino del Consiglio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri (G.U. n. 262 del 9 novembre 1995).

28. D.P.R. 21 settembre 1995, n. 469
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1978, n. 509, concernente le spese da farsi in economia per i servizi dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero per i beni culturali e ambientali (G.U. n. 264 dell'11 novembre 1995).

29. D.P.R. 21 settembre 1995, n. 472
Regolamento di attuazione dell'art. 10 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici (G.U. n. 266 del 14 novembre 1995).

30. D.P.R. 1° settembre 1995, n. 473
Regolamento concemente l'articolazione in divisioni e la determinazione delle dotazioni organiche della ragioneria centrale presso il Ministero dei trasporti e della navigazione (G.U. n. 267 del 15 novembre 1995).

B) Regolamenti ministeriali

Presidenza del Consiglio dei ministri

31. D.P.C.M. 15 dicembre 1994, n. 753
Regolamento concernente l'istituzione e l'organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri (G.U. n. 14 del 18 gennaio 1995).

32. D.P.C.M. 20 ottobre 1994, n. 755
Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559 (G.U. n. 15 del 19 gennaio 1995).

33. D.P.C.M. 20 dicembre 1994, n. 763
Regolamento concemente le categorie di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità del Consiglio di Stato, del consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, dei tribunali amministrativi regionali e del tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sottratti al diritto d'accesso (G.U. n. 40 del 17 febbraio 1995).

34. D.P.C.M. 6 ottobre 1994, n. 769
Regolamento per la gestione delle spese occorrenti per il funzionamento dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (G.U. n. 78 del 3 aprile 1995).

35. D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770
Regolamento concernente la nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche (G.U. n. 80 del 5 aprile 1994).

36. D.P.C.M. 3 novembre 1994, n. 773
Regolamento recante criteri e modalità di utilizzo del Fondo per lo sviluppo, istituito dall'art. 1-ter del decreto-legge 20 maggio 1938, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 (G.U. n. 138 del 15 aprile 1995).

37. D.P.C.M. 24 marzo 1995, n. 207
Regolamento recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione (G.U. n. 125 del 31 maggio 1995).

38. D.P.C.M. 11 marzo 1995, n. 291
Regolamento recante norme per l'individuazione delle necessarie procedure amministrative e l'operatività del fondo di garanzia sui mutui contratti dalle associazioni concertistiche e assimilate per il ripiano dei relativi deficit (G.U. n. 168 del 20 luglio 1995).

39. D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502
Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere (G.U. n. 278 del 28 novembre 1995).

40. D.P.C.M. 9 agosto 1995, n. 531
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza del Dipartimento della protezione civile e gli uffici delle relative istruttorie e adozioni (G.U. n. 294 del 18 dicembre 1995).

Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale

41. DECRETO 7 settembre 1995, n. 528
Regolamento recante criteri per l'esame della congruenza e validità dei progetti presentati per il finanziamento al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, criteri e modalità di ripartizione dei finanziamenti nonché disposizioni temporanee per l'attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 293 del 16 dicembre 1995).

Ministro per la funzione pubblica

42. DECRETO 27 febbraio 1995, n. 112
Regolamento recante norme per la disciplina delle dichiarazioni di eccedenza e di collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici (G.U. n. 90 del 18 aprile 1995).

Ministero degli affari esteri

43. DECRETO 3 marzo 1995, n. 171
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo, relativamente ai procedimenti di competenza di organi dell'Amministrazione degli affari esteri (Suppl. ord. alla G.U. n. 112 del 16 maggio 1995).

44. DECRETO 27 aprile 1995, n. 392
Regolamento recante norme sull'organizzazione, il funzionamento e la gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli istituti italiani di cultura all'estero (G.U. n. 221 del 21 settembre 1995).

Ministero dell'ambiente

45. DECRETO 2 agosto 1995, n. 413
Regolamento recante norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit (G.U. n. 231 del 3 ottobre 1995).

Ministero della difesa

46. DECRETO 9 gennaio 1995, n. 91
Regolamento recante norme sull'istituzione del consiglio di leva e dell'ufficio di leva di Verona (G.U. n. 74 del 29 marzo 1995).

47. DECRETO 3 gennaio 1995, n. 167
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 20 dicembre 1971 riguardante il conferimento di incarichi a docenti civili per l'insegnamento di materie non militari presso scuole, istituti ed enti della Marina e dell'Aeronautica (G.U. n. 111 del 15 maggio 1995).

48. DECRETO 3 gennaio 1995, n. 168
Regolamento recante modificazione al decreto ministeriale 12 agosto 1972 riguardante i criteri e modalità per la scelta e la retribuzione del personale civile insegnante presso gli istituti, le scuole e gli enti dell'Esercito (G.U. n. 111 del 15 maggio 1995)

49. DECRETO 4 maggio 1995, n. 279
Regolamento recante norme in tema di attività contrattuale e di condizioni generali d'oneri per l'esecuzione di servizi di confezione e manutenzione degli oggetti di vestiario e di equipaggiamento (G.U. n. 163 del 14 luglio 1995).

50. DECRETO 14 giugno 1995, n. 519
Regolamento concernente le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso (G.U. n. 285 del 6 dicembre 1995).

51. DECRETO 27 giugno 1995, n. 570
Regolamento concernente il nuovo ordinamento delle scuole sottufficiali della Marina militare di Taranto e di La Maddalena (G.U. n . 303 del 30 dicembre 1995).

Ministero delle finanze

52. DECRETO 5 maggio 1995, n. 217
Regolamento concernente modificazione al regolamento recante norme sulle modalità di comunicazione dei dati all'anagrafe tributaria da parte degli intermediari che effettuano taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori, approvato con decreto ministeriale 29 dicembre 1993, n. 598 (G.U. n. 127 del 2 giugno 1995).

53. DECRETO 5 giugno 1995, n. 241
Regolamento recante norme per l'istituzione del servizio per il controllo interno (G.U. n. 144 del 22 giugno 1995).

54. DECRETO 13 giugno 1995, n. 297
Regolamento concernente i criteri e le modalità di esecuzione dell'attività ispettiva dei servizi ispettivi centrale e compartimentali del Dipartimento del territorio (G.U. n. 171 del 24 luglio 1995).

55. DECRETO 17 maggio 1995, n. 322
Regolamento recante norme per l'impiego dei prodotti petroliferi in usi diversi dalla carburazione e dalla combustione e per l'esercizio della vigilanza fiscale sugli oli minerali non soggetti ad accisa (G.U. n. 180 del 3 agosto 1995).

56. DECRETO 24 novembre 1995, n. 517
Regolamento recante modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte sostitutive dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi, di cui agli articoli da 23 a 26 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85 (G.U. n. 284 del 5 dicembre 1995).

57. DECRETO 2 novembre 1995, n. 525
Regolamento recante le disposizioni occorrenti per l'applicazione dell'art. 21 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, relativo al versamento di una somma per il riconoscimento dei maggiori valori iscritti in bilancio per effetto dell'imputazione dei disavanzi da annullamento derivanti da operazioni di fusione o scissione (G.U. n. 289 del 12 dicembre 1995).

Ministero di grazia e giustizia

58. DECRETO 10 marzo 1995, n. 327
Regolamento recante norme relative al tirocinio per l'ammissione all'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione di dottore commercialista (G.U. n. 181 del 4 agosto 1995).

59. DECRETO 22 maggio 1995, n. 431
Regolamento recante norme attuative della legge 4 gennaio 1968, n. 15, con particolare riferimento all'art. 3 e ad altre disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive (G.U. n. 246 del 20 ottobre 1995).

60. DECRETO 20 novembre 1995, n. 540
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente ai procedimenti di competenza degli organi dell'Amministrazione di grazia e giustizia (Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 27 dicembre 1995).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

61. DECRETO 15 novembre 1993, n. 604
Regolamento recante modificazioni al regolamento di esecuzione della legge 5 giugno 1985, n. 283, adottato con decreto ministeriale 9 marzo 1987, n. 172 (G.U. n. 11 del 14 gennaio 1995).

62. DECRETO 16 gennaio 1995, n. 70
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 agosto 1980, n. 391, e successive modificazioni, in materia di imballaggi preconfezionati e gamme di quantità e capacità nominale (G.U. n. 62 del 15 marzo 1995).

63. DECRETO 28 marzo 1995, n. 202
Regolamento recante modalità e termini per la presentazione delle domande di finanziamento a valere sul fondo speciale per la riconversione delle produzioni di amianto, previsto dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, concernente norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto (G.U. n. 123 del 29 maggio 1995).

64. DECRETO 20 aprile 1995, n. 245
Regolamento recante modificazioni al regolamento-tipo del personale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riguardante la concessione di prestiti sui fondi di previdenza e sull'indennità di anzianità, approvato con decreto ministeriale 12 luglio 1982, e successive modificazioni (G.U. n. 147 del 26 giugno 1995).

65. DECRETO 3 luglio 1995, n. 338

Regolamento recante la disciplina del servizio di controllo interno nell'ambito del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (G.U. n. 190 del 16 agosto 1995).

66. DECRETO 30 maggio 1995, n. 342

Regolamento recante l'ordinamento della professione di consulente in proprietà industriale e la formazione del relativo Albo (G.U. n. 192 del 18 agosto 1995).

67. DECRETO 19 giugno 1995, n. 422

Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 20 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri e le modalità per l'iscrizione nell'elenco dei segretari generali di camere di commercio (G.U. n. 241 del 14 ottobre 1995).

68. DECRETO 31 maggio 1995, n. 424

Regolamento recante modificazione al regolamento recante i criteri per l'erogazione dei contributi in conto interesse sui finanziamenti concessi da istituti di credito, per lo svolgimento delle attività di produzione di serie, alle imprese nazionali partecipanti a programmi in collaborazione internazionale per la realizzazione di aeromobili, motori, equipaggiamenti e materiali aeronautici, approvato con decreto ministeriale 16 febbraio 1990, n. 206 (G.U. n. 242 del 16 ottobre 1995).

69. DECRETO 2 agosto 1995, n. 434

Regolamento di attuazione dell'art. 6, commi 7, 8 e 8-bis, e del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, riguardante le modalità e i criteri per favorire la razionalizzazione e la ristrutturazione produttiva delle imprese operanti nel settore della produzione di materiali di armamento (G.U. n. 249 del 24 ottobre 1995).

70. DECRETO 14 giugno 1995, n. 460

Regolamento di integrazione, per la procedura di rivalutazione dei provvedimenti relativi al settore delle attività produttive nelle aree colpite dagli eventi sismici del 1980-1982, del decreto ministeriale 26 marzo 1993, n. 329, concernente il regolamento per la determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione dell'industria, del commercio e dell'artigianato e l'individuazione degli uffici responsabili della relativa istruttoria (G.U. n. 260 del 7 novembre 1995).

71. DECRETO 21 luglio 1995, n. 467

Regolamento recante norme per l'estensione della tutela brevettuale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1975, n. 974, a nuovi generi e specie botanici (G.U. n. 263 del 10 novembre 1995).

72. DECRETO 25 settembre 1995, n. 493

Regolamento di attuazione delle direttive 92/1/CEE, relativa al controllo delle temperature degli alimenti surgelati, e 92/2/CEE, relativa alle modalità di campionamento e al metodo di analisi per il controllo delle temperature (G.U. n. 272 del 21 novembre 1995).

73. DECRETO 20 ottobre 1995, n. 527

Regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese (G.U. n. 292 del 15 dicembre 1995).

74. DECRETO 2 ottobre 1995, n. 536

Regolamento recante modificazioni ai termini per la conclusione di procedimenti amministrativi della Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali - divisione VI, riguardanti le società fiduciarie e di revisione (G.U. n. 297 del 21 dicembre 1995).

Ministero dell'interno

75. DECRETO 21 aprile 1995, n. 164
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 18 giugno 1992, n. 565, concernente le modalità di espletamento dei concorsi interni per l'accesso ai profili professionali del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 109 del 12 maggio 1995).

76. DECRETO 24 marzo 1995, n. 228
Regolamento recante modificazione al regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini di conclusione ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'interno, adottato con decreto ministeriale 2 febbraio 1993, n. 284 (G.U. n. 135 del 12 giugno 1995).

77. DECRETO 28 luglio 1995, n. 459
Regolamento recante norme sull'organizzazione e sul funzionamento del Comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 4 dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, nonché dei comuni riportati a gestione ordinaria (G.U. n. 259 del 6 novembre 1995).

78. DECRETO 28 luglio 1995, n. 523
Regolamento recante modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali (G.U. n. 287 del 9 dicembre 1995).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

79. DECRETO 5 novembre 1994, n. 752
Regolamento recante norme sulla tenuta da parte dei datori di lavoro agricolo del registro d'impresa e determinazione delle relative caratteristiche (G.U. n. 13 del 17 gennaio 1995).

80. DECRETO 4 novembre 1994, n. 757
Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto d'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 16 del 20 gennaio 1995).

81. DECRETO 13 dicembre 1994, n. 764
Regolamento recante nuovi criteri per l'erogazione del contributo di finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1995).

82. DECRETO 22 dicembre 1994, n. 775
Regolamento recante norme per l'iscrizione e la cancellazione dall'albo professionale nazionale dei terapisti della riabilitazione non vedenti (G.U. n. 203 del 31 agosto 1995).

83. DECRETO 12 gennaio 1995, n. 227
Regolamento di attuazione degli articoli 2, 4 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente ai procedimenti amministrativi di competenza di organi dell'Amministrazione del lavoro e della previdenza sociale (Suppl. ord. alla G.U. n. 134 del 10 giugno 1995).

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

84. DECRETO 5 gennaio 1995, n. 71
Regolamento recante norme per la trasposizione di una specifica tecnica in regola tecnica valida per l'omologazione in ambito nazionale delle apparecchiature dei terminali mobili d'utente del sistema radiomobile analogico pubblico di comunicazione operante nella banda di 900 Mhz (Suppl. ord. alla G.U. n. 63 del 16 marzo 1995).

85. DECRETO 13 febbraio 1995, n. 191
Regolamento recante modificazioni al regolamento di servizio per l'abbonamento telefonico, approvato con decreto ministeriale 8 settembre 1988, n. 484 (G.U. n. 121 del 26 maggio 1995).

86. DECRETO 12 giugno 1995, n. 329
Regolamento riguardante l'organizzazione e le funzioni dell'istituto postelegrafonici (G.U. n. 182 del 5 agosto 1995).

87. DECRETO 10 aprile 1995, n. 330
Regolamento concernente la regola tecnica per l'omologazione di sistemi radiomobili a tecnica multiaccesso per gruppi chiusi di utenti (Suppl. ord. alla G.U. n. 182 del 5 agosto 1995).

88. DECRETO 13 luglio 1995, n. 385
Regolamento recante norme sulle modalità di espletamento dei servizi audiotex e videotex (G.U. n. 218 del 18 settembre 1995).

89. DECRETO 20 giugno 1995, n. 458
Rettifica al regolamento recante norme per la trasposizione di una specifica tecnica in regola tecnica valida per l'omologazione in ambito nazionale delle apparecchiature dei terminali mobili d'utente del sistema radiomobile analogico pubblico di comunicazione operante nella banda di 900 Mhz, adottato con decreto ministeriale 5 gennaio 1995, n. 71 (G.U. n. 258 del 4 novembre 1995).

90. DECRETO 28 agosto 1995, n. 548
Regolamento concernente la prevenzione e l'eliminazione dei disturbi radioelettrici provocati dai ricevitori di radiodiffusione sonora e televisiva (G.U. n. 301 del 28 dicembre 1995).

Ministero della pubblica istruzione

91. DECRETO 6 aprile 1995, n. 190
Regolamento di attuazione dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 4, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativo ai termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti finali di competenza di organi ed uffici dell'Amministrazione della pubblica istruzione, e alla individuazione dei responsabili delle unità organizzative (Suppl. ord. alla G.U. n. 120 del 25 maggio 1995).

92. DECRETO 27 aprile 1995, n. 263
Regolamento concernente la sostituzione dei piani di studio e degli orari vigenti nel triennio degli istituti tecnici industriali per l'industria tessile, maglieria e confezione industriale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1961, n. 1222, modificato e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1970, n. 647 (Suppl. ord. alla G.U. n. 151 del 30 giugno 1995).

93. DECRETO 27 aprile 1995, n. 264
Regolamento concernente la sostituzione dei piani di studio e degli orari vigenti nel triennio degli istituti tecnici industriali ad indirizzo chimica industriale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1961, n. 1222 (Suppl. ord. alla G.U. n. 151 del 30 giugno 1995).

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

94. DECRETO 22 novembre 1994, n. 750
Regolamento recante disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento del Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali (G.U. n. 9 del 12 gennaio 1995).

95. DECRETO 27 dicembre 1994, n. 762
Regolamento recante ulteriori disposizioni per l'applicazione delle quote latte (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1995).

96. DECRETO 19 dicembre 1994, n. 768
Regolamento recante disposizioni nazionali di attuazione delle norme del regolamento CEE n. 2238/93, relativo ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo (G.U. n. 69 del 23 marzo 1995).

97. DECRETO 13 dicembre 1994, n. 772
Regolamento recante modificazioni al regolamento concernente disposizioni di adattamento alla realtà nazionale del regime di aiuti per il ritiro dei seminativi dalla produzione, approvato con decreto ministeriale 19 febbraio 1991, n. 63 (G.U. n. 87 del 13 aprile 1995).

98. DECRETO 12 gennaio 1995, n. 44
Regolamento recante norme sulla costituzione di consorzi tra imprese di pesca per la cattura dei molluschi bivalvi (G.U. n. 46 del 24 febbraio 1995).

99. DECRETO 11 luglio 1995, n. 393
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 2 giugno 1992, n. 339, concernente disposizioni in materia di controlli di qualità dei prodotti ortofrutticoli (G.U. n. 221 del 21 settembre 1995).

Ministero della sanità

100. DECRETO 28 ottobre 1994, n. 735
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari e con sostanze d'uso personale. Attuazione delle direttive 93/8/CEE e 93/9/CEE (G.U. n. 1 del 2 gennaio 1995).

101. DECRETO 14 settembre 1994, n. 739
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'infermiere (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

102. DECRETO 14 settembre 1994, n. 740
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'ostetrica/o (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

103. DECRETO 14 settembre 1994, n. 741
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

104. DECRETO 14 settembre 1994, n. 742
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del logopedista (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

105. DECRETO 14 settembre 1994, n. 743
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'ortottista-assistente di oftalmologia (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

106. DECRETO 14 settembre 1994, n. 744
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del dietista (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

107. DECRETO 26 settembre 1994, n. 745
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del tecnico sanitario di laboratorio biomedico (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

108. DECRETO 26 settembre 1994, n. 746
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del tecnico sanitario di radiologia medica (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1995).

109. DECRETO 27 ottobre 1994, n. 759
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 31 marzo 1965, concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari, del decreto ministeriale 22 dicembre 1967, concernente la disciplina dell'impiego e approvazione dell'elenco delle materie coloranti autorizzate nella lavorazione delle sostanze alimentari, e del decreto ministeriale 3 maggio 1971, concernente la disciplina degli amidi modificati destinati all'alimentazione umana (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1995).

110. DECRETO 25 ottobre 1994, n. 761
Regolamento per l'istituzione del servizio di controllo interno (G.U. n. 34 del 10 febbraio 1995).

111. DECRETO 24 febbraio 1995, n. 156
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari e con sostanze d'uso personale (G.U. n. 103 del 5 maggio 1995).

112. DECRETO 15 marzo 1995, n. 183
Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del tecnico di neurofisiopatologia (G.U. 116 del 20 maggio 1995).

113. DECRETO 15 maggio 1995, n. 283
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 31 marzo 1965 concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari e del decreto ministeriale 22 dicembre 1967 concernente la disciplina dell'impiego e approvazione dell'elenco delle materie coloranti autorizzate nella lavorazione delle sostanze alimentari (G.U. n. 165 del 17 luglio 1995).

114. DECRETO 31 maggio 1995, n. 292
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 2 luglio 1992, n. 453, concernente il piano nazionale per la eradicazione della brucellosi negli allevamenti ovini e caprini (G.U. n. 169 del 21 luglio 1995).

115. DECRETO 9 maggio 1995, n. 331
Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'amministrazione dell'Istituto superiore di sanità (G.U. n. 183 del 7 agosto 1995).

116. DECRETO 13 luglio 1995, n. 405
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 18 febbraio 1984 concernente la disciplina dei contenitori in banda stagnata saldati con lega stagno-piombo ed altri mezzi (G.U. n. 228 del 29 settembre 1995).

117. DECRETO 16 gennaio 1995, n. 533
Regolamento recante norme sull'organizzazione degli uffici veterinari periferici (G.U. n. 295 del 19 dicembre 1995).

118. DECRETO 10 agosto 1995, n. 562
Regolamento concernente la produzione e il commercio di sale da cucina iodurato, di sale iodato e di sale iodurato e iodato (G.U. n. 302 del 29 dicembre 1995).

Ministero del tesoro

119. DECRETO 4 aprile 1995, n. 334
Regolamento recante norme di semplificazione delle procedure relative agli incassi ed ai pagamenti per conto dello Stato da parte delle sezioni di tesoreria (G.U. n. 187 dell'11 agosto 1995).

120. DECRETO 13 ottobre 1995, n. 561
Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni del Ministero del tesoro e degli organi periferici in qualsiasi forma da questi dipendenti sottratti al diritto di accesso (G.U. n. 302 del 29 dicembre 1995).

Ministero dei trasporti e della navigazione

121. DECRETO 10 novembre 1994, n. 751
Regolamento recante norme sulle tariffe relative alle operazioni di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (G.U. n. 12 del 16 gennaio 1995).

122. DECRETO 30 marzo 1994, n. 765
Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'amministrazione dei trasporti e della navigazione e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione (G.U. n. 50 del 1° marzo 1995).

123. DECRETO 16 gennaio 1995, n. 94
Regolamento recante norme sulle procedure amministrative di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (Suppl. ord. alla G.U. n. 76 del 31 marzo 1995).

124. DECRETO 6 aprile 1995, n. 170
Regolamento recante norme sulla capacità finanziaria delle imprese di autoriparazione, dei loro consorzi e delle società consortili anche in forma di cooperativa (G.U. n. 112 del 16 maggio 1995).

125. DECRETO 5 maggio 1995, n. 270
Regolamento recante norme sulla revisione generale periodica di veicoli a motore e loro rimorchi (G.U. n. 156 del 6 luglio 1995).

126. DECRETO 17 maggio 1995, n. 317
Regolamento recante la disciplina dell'attività delle autoscuole (G.U. n. 177 del 31 luglio 1995).

127. DECRETO 1° giugno 1995, n. 366
Regolamento recante modalità e termini tecnici delle operazioni di collaudo per il riaccertamento della potenza effettiva dei motori per imbarcazioni da diporto (G.U. n. 204 del 1° settembre 1995).

128. DECRETO 21 luglio 1995, n. 421
Regolamento recante modificazione al decreto ministeriale 18 giugno 1981 con il quale è stato emanato il regolamento di attuazione del capo II, titolo VI, libro I, parte seconda, del codice della navigazione, di cui all'art. 6 della legge 11 dicembre 1980, n. 862 (G.U. n. 241 del 14 ottobre 1995).

129. DECRETO 30 maggio 1995, n. 569
Regolamento recante i requisiti per il conseguimento dei certificati di marittimo facente parte di una guardia di coperta e di macchina (G.U. n. 303 del 30 dicembre 1995)

130. DECRETO 27 aprile 1993, n. 605
Regolamento recante modificazione al decreto ministeriale 16 maggio 1991, n. 198, recante l'approvazione del regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 438 del 21 giugno 1989 che modifica la direttiva del Consiglio n. 561 del 12 novembre 1974 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali (G.U. n. 224 del 25 settembre 1995).

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

131. DECRETO 4 ottobre 1994, n. 771
Regolamento recante modalità per l'elezione dei rappresentanti delle università e degli studenti nella Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari e per il funzionamento della Consulta stessa (G.U. n. 84 del 10 aprile 1995).

132. DECRETO 14 giugno 1994, n. 774
Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (Suppl. ord. alla G.U. n. 158 dell'8 luglio 1995).

133. DECRETO 10 giugno 1994, n. 776
Regolamento contenente norme ed integrazione della disciplina dei procedimenti di riconoscimento ed iscrizione all'albo degli architetti (G.U. n. 234 del 6 ottobre 1995).

134. DECRETO 28 giugno 1995, n. 454
Regolamento recante norme sulle procedure di formazione degli accordi di programma per la definizione di iniziative di ricerca di comune interesse con più amministrazioni dello Stato, università, enti pubblici e privati ed altri soggetti interessati, loro applicazione e strumenti amministrativi e contabili (G.U. n. 256 del 2 novembre 1995).

C) Regolamenti governativi e ministeriali emanati nel 1995 e pubblicati nei primi mesi del 1996

1. D.P.R. 25 novembre 1995, n. 580
Regolamento recante adeguamento alla disciplina prevista dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, dell'organizzazione e del funzionamento delle strutture amministrative del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (G.U. n. 25 del 31 gennaio 1996).

2. D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581
Regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 3 febbraio 1996).

3. D.P.R. 30 dicembre 1995, n. 582
Regolamento di cui all'art. 4, comma 3, della legge 28 dicembre 1993, n. 561, recante trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1996).

Presidenza del Consiglio dei ministri

4. D.P.C.M. 26 ottobre 1995, n. 589
Regolamento concernente modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 giugno 1992, n. 366, recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (G.U. n. 92 del 19 aprile 1996).

Ministero della difesa

5. DECRETO 2 ottobre 1995, n. 578
Regolamento recante modificazioni al regolamento per le inchieste sugli incidenti, infortuni ed eventi di particolare gravità o di particolare risonanza avvenuti nell'ambito di comandi ed enti dell'Aeronautica militare e che abbiano coinvolto personale militare dell'Aeronautica, adottato con decreto ministeriale 18 dicembre 1981 (G.U. n. 14 del 18 gennaio 1996).

6. DECRETO 5 agosto 1995, n. 583
Regolamento recante norme in tema di attività contrattuale e condizioni generali d'oneri interessanti i servizi di commissariato (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1996).

7. DECRETO 28 dicembre 1995, n. 586
Regolamento recante modalità per la concessione di proroghe al rilascio degli alloggi di servizio delle Forze armate (G.U. n. 57 dell'8 marzo 1996)

8. DECRETO 27 novembre 1995, n. 587
Regolamento recante la rideterminazione del numero delle sedi e delle zone di competenza territoriale degli uffici di leva per l'arruolamento nel Corpo equipaggi militari marittimi (G.U. n. 60 del 12 marzo 1996).

Ministero delle finanze

9. DECRETO 16 novembre 1995, n. 577
Regolamento recante norme per disciplinare l'impiego dei prodotti petroliferi destinati a provvista di bordo nelle imbarcazioni in navigazione nelle acque comunitarie (Suppl. ord. alla G.U. n. 10 del 13 gennaio 1996).

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

10. DECRETO 29 dicembre 1995, n. 591
Regolamento recante la proroga del termine di applicazione della disciplina recata dal regolamento per l'omologazione dei trasmettitori di radiodiffusione sonora a modulazione di ampiezza, dei trasmettitori di radiodiffusione sonora a modulazione di frequenza e dei trasmettitori di radiodiffusione televisiva, adottato con decreto ministeriale 9 marzo 1994, n. 311 (G.U. n. 121 del 25 maggio 1996).

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

11. DECRETO 15 novembre 1995, n. 576
Regolamento recante norme per l'istituzione di un servizio di controllo interno presso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1996).

Ministero della sanità

12. DECRETO 15 dicembre 1995, n. 392
Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini (G.U. n. 125 del 30 maggio 1996).

Ministero del tesoro

13. DECRETO 18 dicembre 1995, n. 590
Regolamento recante norme sull'istituzione del servizio di controllo interno sulle attività del Ministero (G.U. n. 117 del 21 maggio 1996).

Ministero dei trasporti e della navigazione

14. DECRETO 31 marzo 1995, n. 585
Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali (G.U. n. 47 del 26 febbraio 1996).

ALLEGATO E

ATTI (CHE SI POSSONO RITENERE) A CONTENUTO NORMATIVO NON RIVESTITI DI FORMA REGOLAMENTARE

Presidenza del Consiglio dei ministri

1. CIRCOLARE 5 dicembre 1994, n. 10
   Interventi a favore delle attività musicali e di danza in Italia (Suppl. ord. alla G.U. n. 16 del 20 gennaio 1995).

2. CIRCOLARE 12 gennaio 1995, n. 11
   Integrazione alla circolare n. 10 del 5 dicembre 1994: "Interventi a favore delle attività musicali e di danza in Italia" (G.U. n. 75 del 30 marzo 1995).

.3. DECRETO 28 marzo 1995
   Criteri per l'erogazione dei contributi relativi alla realizzazione di itinerari ciclabili e ciclopedonali nelle aree urbane (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995).

4. CIRCOLARE 31 marzo 1995, n. 23
   Interventi a favore delle attività teatrali di prosa per la stagione 1995-96 (Suppl. ord. alla G.U. n. 156 del 6 luglio 1995).

.5. DECRETO 10 aprile 1995
   Soppressione della Segreteria per gli affari comunitari nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 93 del 21 aprile 1995).

6. DECRETO 13 maggio 1995
   Criteri e modalità di utilizzo del fondo di cui al comma 4 dell'art. 27 del decreto-legge 14 gennaio 1994, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 1994, n. 153 (G.U. n . 192 del 18 agosto 1995).

7 DECRETO 18 maggio 1995
   Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1994, concernente l'adeguamento, per l'anno 1995, delle detrazioni e dei limiti di reddito, come previsto dall'art. 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154 (G.U. n. 125 del 31 maggio 1995).

.8. DECRETO 26 giugno 1995
   Misure dirette all'attuazione degli interventi urgenti per la città e la provincia di Napoli, in materia di edilizia scolastica (Ordinanza n. 218) (G.U. n. 183 del 7 agosto 1995).

9. DECRETO 3 luglio 1995
   Modificazioni all'art. 17 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 marzo 1994 recante: "Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei Dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale" (G.U. n. 165 del 17 luglio 1995).

10. DECRETO 11 luglio 1995.
    Proroga dei termini previsti dalla circolare 31 marzo 1995, n. 23, recante "Interventi a favore delle attività teatrali di prosa per la stagione 1995-96" (G.U. n. 179 del 2 agosto 1995).

Ministero per la funzione pubblica

11. CIRCOLARE 28 novembre 1995, n. 23
Anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche. Art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412. Art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (G.U. n. 288 dell'11 dicembre 1995).

Ministero dell'ambiente

12. DECRETO 16 gennaio 1995
Norme tecniche per il riutilizzo in un ciclo di combustione per la produzione di energia dai residui derivanti da cicli di produzione o di consumo (Suppl. ord. alla G.U. n. 24 del 30 gennaio 1995).

13. DECRETO 8 agosto 1995
Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1989 recante applicazione dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, concernente rischi rilevanti connessi a determinate attività industriali, e al decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991 recante modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 (G.U. n. 207 del 5 settembre 1995).

Ministero del bilancio

14. DECRETO 11 maggio 1995
Definizione dei criteri e delle modalità di concessione delle agevolazioni all'imprenditoria giovanile (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995).

Ministero delle finanze

15. DECRETO 10 marzo 1995
Nuovo sistema di elaborazione dei servizi di pubblicità immobiliare nelle conservatorie dei registri immobiliari e negli uffici del territorio. Approvazione dei connessi nuovi modelli di nota di trascrizione, di iscrizione e di domanda di annotazione con relative specifiche tecniche (Suppl. ord. alla G.U. n. 79 del 4 aprile 1995).

16. CIRCOLARE 17 luglio 1995, n. 197
Criteri per le assegnazioni degli alloggi ai dipendenti e per la locazione dei beni dello Stato gestiti dall'Amministrazione finanziaria (G.U. n . 196 del 23 agosto 1995).

17. DECRETO 25 settembre 1995
Modalità di versamento diretto mediante delega alle banche dell'IRPEF, dell'ILOR, di altre imposte e contributi che non affluiscono al conto fiscale, dovuti dalle persone fisiche e dalle società di persone e approvazione di un unico modello di attestazione (G.U. n. 228 del 29 settembre 1995).

Ministero di grazia e giustizia

18. DECRETO 20 dicembre 1994
Criteri con cui procedere alla selezione degli aspiranti allievi agenti da incorporare in qualità di volontari ausiliari (G.U. n. 4 del 5 gennaio 1995).

19. CIRCOLARE 27 febbraio 1995, n. 60248
Legge 19 luglio 1991, n. 216, come integrata dalla legge 27 luglio 1994, n. 465, per progetti di intervento in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. Piano contributi anno 1995 (art. 4 della legge) (G.U. n. 58 del 10 marzo 1995).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

20. DECRETO 28 dicembre 1994
Modifica dei termini per la conclusione di alcuni procedimenti amministrativi concernenti le società fiduciarie e di revisione (G.U. n. 4 del 5 gennaio 1995)

21. DECRETO 16 gennaio 1995
Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza (Suppl. ord. alla G.U. n. 29 del 4 febbraio 1995)

Ministero dei lavori pubblici

22. CIRCOLARE 13 gennaio 1995, n. 57
Direttive circa la corretta applicazione delle disposizioni dettate dal testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, in materia di collaudo dei fabbricati sociali di cooperative edilizie a contributo statale e di rilascio del nulla osta alla stipulazione dei contratti di mutuo edilizio individuale (G.U. n. 74 del 29 marzo 1995).

23. CIRCOLARE 19 aprile 1995, n . US/482
Dighe di ritenuta - Competenze in materia di vigilanza sulla progettazione, la costruzione e l'esercizio (G.U. n. 194 del 21 agosto 1995).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

24. CIRCOLARE 13 gennaio 1995, n. 7
Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 28 ottobre 1994 concernente: "Definizione dei criteri, modalità e procedure per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui all'art. 9, lettera c), della legge n. 248/1976" (G.U. n. 52 del 3 marzo 1995).

25. CIRCOLARE 7 agosto 1995 n. 102/95
Decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626. Prime direttive per l'applicazione (G.U. n. 194 del 21 agosto 1995).

26. DECRETO 29 settembre 1995
Criteri per l'assegnazione dei lavoratori ai progetti interregionali di lavori socialmente utili (G.U. n. 241 del 14 ottobre 1995).

27. DECRETO 16 novembre 1995
Criteri per la concessione dei benefici di cui all'art. 6, comma 24, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 416, recante disposizioni in materia di lavori socialmente utili, di collocamento, di previdenza e di interventi a sostegno del reddito e di promozione dell'occupazione (G.U. n. 280 del 30 novembre 1995).

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

28. CIRCOLARE 31 marzo 1995, n. 4
Applicazione della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante: "Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria" (G.U. n. 105 dell'8 maggio 1995).

29. DECRETO 21 luglio 1995
Modalità tecniche di attuazione degli accordi di programmi previsti dal IV piano triennale della pesca e dell'acquacoltura (G.U. n. 199 del 26 agosto 1995).

Ministero della sanità

30. CIRCOLARE 19 dicembre 1994, n. 25
Decreto interministeriale 26 marzo 1994 di attuazione del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 508, concernente la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio di materiali ad alto ed a basso rischio da inviare presso impianti di trattamento e di trasformazione (G.U. n. 3 del 4 gennaio 1995).

31. CIRCOLARE 10 giugno 1995, n. 17
Aspetti applicativi delle nuove norme in materia di autorizzazione di prodotti fitosanitari: il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, di attuazione della direttiva 91/414/CEE, e successive modifiche ed integrazioni (Suppl. ord. alla G.U. n. 145 del 23 giugno 1995).

32. DECRETO 24 luglio 1995
Contenuti e modalità di utilizzo degli indicatori di efficienza e di qualità nel Servizio sanitario nazionale (G.U. n. 263 del 10 novembre 1995).

33. DECRETI 16 ottobre 1995
Disciplina del funzionamento della commissione consultiva per i prodotti fitosanitari, di cui all'art. 20 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194 (G.U. n. 298 del 22 dicembre 1995).

Ministero del tesoro

34. DECRETO 1° febbraio 1995
Disposizioni in materia di incompatibilità fra cariche ricoperte nell'ente conferente e nella società conferitaria e nelle società ed enti che con essa compongono il gruppo creditizio (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1995).

35. DECRETO 22 marzo 1995
Modificazioni al decreto ministeriale 24 febbraio 1994 recante nuove norme per il funzionamento del mercato telematico dei titoli di Stato, in relazione all'istituzione della "Sezione speciale" (G.U. n. 72 del 27 marzo 1995).

36. DECRETO 23 marzo 1995
Condizioni e modalità dell'intervento agevolativo a favore delle imprese dei vari settori danneggiate per effetto delle eccezionali avversità atmosferiche e degli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 (G.U. n. 84 del 10 aprile 1995).

37. DECRETO 24 marzo 1995
Condizioni e modalità per la concessione del contributo in conto capitale a favore delle imprese dei vari settori danneggiate per effetto delle eccezionali avversità atmosferiche e degli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 (G.U. n. 84 del 19 aprile 1995).

38. DECRETO 3 maggio 1994
Modificazioni alle competenze di alcune divisioni del servizio primo della Direzione generale del tesoro (G.U. n. 11 del 14 gennaio 1995).

39. DECRETO 10 maggio 1995
Disposizioni in materia di raccolta del risparmio tra i soci di organismi costituiti esclusivamente tra i dipendenti in servizio di una medesima amministrazione pubblica (G.U. n. 113 del 17 maggio 1995).

40. DECRETO 29 maggio 1995
Integrazione al decreto ministeriale 30 settembre 1991, disciplinante modalità di organizzazione e funzionamento del fondo nazionale di garanzia istituito dall'art. 15 della legge 2 gennaio 1991 n. 1 (G.U. n. 134 del 10 giugno 1995).

41. CIRCOLARE 28 giugno 1995
Indicazioni applicative della direttiva del Ministro del tesoro, in data 18 novembre 1994, in tema di dismissioni (G.U. n. 157 del 7 luglio 1995).

42. DECRETO 31 agosto 1995
Modificazioni al decreto ministeriale 23 marzo 1995 recante: "Condizioni e modalità dell'intervento agevolativo a favore delle imprese dei vari settori danneggiate per effetto delle eccezionali avversità atmosferiche e degli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994" (G.U. n. 210 dell'8 settembre 1995).

43. DECRETO 1° dicembre 1995
Nuove norme relative alla concessione, garanzia ed erogazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti (G.U. n. 290 del 13 dicembre 1995).

Ministero dei trasporti e della navigazione

44. DECRETO 6 marzo 1995
Requisiti tecnici e termine di utilizzo delle attrezzature di salvataggio di "tipo approvato" (G.U. n. 62 del 15 marzo 1995).

45. DECRETO 4 maggio 1995
Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo o del nulla osta allo sbarco delle merci pericolose (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 1995).

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

46. DECRETO 21 dicembre 1994
Istituzione del nucleo di valutazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (G.U. n. 240 del 13 ottobre 1995).

Capitolo VIII

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sommario: — 1. **Introduzione e osservazioni preliminari**
2. **Considerazioni sugli assetti organizzativi e interventi di carattere generale e rassegna delle esperienze amministrative emerse nel 1995-1996;** 2.1 *Interventi generali:* 2.1.1 *riforma amministrativa e razionalizzazione della struttura di bilancio;* 2.1.2 *l'attuazione della regionalizzazione nel contesto dell'organizzazione amministrativa;* 2.1.3 *processi innovativi connessi al decreto legislativo n. 29/1993.* 2.2 *Rilevazioni in ordine a :* 2.2.1 *raccordo e coordinamento del governo dell'economia;* 2.2.2 *dilatazione dell'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri;* 2.2.3 *Le attribuzioni in materia di agricoltura e foreste;* 2.2.4 *accorpamento in materia di trasporti e navigazione;* 2.2.5 *gestione del territorio e dicotomia lavori pubblici/ambiente.*
3. **Aspetti specifici del più recente periodo: i controlli interni e la misurazione dell'attività amministrativa.**
4. **Modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane.**
5. **Ruolo ed attività del Dipartimento della Funzione pubblica.**
6. **I contributi per l'innovazione;** 6.1 *Le tecnologie dell'informazione, i relativi sistemi ed il ruolo dell'AIPA;* 6.2 *Apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale.*

1. Introduzione ed osservazioni preliminari.

1.1. L'adozione di iniziative di riforma, o meglio di rinnovamento sostanziale dell'amministrazione, è stata invocata - anche molto di recente - sia dalle massime sedi istituzionali che dalla opinione pubblica più avvertita.

Proprio all'inizio di questo mese di giugno 1996 il Capo dello Stato, davanti alle due Camere del Parlamento riunite, ha sottolineato l'assoluta centralità del recupero di un rapporto corretto tra pubblica amministrazione e cittadini, i quali devono percepire che "lo Stato è la casa comune"; il Presidente della Repubblica ha posto in luce - altresì - che emergono sempre più vive e motivate richieste di autonomia, di federalismo, di abbattimento della concezione centralistica dello Stato, ricordando anche che nel pensiero dei costituenti il regionalismo è anzitutto un no, severo, all'accentramento del potere.

Queste affermazioni inducono a doverose riflessioni e precedono, quest'anno, ogni altra considerazione su riordino e riassetto dell'organizzazione amministrativa che dovrà tendere perciò, in tempi molto ravvicinati, alla composizione ed all'armonizzazione di nuovi rapporti, con il definitivo abbandono del centralismo statale e ricusando ogni tentazione di centralismo regionale.

1.2. Occorre peraltro non trascurare, proprio ai fini di attuare sia immediate e profonde semplificazioni che snellimenti e decentramenti urgenti, il retroterra maturato negli anni decorsi. Infatti, dal finire degli anni ottanta è agevole individuare una positiva linea tendenziale di riforma, concretizzatasi con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali (in attuazione del principio costituzionale dell'art. 5), con la legge 7 agosto 1990, n. 241, e - in prosieguo - anche con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (che ha affermato il profilo aziendalistico delle unità sanitarie locali).

Ulteriore tessuto normativo è venuto ad aggiungersi, poi, ad un quadro non più statico, vivificato dalla costruzione dottrinale dello stato multiorganizzativo, dalla graduale affermazione dei modelli organizzativi a rete che esaltano unità di base territoriali e funzionali, dall'urgenza di identificare utili interrelazioni tra esigenze autonomistiche e criterio-guida del decentramento. Si individuano, così, gli assi portanti di un coerente corpo normativo costituito, fondamentalmente, dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche e disposizioni correttive, dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 e dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

1.3. All'inizio della nuova legislatura sta emergendo l'assunto dell'"apparato leggero" cioè di una opzione volta a riorganizzare radicalmente ministeri e strutture centrali dello Stato, con l'abbattimento degli apparati pesanti dell'amministrazione nel contesto di una stagione di riforme istituzionali e costituzionali.

1.4. La Corte, dal suo osservatorio dell'azione amministrativa, dell'attività gestoria e della legislazione di spesa, è impegnata, fin d'ora, a seguire con ogni attenzione le scelte politico-parlamentari che saranno oggetto di prossime attività referenti.

Una urgenza, però, può già essere segnalata dalla Corte: quella di procedere, in tempi rapidi, alla verifica - anche "impietosa" - della validità dell'ordinamento ministeriale classico, in una valutazione ragionata dell'impatto recato dalla proliferazione di strutture agili, e fortemente differenziate, e nella consapevolezza di attraversare una fase calante della macro-organizzazione amministrativa.

L'eventuale superamento del tradizionale ordinamento dei ministeri non può comunque attutire una esigenza ugualmente rilevante: quella di una amministrazione centrale, non più fondata su apparati ridondanti, che eserciti esclusivamente compiti di coordinamento ed indirizzo nell'ambito di un rapporto nuovo da instaurare con le regioni e con le autonomie locali: il percorso, nell'immediato, dovrà perciò districarsi tra l'essenzialità del coordinamento, della programmazione e dell'indirizzo, già ricordati, e la necessità di attuare "centri operativi e gestionali" che rendano possibile una amministrazione sia centrale che diffusa basata su criteri di flessibilità, di articolazione continua, di duttilità ed, insieme, di efficienza del circuito decisionale.

1.5. Recenti affermazioni contenute nelle dichiarazioni programmatiche del Governo (Senato della Repubblica, seduta del 22 maggio 1996) interessano, in modo precipuo, l'organizzazione amministrativa. In proposito appare da condividere, senza intercalare esitazioni, la condanna della pretesa connaturata ad uno Stato fortemente centralizzato "di decidere su tutto e di governare tutto dal centro del sistema"; tale pretesa infatti appare, secondo il testuale assunto del Presidente del Consiglio dei ministri, "sempre più in contrasto con la necessità di una società complessa, articolata e differenziata nei suoi sistemi economici, culturali e sociali"; sistemi con i quali la pubblica amministrazione deve sicuramente, ed in modo proficuo, confrontarsi ed interagire.

A questi fini il Governo intende ottenere, in tempi brevissimi, una delega dal Parlamento; i propositi sottesi appaiono, "prima facie", non virtuali anche se necessariamente generici nella enunciazione: immediato e profondo trasferimento di funzioni alle Regioni ed istituzione di unità amministrative elementari a livello regionale e locale.

1.6. L'avvio di un nuovo ciclo della riforma amministrativa dovrebbe raggiungere livelli operativi in coerenza, ma non in subordine temporale, al percorso delle riforme istituzionali e costituzionali.

Viene invocata, al contempo, una applicazione integrale del principio di sussidiarietà, evitando forme devianti di centralismo regionale, già dinanzi accennate; l'organizzazione complessiva delle pubbliche amministrazioni richiede, in ogni caso e comunque, la completa valorizzazione dell'assetto esistente, con il pieno svolgimento dei ruoli demandati, in atto, agli organi centrali ed agli enti territoriali.

1.7. Le esigenze dinanzi prospettate in sede governativa devono però andare, subito, di pari passo con iniziative emblematiche, ma significative, che non necessitano di alcun tempo per la fase attuativa (cose da fare da oggi e non da domani): si richiamano qui gli interventi sulle piccole cose della macchina amministrativa, gli interventi di dimezzamento o annullamento dei tempi, il venire incontro in ogni modo ai cittadini con l'accoglimento sostanziale - e non formale - dei principi della legge 241/1990.

Su tutti questi interventi, che coinvolgono l'organizzazione in atto di uffici ed apparati ed interpellano, soprattutto, la responsabilità dei dirigenti appare peraltro decisivo prima il confronto - e poi l'apporto costruttivo - delle realtà rappresentative del pubblico impiego.

2. Considerazioni sugli assetti organizzativi e interventi di carattere generale e rassegna delle esperienze amministrative emerse nel 1995-1996.

Tre considerazioni possono svolgersi in sede di trattazione di aspetti generali incidenti sulla organizzazione amministrativa; attengono, tutte, a problemi molto dibattuti, oggetto di riflessione ed approfondimento nell'arco temporale del 1995 e dei primi mesi del corrente anno:

a) la necessità di coniugare riforme amministrative e razionalizzazione della struttura di bilancio;

b) l'avvio dell'attuazione della regionalizzazione previsto dal provvedimento collegato 1996 (legge 28 dicembre 1995 n. 549), da valutare nel più ampio contesto dei temi oggi ricorrenti (federalismo e solidarietà, regionalismo "forte", nel quadro di sistemi posti a confronto e di proposte emergenti, integrati dal profilo specifico del federalismo fiscale connotato, quest'ultimo, da "forte presa" politico-sociale);

c) attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, con successivo esame degli specifici profili sui servizi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nell'ambito più generale della misurazione dell'azione amministrativa. Alle precedenti considerazioni fanno seguito - nel successivo sottoparagrafo 2.2. - talune rilevazioni di

situazioni effettivamente percepibili, ovvero di "segnali" che consentono ipotesi possibili di riassetto e rimodulazione della organizzazione amministrativa.

2.1. *Interventi generali*

2.1.1 La prima considerazione (riforma amministrativa e razionalizzazione della struttura di bilancio) attiene a materia che ha visto, per tutto il '95 e fino al corrente mese di giugno 1996, un serrato impegno della Corte, che si ricollega comunque ad una linea di lavoro iniziata nel gennaio 1989 (epoca del primo referto specifico della Corte a richiesta del Senato).

E' ormai maturato comunque un punto di non ritorno: quello cioè della affermazione netta che le innovazioni da introdurre, nella struttura decisionale e gestionale del bilancio, sono decisamente intrecciate alle trasformazioni che investono l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni; è infatti ormai pacificamente condiviso l'assunto di un nuovo bilancio e di un nuovo rendiconto destinati a incidere in termini di buon andamento della gestione, in quanto capaci di connettersi a un processo parallelo di innovazioni organizzative e procedimentali guidato da una stessa logica funzionale.

Il processo di razionalizzazione e innovazione che investe la struttura del bilancio, l'organizzazione e la gestione amministrativa, i controlli interni ed esterni sui risultati, è da inquadrare in una visione unitaria: si viene così a delineare un percorso di riforma amministrativa che postula sforzi rilevantissimi in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di formazione professionale, di ampliamento e innovazione dei sistemi informativi, di tecniche di amministrazione.

Il periodo intercorso dalla ultima relazione generale della Corte (giugno 1995) rende possibile confermare, con elementi probanti, la tesi della connessione tra struttura del bilancio "nuova" e riorganizzazione amministrativa. Numerose iniziative hanno dimostrato che il profilo innovativo di maggior rilievo è da individuare nella adozione, come base delle misurazioni e valutazioni dei risultati della gestione, di uno schema di rendiconto "sperimentale" fondato sulla classificazione per funzioni-obiettivo (a due o tre livelli di disaggregazione) incrociata con la classificazione economica; appare, così, indispensabile verificare tabelle e schemi previsionali di ciascun Ministero sulla base di un contraddittorio/confronto con le amministrazioni.

Emerge in tal modo, la significatività di una valutazione dell'azione amministrativa e di spesa fondata oltre che sulla analisi tradizionale contabile (sulla base delle metodologie già applicate nelle ultime relazioni) anche sulla esposizione dei risultati per funzioni obiettivo, con imputazione alle stesse delle spese di personale e delle altre spese generali di funzionamento, ripartite sulla base di stime.

L'esame dei risultati della gestione, secondo lo schema sperimentale per funzioni-obiettivo, rende poi possibile l'avvio della costruzione di un sistema informativo recante dati statistico-economici e statistiche sui "prodotti" delle pubbliche amministrazioni: da qui il successivo passo verso la costruzione di indicatori dei costi, dei rendimenti e della efficacia della gestione (decisivo per una nuova organizzazione).

L'intreccio tra nuova struttura del bilancio e riforma amministrativa consente di individuare una linea comune rapportando le risultanze della gestione esposte per funzioni-obiettivo alla individuazione dei centri di responsabilità e dei centri di costo. E così il tema stesso della "riforma amministrativa", di per sè evanescente, prende corpo e può collegarsi, concretamente, sia all'attuazione delle innovazioni già legislativamente fissate, sia al "nuovo" contenuto in atti regolamentari, ovvero derivante dalla contrattazione collettiva per il personale (sede non indifferente per iniettare nelle pubbliche amministrazioni una linfa nuova di economicità ed efficienza, anche se il "punto di attacco" risorse umane si è già rivelato, in passato, perdente per il mancato collegamento a pur minime revisioni dei modelli organizzativi e procedimentali).

In questo ambito una speciale e non routinaria attenzione va spesa sul ruolo dei dirigenti e sulla formazione: questi temi sono - invero - essenziali nella prospettiva di qualunque riforma dell'amministrazione.

Altro punto di "attacco" potrebbe essere rinvenuto - inoltre - nelle risultanze dei controlli interni, dai quali devono scaturire rapporti ed analisi significative; va pertanto severamente censurata l'inerzia delle amministrazioni nel garantire la istituzione, la operatività e il conseguimento di valutazioni da parte dei controlli interni.

Una ulteriore notazione di specifico rilievo organizzativo va ancora svolta in ordine al binomio "struttura nuova di bilancio - riforma della amministrazione".

Per isolare le funzioni-obiettivo è stato adottato un metodo basato sulla identificazione delle principali "missioni" proprie delle singole amministrazioni, ("funzioni-obiettivo specifiche") separandole dai compiti di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica (funzione-obiettivo "indirizzo politico-amministrativo") e da quelli di supporto all'intera amministrazione (funzione-obiettivo "servizi generali": queste ultime "funzioni-obiettivo generiche").

In conclusione, sul tema, la linea di fondo esalta, ancora una volta, la centralità del riassetto organizzativo: ed infatti in un compiuto sistema di contabilità analitica non può prescindersi da una rilevazione delle spese delle amministrazioni non solamente riferita ai centri di imputazione delle responsabilità gestionali, ma anche (a volte soprattutto) alle singole linee di attività che vengono poste in essere nelle amministrazioni.

In ogni caso il tema che precede si estende a problematiche di fondo, già affrontate nella presente relazione al Parlamento (capitolo I, "Assetti, andamenti e tendenze della finanza pubblica"), quali quelle scaturenti dal riconoscimento della sempre minore rappresentatività del bilancio dello Stato (accentuata dai recenti interventi di stampo federalistico e dal decentramento di importanti settori di spesa, soprattutto in materia sanitaria) e, dall'altro, dal continuo mutamento delle definizioni e dei confini dei più ampi aggregati, essenzialmente a seguito delle trasformazioni negli assetti giuridico- contabili di numerosi enti ed aziende facenti capo al settore pubblico.

2.1.2 La seconda considerazione si riconnette alla attuazione della regionalizzazione, sia in relazione alle previsioni del provvedimento collegato 1996 (legge n. 549/1995) sia al contesto, amplissimo, del dibattito politico-istituzionale sul federalismo, anche nella più impegnativa accezione di riforma federale dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà. Le affermazioni del Presidente del Consiglio dei ministri - rese in sede di replica al Senato della Repubblica (seduta del 24 maggio 1996) - depongono - inequivocabilmente - nel senso di realizzare uno stretto collegamento tra federalismo e riforma della pubblica amministrazione "la quale deve essere riorganizzata e svecchiata per migliorarne il rendimento e per renderla coerente con il decentramento delle funzioni".

Va comunque ricordato che il "collegato" alla finanziaria, alla fine del 1995, ha puntualmente enunciato importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo di amministrazioni statali, nonchè per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative (con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali), rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi; nessuno di tali decreti è stato però, ad oggi, approvato dal Governo nè appare molto significativa la proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge in questione (549/1995), richiesta dallo stesso Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996. D'altro canto le più volte ricordate dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri propendono per il sostanziale superamento delle deleghe esistenti a favore della richiesta di più ampie deleghe (comunque da concretizzare in tempi definiti).

L'urgenza è connessa alla constatazione che il rilievo cruciale della pubblica amministrazione nel sistema istituzionale non è ancora percepito a livello politico: la questione amministrativa deve perciò uscire da un inspiegabile cono d'ombra non essendo più premiali, per l'avvenire, i soli problemi di parte "alta" (sono invero - da tempo - sovraesposti i temi delle innovazioni costituzionali, del sistema elettorale, della fase legislativa).

Tornando, ancora, alle misure contenute nel collegato alla finanziaria 1996 appaiono decisamente insufficienti i semplici trasferimenti organici di funzioni, le deleghe tra Stato e Regioni, i meri poteri sostitutivi, al di fuori - perciò - di un sostanziale aggiornamento di formule risalenti agli anni settanta: la conseguenza è che viene relegata in ambito marginale una regionalizzazione che afferma - ma non realizza - i correlati interventi sulla amministrazione centrale.

Peraltro alcuni principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 2, comma 47, della legge 28 dicembre 1995 n. 549 appaiono validi; la Corte intende perciò qui richiamarli, sottolineandone l'importanza per le future, ed immediate, scelte del decisore politico.

Innanzi tutto va ribadita la essenzialità della scelta di attribuire alle amministrazioni centrali prevalenti compiti di sviluppo e di programmazione nazionale, di indirizzo e di coordinamento e alle amministrazioni periferiche compiti di ulteriore programmazione e di sviluppo, nonchè compiti di utilizzazione, di coordinamento e di gestione di mezzi e strutture, con l'attribuzione ai dirigenti della responsabilità per budget di spesa; tutto ciò apportando le necessarie modificazioni alla normativa di bilancio, con connesso avvio del controllo di gestione per la verifica dei risultati.

Un forte impulso viene, altresì, previsto per gli accordi di programma tra Stato e regioni, anche al fine dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale, sulla base di criteri e principi da individuarsi nelle singole materie, qualora esistano esigenze di carattere unitario.

Sono da sostenere e valorizzare, altresì, le attribuzioni della conferenza di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 ("Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome"), con compiti di monitoraggio dell'attività regionale trasferita e delegata, di promozione di intese e di adozione di atti utili o necessari per dettare discipline congiunte in materia di comune competenza tra Stato e regioni, ovvero per determinare i

livelli minimi di servizi, consentendo la partecipazione alla Conferenza stessa dei ministri finanziari, e provvedendo al riordino e soppressione degli organismi a composizione mista ancora esistenti.

Infine nel novero dei principi e criteri direttivi è sicuramente auspicabile una effettiva valorizzazione dello strumento della mobilità anche volontaria e l'aumento, cospicuo, della flessibilità dei poteri di organizzazione degli uffici[1].

2.1.3 La terza considerazione di ordine generale, attiene all'attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, che presenta - finora - estese aree assolutamente scoperte e prive, del tutto, di riscontri operativi.

La più vistosa inattuazione attiene alle norme che richiedono ai ministri -al precipuo scopo di demarcare l'attività politica di indirizzo dall'attività amministrativa di gestione - di impartire ai dirigenti l'"indirizzo politico -amministrativo", mediante la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, l'indirizzo delle priorità e l'adozione delle conseguenti " direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione" (art. 14, comma 1); peraltro sono pochissime le amministrazioni statali in cui i ministri hanno emanato, a tutt'oggi, le necessarie direttive. La conseguenza è decisamente grave: la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa preclude, sul piano effettuale, l'attività di gestione dei dirigenti facendo emergere una responsabilità - anzitutto politica - dei ministri.

In proposito sussiste una pronuncia della Corte (deliberazione n. 104/95 della Sezione del controllo, assunta nell'adunanza del 5 luglio 1995) da segnalare per gli assunti generali che contiene, i quali appaiono di speciale rilievo in questo capitolo sugli assetti organizzativi della pubblica amministrazione.

La Corte ha infatti sottolineato che il sistema, delineato dal decreto legislativo n. 29/1993, non può che basarsi su di un necessario raccordo funzionale fra i poteri dell'autorità politica e quelli dei dirigenti; la gestione amministrativa, d'altra parte, non può prescindere, né si può svolgere, al di fuori della responsabilità politica del Governo.

Basta solo ricordare, al riguardo, che - ai sensi dell'art. 95 Cost - i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri e che, a norma dell'art. 89 Cost., gli atti del Presidente della Repubblica non sono validi se non sono controfirmati dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità.

La Sezione del controllo della Corte ha sottolineato, poi, che va nel contempo evitato che i poteri dell'autorità politica siano così penetranti da sovrapporsi all'esercizio imparziale dei poteri di gestione amministrativa e tecnica da parte dei funzionari, sia pure nell'ambito degli obiettivi, dei programmi e delle priorità individuati in sede politica: ai funzionari professionali è affidato, infatti, il concreto "buon andamento" dell'amministrazione e, a tal fine, nell'ordinamento degli uffici, devono essere determinate "le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (art. 97 Cost.).

L'esigenza di raccordo fra le attribuzioni dei ministri e dei dirigenti, caratterizzate da una continua e reciproca necessità di interazione, pone certamente delicati problemi di equilibrio e di interpretazione, tenuto conto sia del fatto che ci si trova di fronte a poteri e responsabilità che hanno radice e garanzia in precisi riferimenti costituzionali, sia della circostanza che, mentre nell'ordinamento positivo l'individuazione degli atti di competenza dei dirigenti è sufficientemente puntuale (articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 29/93), le attribuzioni dei ministri riguardano genericamente l'indirizzo politico-amministrativo, che può essere attuato in forme e contenuti tipizzati ovvero nei modi più vari, non sempre espressamente previsti e regolati dal legislatore. Occorre tuttavia - e la Corte lo ha ribadito nella sua deliberazione - che la funzione politica si mantenga nell'ambito di un rapporto di alta direzione e di indirizzo nei confronti delle competenze di gestione dei dirigenti e non travalichi in un rapporto (sia pure non esplicito) di gerarchia.

Altro aspetto sostanzialmente inattuato del decreto legislativo n.29/1993 attiene alle assegnazioni di un "budget" - e della connessa responsabilità di gestione - ai dirigenti generali, per la realizzazione dei programmi loro affidati. Il che postula una articolazione dei bilanci sulla base di "centri di costo" con la identificazione di specifiche funzioni, programmi di azione e responsabilità di gestione, a sostegno delle analisi dei costi sopportati e dei risultati conseguiti anche al fine di valutare, nei termini ormai generalmente accolti di efficienza, efficacia ed economicità, l'azione amministrativa e la correlata gestione della spesa (ma - al riguardo - basta richiamare il tema, già trattato, dell'intreccio tra struttura del bilancio e riforme).

In proposito il recente periodo offre, però, iniziative non secondarie.

---

[1] Per più estese considerazioni sulle mobilità si rinvia al capitolo "Personale" di questa relazione.

La Ragioneria generale dello Stato con un suo documento dal titolo, emblematico in questa sede, " Bilancio sperimentale di previsione dello Stato per centri di responsabilità in attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni" (reso noto con circolare 29 dicembre 1995 n.78, pubblicata nel supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 1996), ha dato contezza del nesso che deve esistere tra struttura dei bilanci e nuovi compiti attribuiti alla dirigenza.

In special modo la Ragioneria generale dello Stato ha sollecitato tutte le amministrazioni a :

- individuare i centri di responsabilità di livello dirigenziale generale o equiparati cui riferire il sistema di risorse poste a disposizione;
- determinare la quota parte di spesa, gravante sul bilancio finanziario dello Stato, riferibile all'attività di ciascun centro di responsabilità;
- reperire gli elementi economici, anche risultanti dal bilancio finanziario dello Stato che, comunque, concorrono a determinare il costo complessivo di ciascuna struttura amministrativa individuata.

La risposta dei diversi dicasteri non è mancata, anche se non è stato possibile reperire gli "elementi economici", come definiti nella circolare del Ministero del tesoro[2].

Due ultime notazioni, relative al decreto legislativo n. 29/93, attengono a profili specifici dell'attività della Corte; la prima attiene ad una vasta ed articolata "indagine intersettoriale", la seconda riguarda la relazione sul costo del lavoro pubblico (art. 65 del decreto legislativo n. 29/93).

La indagine intersettoriale (di cui alla deliberazione della Sezione del Controllo n. 122/94, cui hanno fatto seguito atti confermativi per il 1995 ed il 1996) è ancora in fase di elaborazione del materiale istruttorio acquisito, con emersione di un momento avanzato -soprattutto - nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Appare comunque utile, nella presente sede referente sulla situazione generale della organizzazione amministrativa, porre in luce taluni profili della indagine in questione attraverso l'elencazione delle più significative informazioni e dei più rilevanti documenti oggetto di acquisizione da parte degli uffici di controllo:

1) atti di organizzazione, comunque denominati (regolamenti, circolari, direttive), emanati ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 29/93;

2) atti afferenti alla definizione degli obiettivi e dei programmi e alla verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, adottati a partire dalla entrata in vigore del decreto n.29/93;

3) provvedimenti con i quali è stata disposta l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto; provvedimenti di individuazione degli uffici e di determinazione delle piante organiche, in sede di prima applicazione del decreto n. 29/93; provvedimenti ricognitivi delle vacanze di organico;

4) atti e provvedimenti di qualsiasi natura con i quali sono state adottate misure organizzative idonee a consentire la rilevazione dell'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa (art. 18, c. 1);

5) iniziative adottate in materia di mobilità esterna ed interna del personale e la messa in disponibilità di cui all'art. 34 del decreto n. 29/93;

6) convenzioni per consulenze esterne eventualmente poste in essere per la verifica dei risultati dell'azione amministrativa;

7) atti relativi alla istituzione e alla disciplina dei servizi di controllo interno e dei nuclei di valutazione ex art. 20 del decreto n.29/93 e le relazioni predisposte dai suddetti servizi a partire dalla entrata in vigore del decreto 29/93.

La notazione sul costo del lavoro pubblico si radica sulla relazione deliberata dalle Sezioni riunite in sede referente nelle adunanze del 27 novembre e 20 dicembre 1995 (in ordine all'anno 1993); essa consiste, in sostanza, nella constatazione che il controllo con esito di referto esige (nel quadro della disciplina generale del

---

[2] In materia di circolari del ministero del tesoro in materia di bilancio (assestamento 1994 e previsioni 1995) va segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 70/96 (assunta nell'adunanza del 14 marzo 1995).

Detta deliberazione specifica che "benchè gli interventi della Ragioneria generale dello Stato con le circolari in esame abbiano "stricto sensu" carattere amministrativo e i criteri ed i limiti in esse stabiliti per la formulazione delle proposte da parte delle singole amministrazioni possano configurarsi quali direttive, tuttavia le circolari stesse non possono ritenersi assoggettabili al controllo di legittimità della Corte dei conti, neppure in via incidentale, in sede di controllo sulla gestione. Esse, infatti, sostanziandosi come momento istruttorio per la formazione dei disegni di legge di bilancio e di assestamento, sono da considerarsi come supporti della funzione legislativa, e quindi non sono atti gestionali solo in relazione ai quali può ipotizzarsi l'esercizio del controllo attribuito alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994".

controllo sulla gestione dettata dalla legge n.20/1994 e di quella specifica contenuta nel d. lgs. n.29/1993) l'adozione di un metodo di contraddittorio/collaborazione con l'amministrazione, a partire da compiti di coordinamento e di razionalizzazione concernenti la rilevazione dei dati affidata alla Ragioneria generale dello Stato.

Scopo della relazione della Corte - in questo settore - è quello di offrire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi, anche al fine del miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale pubblico; peraltro la mancanza di dati affidabili rende difficile l'individuazione dei fattori patologici, nonchè la comprensione delle cause e l'elaborazione delle proposte correttive.

Va pertanto intensificato, sempre più, il confronto dialettico con l'amministrazione per migliorare la qualità dei dati (nell'ottica del raggiungimento di standard apprezzabili, sottesa all'impianto dell'intero decreto legislativo n.29).

2.2. *Rassegna delle esperienze amministrative emerse nel 1995-1996.*

2.2.1 Da tempo la Corte si è soffermata sulla necessità del raccordo e del coordinamento ministeriale ai fini del governo dell'economia e del risanamento del sistema di finanza pubblica.

In atto ben depone l'unificazione della responsabilità politica dei dicasteri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica. In ogni caso va poi riaffermata, anche a metà dell'anno 1996, l'imprescindibile esigenza di realizzare il massimo grado di convergenza delle diversificate competenze ministeriali superando passate, ed annose, divaricazioni di responsabilità; ciò soprattutto in vista della persistente esigenza di uno impegno complessivo a fini del già ricordato risanamento del sistema.

Anche qui sembra comunque utile menzionare, testualmente, il recente impegno del Governo, il quale ha dichiarato che " dovrà perseguire la realizzazione di tutti i risparmi possibili in termini di riduzione degli sprechi e di privilegi che ancora sussistono nei meandri della spesa pubblica".

L'accorpamento nella guida politica dei ministeri del Tesoro e del Bilancio dovrebbe rendere più agevoli i provvedimenti da assumere nel breve periodo e che dovrebbero accompagnarsi alle anticipazioni di decisioni che il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999 indicherà come necessarie per portare il bilancio pubblico all'auspicato, definitivo, risanamento.

2.2.2 Si è ancora registrata, nel corso dell'intero anno 1995, una persistente dilatazione dell'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei suoi compiti gestionali e di amministrazione attiva: questa dilatazione ad avviso della Corte si fonda su una non coerente interpretazione delle disposizioni costituzionali e di quelle contenute nella legge 23 agosto 1988 n. 400; ed invero i compiti della Presidenza, ivi compresi quelli affidati a ministri senza portafoglio ed ai sottosegretari di Stato, dovrebbero sempre ricondursi all'art. 95 della Costituzione.

Ciò non appare agevolmente riscontrabile- peraltro - per i compiti inerenti ad aree funzionali settoriali (ad es. affari sociali, servizi tecnici nazionali, protezione civile, turismo e spettacolo, aree urbane, una parte dei servizi concernenti l'editoria e l'informazione); per tutte queste occorrerebbe - perciò - riflettere circa la proficuità di una loro collocazione presso la Presidenza.

La relativa valutazione è indubbiamente difficile: risulta infatti dal quadro composito una distribuzione di competenze casuale se posta in relazione all'insieme delle amministrazioni ministeriali, con un conseguente affastellamento di compiti presso la Presidenza che potrebbe compromettere l'adeguato assolvimento delle funzioni di supporto ad attribuzioni costituzionalmente previste.

Premesso quanto precede, la composizione della attuale compagine governativa consente, al momento, di porre in luce una inversione di tendenza del fenomeno denunciato; ed infatti - almeno a livello di titolarità politica - la protezione civile, le aree urbane, il turismo e lo spettacolo sono passate negli ambiti, rispettivamente, del ministero dell'interno, dei lavori pubblici, dell'industria, commercio e artigianato e dei beni culturali ed ambientali.

2.2.3 La coerenza del quadro organizzativo della pubblica amministrazione continua ad essere incisa, non positivamente, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 491 che ha istituito il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Osserva la Corte, in proposito, che si è delineata e poi consolidata, in contrasto con l'esito del Referendum abrogativo, una tendenza che conferma una struttura ministeriale sostanzialmente immodificata nei compiti e nelle dotazioni di personale, con funzioni di amministrazione attiva estranee a quel corretto disegno

istituzionale che assegna, per contro, al nuovo ministero un ruolo diverso di raccordo tra l'Unione Europea e Regioni.

Analoghi profili sono ravvisabili altresì, pur non esistendo più una struttura ministeriale, per i settori del turismo e dello spettacolo.

2.2.4. Una riforma introdotta direttamente, dalla legge 537/1993, si riconnette al Ministero dei trasporti e della navigazione istituito, appunto, proprio in forza della 537 (art. 1, commi 9 e ss.) che ha disciplinato l'accorpamento tra il Ministero dei trasporti e quello della Marina mercantile.

Il ruolo del nuovo Dicastero assume un suo peculiare rilievo dovendo perseguire l'obiettivo di uno sviluppo integrato dei servizi nel settore dei trasporti, promuovendo l'intermodalità nel quadro di un processo di razionalizzazione dell'organizzazione finalizzata ad assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Al riguardo la Corte ha ritenuto di dover compiere un esercizio di quantificazione, ponendo a raffronto i dati dell'esercizio 1993 (prima della unificazione) con i dati del 1995 (dopo la riforma della legge 537). Le risultanze sono abbastanza significative e sono illustrate dal linguaggio dei numeri; in proposito si fa riferimento alle tabelle - poste in fondo al presente capitolo - che rendono possibili "ex se" commenti e considerazioni.

Le risultanze dell'indagine compiuta dalla Corte possono comunque - così - riassumersi:

a) dalla lettura dei dati riclassificati per funzioni di secondo livello, risulta evidente che gli investimenti in grandi opere, infrastrutture, strutture ed impianti rappresentano oltre la metà (50,9%) delle spese di competenza del Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1995;

b) la maggior parte della spesa per detti investimenti è dedicata al trasporto locale su rotaia ed è pari a circa il 38%. Il finanziamento sotto forma di contributi e sovvenzioni per la costruzione di mezzi di trasporto, soprattutto navali, costituisce il 22,9% del totale della spesa;

c) per l'attività amministrativa del Ministero sono stati spesi nel 1995 più di 300 miliardi, pari al 4,5% del totale;

d) risulta consistente la spesa per le attività di speciali comparti (p. es.: capitanerie di porto, esercizio della navigazione aerea e marittima) pari all'11,.9%: tale spesa si riferisce soprattutto al personale;

e) circa il 9,8% è stato destinato agli interventi e alle ricerche per migliorare la sicurezza del trasporto nonché per lo studio e l'applicazione di nuove normative.

Le considerazioni finali approdano a quanto segue:

- da una analisi seppure sommaria scaturisce un quadro del Ministero dei trasporti e della navigazione non evoluto e forse accentrato; di fatto l'accorpamento del Ministero dei trasporti e della Marina mercantile voluto dalla legge 537/93 non sembra aver ancora realizzato - appieno - le aspettative in esso rappresentate.

La individuazione di funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, e la conseguente riclassificazione della spesa secondo il nuovo schema proposto dalla Corte dei conti, consentono di ipotizzare eventuali possibili cambiamenti: potrebbe, ad esempio, essere utile trasferire ad altre amministrazioni centrali e territoriali alcune funzioni quali, per esempio, gli interventi nella rete locale dei trasporti su rotaia, l'attività cantieristica, la vigilanza ed il controllo sul mare effettuato dalle capitanerie di porto.

Concludendo è da dire che il Ministero dei trasporti e della navigazione, snellito nei compiti e nel personale, potrebbe essere maggiormente rivolto ad una azione di indirizzo, coordinamento , pianificazione, regolazione, e ricerca sui grandi problemi della sicurezza del trasporto; si segnala - da ultimo - che le risorse finalizzate alla programmazione sono scarsissime, limitandosi ad una spesa di meno di 6 miliardi, pari allo 0,08%.

2.2.5. Una situazione nuova, nell'assetto dei Dicasteri, era stata individuata dalla Corte nella precedente relazione; si era cioè fatto riferimento alle proposte di riforma intese all'accorpamento dell'amministrazione dei lavori pubblici con quella dell'ambiente, al fine di realizzare un'unica struttura ministeriale per la gestione e la tutela del territorio: tale soluzione - che appariva rispondente alle esigenze di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa - era stata, di fatto, già anticipata a livello di composizione della precedente compagine di Governo, affidando ad un unico Ministro la titolarità dei due dicasteri. In proposito la Corte aveva anche rilevato la necessità di un ripensamento del ruolo delle due amministrazioni e di una razionalizzazione effettiva delle strutture esistenti, in una visione di ammodernamento degli apparati, della valorizzazione delle professionalità e dello snellimento delle procedure. Peraltro si era richiamato - come utile base per la decisione - uno schema di unificazione in un unico ministero del territorio delle funzioni ripartite tra più ministeri.

La ipotesi di accorpamento poggiava, tra l'altro, su due considerazioni:

Gli effetti della riorganizzazione potrebbero essere positivamente avvertiti sul versante della difesa del suolo: ed invero la complessa architettura tecnico-istituzionale della legge n. 183/89 trarrebbe sicuro vantaggio dall'abolizione della "diarchia" lavori pubblici-ambiente che pone i due Ministri al vertice degli organi colle-

giali, a seconda che prevalgano i profili tecnico-costruttivi di regimazione dei fiumi ovvero quelli di salvaguardia ambientale e di tutela delle acque.

In secondo luogo, un'unica struttura ministeriale potrebbe svolgere un'azione più coordinata nei confronti delle Regioni, che - pur essendo titolari di attribuzioni di notevole rilevanza - non hanno finora garantito quella partecipazione indispensabile per la completa attuazione delle finalità della legge.

In ogni caso sta emergendo, ancora, l'utilità di delineare un quadro complessivo per il governo del territorio, i problemi di compatibilità ambientale, la propulsione ed il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

La proposta riformatrice appare peraltro, allo stato, accantonata senza che siano intervenute ulteriori ponderazioni; ed infatti l'attuale compagine governativa registra distinte titolarità per l'ambiente ed i lavori pubblici.

Comunque le refluenze, già ricordate, delle competenze per le aree urbane e la protezione civile in ministeri "consolidati" (lavori pubblici ed interno) depongono - tuttora - in favore di una prossima ripresa del discorso sugli obiettivi organizzativi delle amministrazioni centrali.

3. Aspetti specifici del più recente periodo: i controlli interni e la misurazione dell'azione amministrativa.

3.1. *I controlli interni*

3.1.1. I servizi di controllo interno sono oggetto, come subito si dirà, di molte attenzioni normative, con risultati che - a tutt'oggi - appaiono decisamente scarsi.

Occorre quindi un momento di attivazione concreta per realizzare quel processo di autocorrezione, ormai indispensabile - a pena di sopravvivenza - in ogni settore dell'amministrazione.

Va precisato che l'anno 1995 registra l'adozione di uno speciale strumento legislativo, volto a dettare norme che tutti i ministri sono tenuti ad osservare fino a quando non avranno emanato il regolamento (previsto dall'art. 20 d.lgs. n. 29/1993). Si richiamano, perciò, le norme contenute nell'art. 3 quater del d.l. 12 maggio 1995, n. 163, conv. dalla l. 11 luglio 1995 n. 273 ("misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni") che riguardano: la composizione dell'organo direttivo del servizio (un collegio di tre membri: due dirigenti generali e un magistrato amministrativo o un avvocato dello Stato o un professore universitario ordinario); la dotazione organica di ciascun servizio e quella della sua struttura di supporto, l'oggetto dei controlli (l'attività amministrativa del ministero) e i compiti del servizio; i poteri del servizio con speciale riferimento all'attività ispettiva e di accertamento ed ai poteri di accesso; l'obbligo di riferire trimestralmente, al ministro ed al dirigente generale competente, i risultati dell'attività svolta.

Considerato, da ultimo, che i servizi di controllo interno stentano - come detto - a radicarsi nelle singole amministrazioni, la Corte, nell'intento di favorire il più agevole avvio di funzionalità di tali servizi, ha consentito che propri magistrati partecipino ai collegi di controllo interno di alcuni ministeri.

Va peraltro sottolineata l'esigenza che, a regime, sussista una alterità tra livelli - pur interagenti - di controllo interno ed esterno: superata perciò la situazione di provvisorietà, al momento ravvisabile, si segnala - fin d'ora - la necessità di introdurre nella materia correzioni di natura legislativa e regolamentare.

3.1.2. Premesso quanto precede, è da precisare che il 1995 ed il primo scorcio del 1996 danno contezza della emanazione di sei regolamenti (Finanze: DM 5 giugno 1995, n. 241; Industria commercio e artigianato: DM 3 luglio 1995, n. 338; risorse agricole, alimentari e forestali: DM 15 novembre 1995, n. 576; Tesoro: DM 18 dicembre 1995, n. 590; Pubblica istruzione: DM 16 gennaio 1996, n. 68).

Per completezza del quadro vanno menzionati, altresì, il "prototipo" della Presidenza del consiglio dei ministri istituito con DPCM 10 marzo 1994, (preceduto dal DPCM 24 novembre 1993) ed i due regolamenti del 1994: ministero degli affari esteri (DM 21 settembre 1994 n. 605) e Ministero della sanità (DM 25 ottobre 1994, n. 761).

Più di recente, ed in specifica attuazione dell'art. 3 quater della già citata legge 11 luglio 1995 n. 273, il ministero dei trasporti e della navigazione (con DM 10 gennaio 1996) ha istituito il suo servizio di controllo interno, prevedendone l'articolazione in direzione, nucleo e segreteria.

Va infine fatto presente che con DM 21 dicembre 1994 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato istituito il Nucleo di valutazione del predetto dicastero; questo DM ha rispettato il procedimento per l'emanazione dei regolamenti ministeriali ma non ha assunto il "nomen" di regolamento. Due notazioni in proposito: il nucleo è istituito presso il Gabinetto mentre più correttamente dovrebbe riferire

direttamente al Ministro senza essere collocato presso un ufficio di diretta collaborazione del responsabile politico.

C'è, poi, la caratterizzazione della diversa denominazione formale: il nucleo in luogo di servizio di controllo interno, con compiti però sostanzialmente coincidenti con quelli degli altri ministeri.

3.1.3. Venendo, ora, ad alcune considerazioni di maggior dettaglio può segnalarsi il regolamento del ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato.

Al riguardo deve porsi in luce che il Servizio di questo ministero:

a) verifica, anche in corso di esercizio, il grado di attuazione dei programmi, delle direttive del Ministro, degli obiettivi fissati in sede di determinazione dei budget di spesa; al Servizio sono obbligatoriamente trasmessi, a tal fine, tutti gli atti a contenuto programmatorio;

b) verifica l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa, la produttività del lavoro, nonchè la rispondenza dell'erogazione dei trattamenti economici accessori alla normativa di settore ed alle direttive del Ministro;

c) definisce annualmente, tenendo conto delle indicazioni del Ministro e d'intesa, ove possibile, con i responsabili degli uffici di livello dirigenziale generale, i programmi ed i parametri di riferimento del controllo;

d) collabora al controllo successivo esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione del Ministero, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Una speciale segnalazione va effettuata peraltro, in questa sede referente al Parlamento, del compito di cui alla lettera d), che dà luogo a forme di collaborazione istituzionale di speciale significato.

Quanto al regolamento del ministero delle finanze si ricorda, preliminarmente, la sua denominazione formale in sigla "S. In. CO" (esplicitazione comunque del consueto servizio per il controllo interno).

Oltre l'organizzazione centrale, costituita, appunto, dal "servizio centrale", in relazione ad eventuali esigenze connesse ad un miglior funzionamento delle operazioni di controllo nei confronti dei dirigenti degli organi periferici possono essere costituiti, con decreto del Ministro delle finanze, fino ad un massimo di ventuno uffici territoriali per il controllo interno con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi informativi necessari al Servizio centrale per effettuare il controllo sugli uffici finanziari operanti nell'ambito di ogni regione e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per il Ministero delle finanze la Corte ritiene, da ultimo, di dover valutare positivamente la previsione espressa di possibili misure del controllo interno; ed invero il DM 5 giugno 1995 n. 241 contempla, specificamente che il Ministro, sulla base degli elementi e delle valutazioni fornite dal Servizio centrale del S.In.Co:

- verifica l'osservanza degli indirizzi impartiti, delle priorità indicate e dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;
- modifica o integra gli indirizzi, le priorità o i provvedimenti stessi;
- accerta la sussistenza di eventuali responsabilità dei dirigenti generali, dei dirigenti e delle qualifiche equivalenti, anche in ordine ai doveri previsti dall'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 29 del 1993.

3.1.4. Prima di svolgere qualche osservazione sulla operatività dei servizi di controllo interno deve rilevarsi l'urgenza di formulare chiarimenti sulla questione, cruciale ad avviso della Corte, dello "statuto di autonomia" che - a garanzia della migliore funzionalità dei controlli interni - dovrebbe essere assicurato ai controllori nei confronti dei ministri: del tutto insufficiente appare, invero, la mera dichiarazione contenuta nella legge n. 273/1995: "il servizio di controllo interno è posto alle dirette dipendenze del ministro in posizione di autonomia"; non si esplicitano infatti, in alcun modo, i reali contenuti di questa autonomia, nè sono configurabili - allo stato - indici di concreto riferimento.

3.1.5. La ricognizione delle attività finora effettivamente svolte non dà luogo ad osservazioni: mancano, in verità, elementi conoscitivi sulla effettività delle funzioni espletate.

Elementi certi, e molto ricchi, sussistono soltanto per il servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, sul quale la Corte si è già peraltro ampiamente soffermata in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato 1994.

In una prima fase (i cosiddetti "primi interventi") il Servizio per il controllo interno della Presidenza si è impegnato, fortemente, pur la conoscenza sistematica e generale dell'apparato organizzativo, delle sue interdipendenze e della definizione degli obiettivi da raggiungere.

Dopo la fase della "mappatura" e dell'aggiornamento dei dati, il servizio si è dedicato alla sua missione tipica e cioè quella di individuare, pur se in maniera graduata, un modello per l'applicazione del controllo di

gestione, esemplificando la strumentazione che consente alle unità organizzative le decisioni migliori nei termini di economicità ed efficienza.

I "reports" fin qui resi dal servizio di controllo della Presidenza si rivelano utili: la Corte ritiene di poterli segnalare anche come prototipi di una attività che deve prendere corpo in tutte le amministrazioni.

Si è anche provveduto a "rileggere" il bilancio della Presidenza, muovendo dalla constatazione della assenza di una contabilità economica su cui fondare la funzione di controllo; pertanto pur non potendo seguire i fatti gestionali nel quadro di una contabilità economica, è stato considerato il bilancio finanziario della Presidenza in una visione che necessita - in prosieguo - di approfondimenti settoriali, ma che abbraccia l'intero sistema di uffici e dipartimenti.

3.2. *La misurazione dell'azione amministrativa:*

Già in sede di precedente relazione la Corte aveva riaffermato l'esigenza di un approfondimento rigoroso sul tema della misurazione dell'azione amministrativa, menzionando le cospicue iniziative intraprese da un organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il CNEL, infatti, fin dal mese di maggio 1994, ha avviato l'attività di un gruppo di lavoro interistituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa. Ha proseguito la sua attività nel corso di tutto il 1995 e nei mesi decorsi del 1996, organizzando - in particolare - due conferenze nazionali sulla misurazione (la prima nel luglio 1995, la seconda nel giugno 1996).

Preliminarmente, va ancora richiamata una sintetica puntualizzazione emersa in sede CNEL che, per la sua persistente validità, si riproduce testualmente: la misurazione si radica su principi riformatori, che incontrano "un consenso generalizzato quanto generico: mentre nessuno può dirsi contro, un po' tutti finiscono per difendere il proprio stato di fatto, manifestando una naturale ostilità a vedere introdotti criteri oggettivi in grado di mostrare meglio la distribuzione e la qualificazione di inefficienza ed inefficacia".

Subito poi va posto in luce che il recente periodo ha registrato, sul tema, contributi davvero notevoli, che la Corte apprezza per il loro valore innovativo in tema di riorganizzazione amministrativa.

A livello di approfondimenti compiuti un contributo particolarmente qualificato ed autorevole ha individuato - come presupposto per lo sviluppo delle funzioni di programmazione e controllo - diversi livelli nei quali si strutturano i processi decisionali: sono tre tipi che si distinguono per il grado di generalità del problema affrontato, per il contenuto decisionale e per il livello dei soggetti istituzionali. Al primo (macro) si riconnettono le decisioni strategiche incidenti sul quadro generale; al secondo tipo (meso) vanno ricondotti i processi decisionali riguardanti le diverse politiche pubbliche; il terzo (micro) fa riferimento alle scelte concernenti gli aspetti gestionali dell'azione amministrativa, indispensabili per l'accrescimento degli obiettivi assegnati alle politiche. Ciascun tipo di processo decisionale si poggia su intelaiature refluenti dall'attività continuativa di programmazione e controllo e da congrui sistemi informativi.

A questo punto va introdotta la misurazione. Le informazioni sull'attività amministrativa sono, invero, una risposta alle necessità formulate da chi interviene nei processi decisionali. Vengono a costituire, in altri termini, la vera determinante della qualità stessa dei risultati dei predetti processi, in ordine sia all'efficienza e all'efficacia delle scelte compiute sia alla trasparenza connaturale alla acquisizione di un consenso dai soggetti esterni.

In chiusura del discorso sul tema della misurazione, suscettibile comunque di ripresa in occasione di prossime attività referenti, la Corte ritiene utile porre in luce due argomentazioni di fondo, sviluppate in sede CNEL in occasione della seconda conferenza nazionale (10-11 giugno 1996).

La prima attiene alla generalizzata consapevolezza della necessità di introdurre nel dibattito e nel processo di riforma della Amministrazione attenzione crescente al problema della misurazione, che pur resta comunque un concetto teoricamente ambiguo ed empiricamente complesso.

Ed invero - e così si sostanzia l'altra argomentazione - "non si tratta solo di definire ed introdurre indicatori o parametri di riferimento adatti a rappresentare in modo efficace la complessa figura dell'azione amministrativa, ma ancor più di sviluppare sistemi di controllo direzionale capaci di monitorare il cambiamento delle logiche, delle procedure, dei tempi e delle qualità di funzionamento della pubblica amministrazione e di garantire, così, il miglioramento continuo della gestione pubblica".

4. Modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane.

4.1. In altra parte generale, della presente relazione, la materia del personale trova ampia, ed approfondita, trattazione; in particolare nel ricordato capitolo vengono esaminate sia l'evoluzione della spesa per il personale (con i connessi problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa) sia l'illustrazione delle autoriz-

zazioni di spesa per i contratti collettivi (fornendone un quadro d'insieme) con richiamo alle problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità e alla questione, non secondaria, della "tempistica" per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi stessi.

A quella parte della relazione si fa integrale riferimento anche per gli aspetti, spesso assai rilevanti, refluenti sul tema della organizzazione amministrativa.

Pertanto qui ci si limita, ora, ad ulteriori notazioni generali comunque interessanti il riassetto organizzativo.

4.2. In primo luogo, ed è profilo emblematico dei ritardi e delle vischiosità che connotano la materia della organizzazione della pubblica amministrazione, va soltanto ribadito il punto essenziale che pervade, almeno da un decennio, l'intreccio tra risorse umane operanti nell'amministrazione e la modernizzazione della stessa.

Ogni innovazione nell'ambito del lavoro pubblico non può essere disgiunta, a pena di decadere sul nascere, al riordino ed alla razionalizzazione degli apparati e delle loro funzioni, alla semplificazione permanente ed allo snellimento drastico dei procedimenti amministrativi.

Pertanto la Corte ritiene di segnalare al Parlamento le conseguenze fortemente negative determinate dal sostanziale abbandono, a partire dalla seconda metà del 1994, del disegno riformatore basato su deleghe legislative al Governo contemplate dalla legge n.537/1993 (talune, peraltro, parzialmente utilizzate), disegno incentrato - altresì- sulla semplificazione degli ordinamenti amministrativi; in questo secondo ambito ad una fase propulsiva ed elaborativa molto intensa (con l'emanazione di circa cinquanta "regolamenti" c.d. delegificanti) hanno fatto seguito momenti troppo riflessivi che hanno pregiudicato un riassetto che, per essere effettivo, avrebbe dovuto dispiegarsi a tutto campo.

4.3. Passaggio obbligato di ogni discorso su modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane è quello della dirigenza.

In proposito la Corte formula l'avviso di intraprendere la strada delle iniziative esemplari senza eccessiva preoccupazione per la non generalizzazione delle stesse.

Si ritiene pertanto di manifestare notevoli perplessità su recenti considerazioni del Dipartimento della Funzione pubblica (in "Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995", pag. 155) dove, in ordine al processo di responsabilizzazione dei dirigenti, c'è il richiamo a tener conto " della situazione attuale, che non sempre appare pronta a profonde mutazioni in senso gestionale"; non condivisibili appaiono, poi, le seguenti, ulteriori, considerazioni contenute nel citato documento: "non può escludersi che occorra, ancora per un certo periodo, un forte momento di impulso centrale che valga ad incentivare le responsabilità, in modo da innescare un processo virtuoso di autoalimentazione dell'autonomia dei soggetti a cui vengono demandate la gestione e le decisioni operative", e poi: "allorquando la fase di avvio sarà conclusa, posti determinati vincoli di spesa ed individuati taluni criteri generali, tutta la politica di gestione del personale dovrà svilupparsi nella sede propria, laddove si opera e si producono i servizi".

Per parte sua la Corte auspica, invece, una fase che non comprenda la "conclusione dell'avvio", ma dia immediata attuazione di tutto quello che già, nelle situazioni in atto, è possibile fare.

Sul tema della dirigenza la Corte ritiene poi che debba essere - di nuovo - rimessa al Parlamento una valutazione già contenuta nella relazione sul costo del lavoro pubblico deliberata dalle Sezioni Riunite, nelle adunanze del 28 novembre e del 20 dicembre 1995.

E' essenziale che la dirigenza pubblica sappia e voglia assumersi le nuove responsabilità, facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno all'ottimizzazione dei risultati e minimizzazione dei costi. Questo mutamento, anche culturale, richiede due condizioni: l'immediata applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n.29/1993, che prevede l'assegnazione agli uffici di livello dirigenziale della quota parte del bilancio dell'amministrazione (operazione che, a sua volta, implica la ristrutturazione del bilancio per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza, nonchè la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza, di un management ringiovanito, qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), motivato e autonomo rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali.

In ogni caso anche l'art. 3 del d. lgs. n.29 (dirigenti che dispongono di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo") deve divenire, in tempi strettissimi, operativo, superando inceppi di vario tipo anche endogeni all'amministrazione.

Ed invero molte resistenze sono interne alla stessa amministrazione; amministrazione - è bene sottolinearlo- costretta ad operare tra vincoli legislativi (150 mila leggi, regolamenti, disposizioni, circolari, accordi) e procedure defatiganti (durata media dei procedimenti non inferiore a 6 mesi, con punte di 3-5 anni) la quale,

sinora, ha prodotto servizi di qualità non elevata, con costi spesso insostenibili (presunta utilizzazione del 50% del tempo e delle risorse per l'autoamministrazione), costringendo i cittadini e le imprese a impegnare non pochi giorni l'anno per gli adempimenti burocratici, con un costo per la collettività certamente non facile da quantificare, ma che raggiunge cifre dell'ordine delle migliaia di miliardi (secondo valutazioni di fonte governativa).

In chiusura del discorso sulla dirigenza un cenno è da dedicare alla attivazione dell'albo dei dirigenti di cui all'art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 29; i recenti dati al 31 dicembre 1995, elaborati dal Dipartimento della Funzione pubblica, offrono peraltro dati scarsamente significativi; taluni elementi possono comunque esternarsi in questa sede.

Nel comparto ministeri la distribuzione del personale per sessi registra l'80,60% di dirigenti maschi, con conseguente consistenza femminile del 19,40%; per la distribuzione territoriale - sempre a livello di ministeri stessi - il nord ed il sud e le isole spuntano un valore percentuale quasi analogo (20,80% e 20,70%), mentre nel centro si totalizza il 58,50%.

L'età media permane stabile (53 anni), mentre l'anzianità media di servizio (27 anni) e quella nella qualifica (16 anni), sono diminuite di un anno rispetto alla precedente rilevazione; quanto alle conoscenze linguistiche i dati emersi dall'albo appaiono di relativa attendibilità: 31,13% per l'inglese parlato e 45,72% per il francese parlato.

Di qualche rilievo, e sicuramente maggiore dei precedenti, è il dato sui titoli di studio. Dall'albo tenuto dal dipartimento della Funzione pubblica risulta - per l'interezza dei comparti - che i dirigenti in possesso di laurea sono l'86,76% (percentuale che, ovviamente, sale al 96,95% se si considerano anche i medici ed i ricercatori). La netta prevalenza di laureati in giurisprudenza (34,51%) rispetto ad altri tipi di laurea conferma la tendenza delle pubbliche amministrazioni a privilegiare l'assunzione di personale con una formazione culturale a carattere prevalentemente giuridico rispetto ad altre quali: scienze amministrative, discipline statistiche e tecniche di programmazione, ancora scarsamente diffuse; da notare - poi - come il peso dei laureati in giurisprudenza assuma maggiore rilevanza quando l'analisi si sposta all'interno dei comparti, con un picco del 54,90% per gli enti pubblici non economici ed un dato del 41,37% per i ministeri, dove peraltro non è davvero insignificante il 19,16% di laureati in economia e commercio che supera, nettamente, i laureati in lettere e filosofia (11,19%).

Da ultimo va segnalato il dato relativo alle conoscenze informatiche; nel comparto ministeri gli "utilizzatori dichiarati" raggiungono il 55,99%, mentre nessuna conoscenza risulta per il 40,28% dei dirigenti.

4.4. Dopo i dirigenti, dei cenni vanno dedicati al cosiddetto personale dei livelli soprattutto perchè questo personale assume essenziale e determinante peso specifico nell'ambito di qualunque impostazione, sensata, di riorganizzazione amministrativa.

Deve premettersi che l'elemento che, con costanza, caratterizza la distribuzione del personale pubblico tra qualifiche e livelli è la frequente situazione di eccedenze e di vacanze, talvolta anche cospicue, rispetto alle previsioni degli organici di diritto: eccedenze nelle qualifiche superiori e vacanze in quelle inferiori.

Peraltro pur in presenza di piante organiche poco attendibili, le discrasie non sono casuali, ma il risultato dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (leggi 11 luglio 1980, n. 312 e 29 marzo 1983, n.93).

La riforma invero era stata concepita per migliorare la funzionalità dell'amministrazione, valorizzare la professionalità e l'autonomia del pubblico impiego ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico attraverso la sostituzione del sistema delle carriere con il sistema delle qualifiche professionali: invece - con la soppressione, almeno teorica, della progressione verticale mediante promozione da una qualifica all'altra, e previsione della sola progressione economica per classi di stipendio e scatti periodici - sono venuti meno i meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/ demerito che, per contro, andavano corretti ma non eliminati. Da qui appiattimento e demotivazione del personale, che sono stati, ad un tempo, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati, attraverso un variegato e farraginoso sistema di atipiche promozioni, concorsi interni e passaggi di livello, ricompattamenti, scivoli in qualifiche superiori, riallineamenti, reinquadramenti, operazioni di slittamento verso l'alto.

4.5. Un sintetico cenno va riservato alle operazioni di determinazione delle dotazioni organiche a seguito delle rilevazioni dei carichi di lavoro[3].

Le operazioni in questione sono intensamente intrecciate al processo di razionalizzazione delle strutture delle amministrazioni, così come indicato dal decreto legislativo n. 29, processo che si è articolato in varie fasi, come espressamente stabilito dalle leggi 24 dicembre 1993, n.537 e 23 dicembre 1994, n. 724, che hanno sostanzialmente proceduralizzato e tempificato le fasi stesse, prevedendo, dapprima, le modalità di rilevazione dei carichi di lavoro (attraverso una specifica metodologia), e quindi, la rilevazione dei carichi di lavoro a cura delle singole amministrazioni, la successiva verifica delle risultanze delle rilevazioni dei carichi di lavoro, da parte del Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato ed, infine -ciò che sarebbe dovuto avvenire entro il 30 giugno 1995 - la concreta quantificazione delle consistenze degli organici, ripartiti per qualifiche dirigenziali, qualifiche funzionali e profili professionali oltre che per le strutture nelle quali si articolano le amministrazioni interessate.

5. Ruolo ed attività del Dipartimento della Funzione pubblica

5.1. Il 1995 ed il primo semestre del 1996 continuano a registrare, ma non con la stessa intensità di precedenti periodi, l'azione propulsiva, di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Funzione pubblica; un maggior vigore, in particolare, sarebbe stato auspicabile in ordine a talune impostazioni di fondo del decreto legislativo n. 29/1993. E' pur vero - peraltro - che gli adempimenti (normativi e pratici) necessari all'attuazione della riforma sono demandati, in sostanza, alle singole amministrazioni residuando al Dipartimento per la Funzione pubblica compiti di impulso e di coordinamento generale che non riescono, peraltro, ad avere ragione di perspicaci inerzie e di robuste resistenze interne alle diverse amministrazioni.

La Corte ritiene comunque di dover sottolineare, qui, la persistente validità di un significativo riferimento a linee di fondo contenute in precedenti documenti curati dal Dipartimento della Funzione pubblica ("Rapporto sulle condizioni della Pubblica Amministrazione" ed "Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche"): ed infatti nella larga serie di rimedi ed interventi correttivi taluni continuano ad avere un essenziale rilievo ai fini della riorganizzazione amministrativa: il trasferimento delle decisioni in periferia, il completamento del disegno autonomistico, la ristrutturazione della rete dei pubblici poteri.

In ogni caso emergono, anche oggi, ulteriori azioni generali e singole iniziative che sono suscettibili di valutazione stante la loro stretta connessione con le tematiche della riorganizzazione amministrativa e del riassetto delle amministrazioni.

Vanno ricordati, così, la ormai consolidata azione del Dipartimento per la Funzione pubblica per la semplificazione delle procedure amministrative, il prosieguo attuativo della legge n. 241/1990[4], la evidenziazione delle potenzialità insite nella legge 4 gennaio 1968 n. 15 sull'autocertificazione, le iniziative di attuazione della norma del decreto legislativo n. 29/1993 sugli uffici relazioni con il pubblico, le altre iniziative in materia di snellimento burocratico, recupero di efficienza, superamento della iperdisciplina legislativa.

Speciale menzione merita, altresì, la complessa attività relativa alle operazioni - già dianzi ricordate nel presente capitolo - di determinazione delle piante organiche del personale delle pubbliche amministrazioni a seguito delle rilevazioni dei carichi di lavoro; uguale rilievo va conferito, anche, alle iniziative riguardanti le carte dei servizi, che durante l'intero anno 1995, e nei primi mesi del 1996, hanno registrato considerevole espansione.

5.2. Un ambito nel quale il Dipartimento della Funzione pubblica si è, nel 1995, ulteriormente attivato è quello della semplificazione dei procedimenti amministrativi, sia selezionando e coordinando progetti finalizzati, sia elaborando proposte specifiche di semplificazione dei procedimenti in questione.

La prima iniziativa si situa nel novero di attuazione dell'articolo 26 della legge 11 marzo 1988, n. 67, che ha istituito un fondo apposito per il finanziamento di progetti finalizzati all'ampliamento ed al miglioramento dei servizi, di progetti strumentali e per obiettivi, destinati anche al recupero della produttività, al superamento di procedure obsolete e all'informatizzazione delle strutture pubbliche; questi progetti registrano nuovi impulsi

---

[3] Queste operazioni vedono impegnato l'Ufficio per l'Organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni (UOPA) del dipartimento della Funzione pubblica che, nell'ambito della ristrutturazione del Dipartimento stesso, attuata con DD.P.C.M. 11 novembre 1993 n.597 e 14 aprile 1994 n. 321 (GG.UU. nn. 49 e 125 del 1994) è stato istituito con, tra le attribuzioni, anche quelle relative alla definizione delle dotazioni organiche del personale delle Pubbliche Amministrazioni.

[4] Per la legge n. 241 si fa rinvio ad apposito paragrafo (denominato "i regolamenti di attuazione della legge sulla trasparenza amministrativa") del capitolo riguardante l'attività normativa del Governo e i comitati interministeriali.

dovuti anche al fatto che il comma 5 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, abrogando quei commi dell'articolo 26 della citata legge 67/88 eccessivamente restrittivi, ha allargato il campo di intervento estendendolo a tutta la P.A.(sanità compresa).

Va, al riguardo, anche menzionato l'influsso esercitato dalle norme introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1994, n. 105 (Regolamento per la disciplina dei progetti finalizzati al miglioramento dei servizi, dei progetti sperimentali di tipo strumentale e per obiettivo, e dei progetti pilota finalizzati al recupero della produttività) che hanno determinato nuovi contenuti per i progetti finalizzati che debbono sperimentare soluzioni innovative atte a migliorare la funzionalità e l'efficienza delle prestazioni della P.A., con un particolare riguardo a quelle soluzioni aventi rilevanza per gli utenti.

I progetti presentati sono sottoposti al vaglio preliminare ed alla successiva valutazione del comitato tecnico-scientifico in essere presso il Dipartimento della Funzione pubblica; in proposito va rilevato che i progetti in carico sono passati da 43 di fine 1993 ai 190 del settembre 1995: il dato appare significativo dell'interesse esistente, al riguardo, nell'amministrazione.

I progetti[5] attengono a quattro aree di intervento che, con qualche genericità, possono così individuarsi: erogazione di servizi e semplificazione adempimenti a carico del cittadino; sportelli di accesso alle informazioni e documentazione amministrativa; organizzazione; controllo di gestione ed efficienza gestionale.

Va menzionato altresì, per la sua portata generale, il progetto pilota avente la denominazione di "cento progetti al servizio dei cittadini" (presentato a Roma, sede del CNR, il 16 marzo 1995).

In proposito, e sulla base di precisi elementi forniti dal Dipartimento della Funzione pubblica, è da sottolineare che i cento progetti sono stati selezionati tra più di 1.800 presentati da circa 1.100 strutture pubbliche d'ogni parte d'Italia e riguardanti tutti gli aspetti del servizio al pubblico (informazione, trasparenza, velocità, riduzione delle incombenze per il cittadino, chiarezza del linguaggio, ecc.). In particolare al Dipartimento sono pervenuti n. 626 progetti dai Ministeri, dagli Enti previdenziali n. 127 progetti, dalle camere di commercio n. 24 progetti, dalle unità sanitarie locali n. 492 progetti (riguardanti soprattutto l'umanizzazione dei servizi, la diffusione di informazioni agli utenti sulle strutture e sulle prestazioni, la semplificazione dell'accesso alle strutture sanitarie). E' stata particolarmente alta anche la risposta degli enti locali, che, più degli altri, sono impegnati nei servizi a diretto contatto con il pubblico: si tratta di n. 539 progetti provenienti da province, grandi metropoli e dai comuni medi e piccoli.

Da ultimo, nell'ambito "progettuale" finora illustrato, occorre menzionare, anche perchè rende operativa una forma di collaborazione tra pubblico e privato, il protocollo d'intesa "Progetto per la qualità nella P.A.", siglato il 7 giugno 1995 tra Dipartimento della Funzione pubblica e Confindustria[6].

5.3. Quanto alla elaborazione di proposte specifiche di semplificazione dei procedimenti amministrativi i problemi di fondo - connessi all'innovazione - si intrecciano con i temi, entrambi di rilievo istituzionale, della delegificazione e della deregolamentazione.

Nel recente periodo il Dipartimento della Funzione pubblica ha provveduto a selezionare una consistente quantità di procedimenti da trasformare, accorpare e semplificare e che si sommano a quelli già oggetto delle disposizioni recate dalla legge 537/93.

La selezione è stata effettuata sulla base di richieste rivolte ad oltre 200 amministrazioni ed associazioni di categoria, professionali e di rappresentanza dei diritti dei cittadini, al fine di segnalare procedimenti lunghi, complessi e di forte impatto sociale ed economico; sono comunque pervenute al Dipartimento circa 250 proposte di semplificazione di altrettanti procedimenti amministrativi che sono disciplinati da leggi spesso poco coerenti l'una con l'altra. Ne sono stati selezionati e individuati 124 di una certa rilevanza, il cui snellimento comporta un contenimento degli oneri di spesa.

I procedimenti attengono a materie complesse, come ad esempio la normativa urbanistica, nei suoi diversi aspetti riguardanti le lottizzazioni, i piani regolatori, i piani particolareggiati. In proposito, si era provveduto,

---

[5] A titolo esemplificativo può ricordarsi che l'INPS ha elaborato tre progetti, di cui uno, finanziato per 4.224 milioni di lire, riguarda "l'integrazione informativa INPS/Comuni" e prevede uno scambio bidirezionale di informazioni e dati di notevole interesse per l'utenza; un altro, finanziato per 3.094 milioni di lire, riguarda la "qualità totale del servizio"; il terzo, relativo all'istituzione di uno sportello unico Ministero delle finanze, Ministero del tesoro, INPS, INAIL e finanziato per 4.165 milioni di lire.

[6] Nelle iniziative del Protocollo si colloca il "Premio Nazionale per l'innovazione e la qualità nella P.A." gestito dalla Confindustria con il patrocinio del Dipartimento della funzione pubblica; il premio è destinato ai dirigenti pubblici. L'iniziativa intende premiare 10 progetti riguardanti il genere di innovazione "tecnologica", "organizzativa" o "legata alla collaborazione sinergica fra amministrazioni pubbliche".

dapprima, con il decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163 riguardante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni", che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di atti regolamentari (in prosieguo di tempo, peraltro, in sede parlamentare non sono stati ravvisati i presupposti di necessità e di urgenza per la richiesta di delega).

Conclusivamente sulla problematica della semplificazione dei procedimenti è da sottolineare che il Dipartimento della Funzione pubblica - come precisato in un suo documento - ritiene opportuno non "limitare la potestà normativa ai soli aspetti di semplificazione procedurale e di riduzione dei tempi e delle fasi del procedimento, che non consentirebbero di raggiungere pienamente gli scopi di razionalizzazione dell'azione amministrativa, che si intendono perseguire". Ad avviso del Dipartimento infatti "lo snellimento dell'elefantiaco apparato legislativo, che ancora blocca, in misura rilevante, l'attività delle pubbliche amministrazioni, è un problema che coinvolge non solo gli aspetti procedurali ma anche i profili strutturali propri di ciascun settore organizzativo"; pertanto lo stesso Dipartimento ha provveduto ad indicare, tra i criteri ed i principi cui attenersi nella stesura delle norme regolamentari, anche quello volto ad incidere sull'assetto delle competenze.

5.4. Altro fronte di impegno del Dipartimento si rinviene in materia di uffici per le relazioni con il pubblico - U.R.P. - (art. 12 del decreto lgs. 29/1993).

In proposito appaiono di rilievo i dati acquisiti presso lo stesso Dipartimento aggiornati al 31 dicembre 1995 che rivelano - in qualche misura - il quadro di "sensibilità istituzionale" diffusa e frammentata nei numerosissimi uffici pubblici dislocati sul territorio.

Si premette che il "totale approssimato" delle amministrazioni di riferimento per la istituzione degli URP è stimato in quasi 21.000 unità amministrative appartenenti ai diversi comparti della pubblica amministrazione: hanno fornito informazioni 3.956 unità organizzative (18,95% del totale), con un incremento rispetto alla situazione precedente, rilevata nel mese di luglio 1995, di 985 unità (+33,1%). Soltanto 1.743 (44,1%) hanno dichiarato di aver istituito l'URP, con una incidenza percentuale sul totale complessivo delle unità amministrative interessate alla istituzione degli URP dell'8,35%.

In base ai dati elaborati dal Dipartimento la distribuzione per comparto evidenzia al primo posto gli enti pubblici non economici (il 20,94% ha istituito l'URP); seguono gli enti locali (11,24%), la sanità (5,50%) i ministeri (5,07%); incidenze percentuali inferiori al 2,0% presentano i comparti dell'università e delle aziende autonome; nessuna unità amministrativa del comparto ricerca ha dichiarato di aver istituito l'URP.

Rispetto ad una precedente rilevazione, il riferimento al territorio evidenzia una crescita di oltre un punto percentuale nell'incidenza degli URP ubicati al Nord (50,32% contro 49,07%) e al Centro (25,76% contro 24,22%) ed un calo di quasi tre punti di quelli ubicati al Sud-Isole (23,92% contro 26,71%). Le regioni con la maggiore diffusione sono la Lombardia (13,94%), il Piemonte-Valle d'Aosta (13,94%), la Toscana (9,64%), la Sicilia (7,86%), il Lazio (7,86%) ed il Veneto (7,80%).

Nel comparto ministeri il 40,75% degli URP si trova nelle regioni del Centro, a fronte del 30,62% del Nord e del 28,63% del Sud-Isole. Le regioni dove è maggiormente diffusa la istituzione degli URP nelle amministrazioni ministeriali sono la Toscana (17,40%) e la Sicilia (14,53%).

Nel comparto degli enti locali territoriali, il 61,17% degli URP è ubicato in amministrazioni del Nord, il 20,95% del Sud-Isole e soltanto il 17,87% del Centro. La Lombardia (19,07%), il Piemonte-V. D'Aosta (17,87%) ed il Veneto (10,63%) sono le regioni maggiormente rappresentative, mentre la Basilicata, con il 40,46%, è la regione dove si registra la più alta incidenza di comuni che hanno istituito l'URP sul totale di comuni presenti nel territorio regionale.

Nelle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale il 47,06% è ubicato al Nord, il 29,41% al Centro ed il 23,53% al Sud-Isole. Il Piemonte-V. d'Aosta (16,67%), il Lazio (13,73%), l'Emilia Romagna (11,76%) e la Toscana (11,76%) rappresentano le regioni con il maggior numero di URP.

La messe dei dati che precedono, che la Corte ritiene di dover segnalare al Parlamento pur se raccolti ed elaborati in sede diversa dagli uffici di controllo della Corte stessa, dà luogo a sintetiche valutazioni.

Innanzi tutto va constatato, positivamente, che la previsione normativa non è rimasta lettera morta e che sussiste, nel tessuto organizzativo diffuso delle pubbliche amministrazioni, un sistema in movimento nel quale le "evoluzioni costanti" dovrebbero caratterizzare il breve periodo.

Poco significativo appare il dato del comparto ministeri in quanto la localizzazione nella capitale di molti uffici non consente di rapportare, in modo attendibile, dati del centro, nord e sud del Paese.

Va invece posto in luce il dato degli enti locali territoriali, che evidenzia un "picco" degli URP nel Nord (61,18%), a fronte del 20,95% del Sud-Isole ed addirittura del solo 17,87% del centro.

Anche i dati delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale confermano, altresì, il trend di prevalenza degli URP nella componente settentrionale del Paese: ed è invero significativo uno scarto dal 47,06% al 29% e 23% circa del centro e del sud-isole.

5.5. Quanto ad ulteriori compiti del Dipartimento della Funzione pubblica va ricordata, altresì, la materia delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti (art. 24 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 ed art. 58 del decreto leg.vo 3 febbraio 1993, n. 29).

In proposito c'è da registrare una sostanziale inadempienza alle direttive impartite con circolare n. 11/93 del 24 marzo 1993. Il Dipartimento, per conseguenza, si è indotto ad emanare, in data 19 dicembre 1995, una circolare per sensibilizzare nuovamente le amministrazioni interessate nonchè per fornire ulteriori informazioni circa i dipendenti coinvolti e la tipologia degli incarichi da segnalare, fissando al 31 marzo 1996 il termine utile per tale adempimento.

In proposito deve porsi in evidenza, comunque, che lo stesso Dipartimento ha segnalato che le tabelle predisposte costituiscono un campione non omogeneo e poco rappresentativo: infatti soltanto il 40% delle amministrazioni interessate ha risposto all'indagine. Inoltre la variabilità che emerge, negli anni di riferimento, sia per il numero degli incarichi che per i compensi liquidati, è da ascrivere - certamente - alla parzialità dei dati ed al flusso casuale di informazioni: in definitiva non viene rispecchiato il reale andamento del fenomeno degli incarichi che, per contro, è ipotizzato in costante aumento.

5.6. Da ultimo si fa riferimento alla materia delle "carte dei servizi", ricordando che presso il Dipartimento della Funzione pubblica è operativo il "Comitato per l'attuazione della Carta dei servizi" (al quale sono pervenuti - al 30 aprile 1996 - 171 "riscontri attuativi" per la sanità, 989 per la scuola, 386 per il settore gas e 179 per il settore elettrico).

L'anno decorso registra, comunque, una forte espansione delle carte dei servizi; si segnalano, così, le seguenti emanazioni di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri:

- DPCM 19 maggio 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari; al citato DPCM hanno fatto seguito le linee-guida di attuazione della carta n. 2/95 (pubblicata nella gazzetta ufficiale del 31 agosto 1995 - Supplemento ordinario n. 203).
- DPCM 7 giugno 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi scolastici;
- DPCM 18 settembre 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi del settore gas;
- DPCM 18 settembre 1995: Carta dei servizi del settore elettrico;
- DPCM 30 gennaio 1996: carta della qualità del servizio postale.

Tra le tante affermazioni - talune troppo generiche o di mero principio - contenute nei documenti appena elencati, si ritiene di enucleare - stante il rilievo dispiegato negli assetti organizzativi di istituzioni, aziende ed enti - tre profili relativi alla sanità, alla scuola ed al servizio postale.

Le linee-guida predisposte dal Ministero della sanità prendono atto, positivamente, delle implicazioni organizzative delle aziende e della gradualità dei tempi. E' infatti precisato che l'adozione di carte dei servizi delle strutture sanitarie è un'operazione impegnativa che deve essere affrontata con la necessaria gradualità, pur rispettando i termini prefissati; l'adozione di una Carta dei servizi, e in particolare l'adozione di standard, ha infatti, delle implicazioni organizzative che non devono essere sottovalutate. Come principio generale, viene, poi, affermato che la Carta dei servizi non è solo una forma di impegno verso i cittadini-utenti, ma anche un potente strumento di gestione interna e di coinvolgimento degli operatori professionali sugli obiettivi di miglioramento delle prestazioni e del servizio.

Per la scuola i principi fondamentali fissano alcuni "punti fermi", meritevoli di menzione:

a) le istituzioni scolastiche, al fine di promuovere ogni forma di partecipazione, garantiscono la massima semplificazione delle procedure ed un'informazione completa e trasparente;

b) l'attività scolastica, ed in particolare l'orario di servizio di tutte le componenti, si informa a criteri di efficienza, di efficacia, flessibilità nell'organizzazione dei servizi amministrativi, dell'attività didattica e dell'offerta formativa integrata;

c) per le stesse finalità, la scuola garantisce ed organizza le modalità di aggiornamento del personale in collaborazione con istituzioni ed enti culturali, nell'ambito delle linee di indirizzo e delle strategie di intervento definite dall'amministrazione.

Infine la carta della qualità del servizio pubblico postale si sofferma, in modo specifico, sull'accertamento e la valutazione dei servizi.

Si dichiara, così, che il Ministero PT e l'EPI (Ente Poste Italiane) intendono pervenire alla "certificazione esterna della qualità" dei servizi con specifico riferimento ai tempi di recapito (obiettivi di prestazione) ed alla quota percentuale del corriere per i quali tali tempi sono rispettati (obiettivi di qualità). Per conseguenza le prestazioni dei servizi postali sono rilevate, a partire dal 1° gennaio 1996, in base a metodologie analoghe a quelle adottate dalle altre organizzazioni postali europee sulla base delle corrispondenti indicazioni dell'Unione europea ed a quelle adottate da parte dell'Union Postale Universelle (UPU) e dell'International Post Corporation (IPC).

Viene da ultimo precisato che per una efficace azione di vigilanza e controllo della qualità dei servizi postali sono rilevati, con periodicità almeno trimestrale, dati per ciascun tipo di servizio offerto sia con riferimento all'intero territorio sia a livello locale.

Per concludere il tema devono ricordarsi le "linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità" oggetto della deliberazione del CIPE in data 24 aprile 1996.

Per l'aspetto organizzativo va posto in debita evidenza il principio seguente, contenuto nella deliberazione: la regolazione dei servizi pubblici di pubblica utilità, ove non diversamente disciplinato per legge, è effettuata dalle amministrazioni attraverso la stipula di contratti di programma con le aziende erogatrici dei servizi; il contratto di programma è strumento finalizzato a tutelare gli interessi dei consumatori attraverso adeguate condizioni di concorrenza, efficienza ed economicità dei servizi medesimi.

In definitiva il contratto di programma viene individuato quale strumento idoneo a definire il processo di evoluzione delle imprese interessate da situazioni di inefficienza e distorsione verso condizioni di efficienza prossime a quelle garantite da mercati concorrenziali, nonchè verso condizioni di equilibrio finanziario compatibili con la realizzazione anche di iniziative straordinarie di investimento volte alla modernizzazione dei servizi.

6. I contributi per l'innovazione.

6.1. *Le tecnologie dell'informazione, i relativi sistemi ed il ruolo dell'AIPA*

6.1.1 Può ribadirsi, a livello di preliminare osservazione, che il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 ha sicuramente concluso, in positivo, una fase troppo lunga della informatica pubblica caratterizzata sia da un eccessivo tasso di spontaneismo che da una fragilità strutturale ed organizzativa delle amministrazioni. Ora può farsi riferimento a regole, le quali per loro natura esigono verifiche a fronte di esperienze applicative con correlata e concreta identificazione di responsabilità e di compiti specifici.

Logico antecedente, e presupposto sostanziale, della nuova regolamentazione dell'informatica nelle amministrazioni pubbliche, è costituito - ancora una volta - dal decreto legislativo n. 29/1993. Ed invero, il percorso di avvicinamento al nuovo modello di amministrazione voluto dal legislatore - imperniato sull'autonomia ed il decentramento dei poteri decisionali e di gestione, sulla semplificazione e integrazione dei procedimenti (conferenze di servizi e accordi di programma) e sull'effettivo conseguimento dei "risultati" (e non sulla semplice emanazione di "atti") - trova uno snodo essenziale nella realizzazione e nel potenziamento di sistemi informatici integrati, in grado di assicurare la circolazione delle informazioni e dei documenti senza vincoli spazio - temporali.

Nella presente sede referente si ritiene, ora, di dover illustrare due profili legati ad accadimenti propri dell'anno 1995, e cioè , l'elaborazione del documento sulle linee strategiche per il triennio 1996-1998 e la direttiva contenente principi e modalità per la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione.

6.1.2 Le "linee strategiche" hanno formato oggetto della nota AIPA 103/2679 del 28/4/1995, e sono state approvate nell'adunanza dell'Autorità del 22 febbraio 1995.

Molti aspetti trattati sono di specifico interesse per la riorganizzazione dell'amministrazione; la Corte ritiene - peraltro - di dover segnalare i cinque punti che seguono, contraddistinti da peculiare impatto sulla situazione di assetto ordinamentale ed organizzativo degli apparati pubblici.

In primo luogo viene sottolineato che l'uso di strumenti informatici può ridurre l'inefficiente uso delle risorse solo se parallelamente viene sviluppato ed attuato un concreto progetto di razionalizzazione organizzativa delle amministrazioni, riducendo il personale addetto ovvero ottenendo un incremento di produttività. In questo senso, si deve passare a forme di lavoro in cui il singolo operatore della amministrazione sia reso autonomo nella propria attività, ma allo stesso tempo si senta responsabilizzato e risponda delle eventuali mancanze.

In secondo luogo si pone in luce che la logica di concentrare i finanziamenti su pochi processi ed in poche amministrazioni, coniugata con la scarsa efficienza dell'investimento, porta ad un sistema volto prevalente-

mente all'autoconservazione; le amministrazioni sono invitate - perciò - ad approfondire quali siano, nell'ambito delle nuove realizzazioni, le linee di intervento prioritarie, potenziando, anche con il contributo di risorse esterne, la propria capacità progettuale di guida e di controllo ed effettuando una precisa analisi dei costi e dei benefici.

Viene, poi, formulata una raccomandazione nel senso di assumere le decisioni di affidamento all'esterno solo dopo aver acquisito una completa e approfondita comprensione dello stato corrente dei servizi, del loro livello di qualità, della composizione dei costi, eventualmente confrontando la situazione esistente con quella di organizzazioni simili. Nel far questo le amministrazioni possono - peraltro - essere aiutate da aziende specializzate in attività di auditing e valutazione, mentre l'AIPA, per parte sua, fornisce un supporto di orientamento metodologico.

Altro aspetto di rilievo sul piano della organizzazione: come posizione generale relativamente al rapporto con i fornitori, si consigliano le amministrazioni di affidarsi a fornitori che possano realmente porsi in rapporto di partnership nei processi di razionalizzazione e rinnovamento tecnologico; le amministrazioni sono invitate - così - ad utilizzare diffusamente gli strumenti messi a disposizione dal mercato, quali le certificazioni di qualità dei fornitori e la selezione tramite gara.

Le linee strategiche individuano, da ultimo, un obiettivo finale: quello della completa interoperabilità dei sistemi, intesa come possibilità per tutti gli agenti del sistema informativo di scambiare messaggi e servizi con una completa trasparenza sulle modalità realizzative e su una base di una mutua comprensione del loro significato; l'indicazione che è possibile dare consiste nel privilegiare prioritariamente il raggiungimento della interoperabilità negli strati bassi del sistema.

6.1.3. I principi e le modalità per la realizzazione della rete unitaria della Pubblica Amministrazione sono stati oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995).

Della direttiva in questione la Corte apprezza la qualificazione concettuale della rete, preliminarmente indispensabile.

Dunque la rete unitaria (da realizzare in modo da evitare interferenze che compromettano l'attività corrente delle amministrazioni) assicura l'interconnessione telematica di tutte le reti esistenti; le reti delle singole amministrazioni - anche dopo l'integrazione all'interno del sistema unico - continuano a funzionare sotto la responsabilità di queste ultime, conservandosi a ognuna di esse anche la competenza e la responsabilità della progettazione e realizzazione dei propri sistemi informativi, pur se nel rispetto di nuove regole tecniche comuni.

Pertanto la rete unitaria si manifesta come un sistema integrato delle singole reti (e, dunque, come "rete di reti").

Due menzioni sono da fare, altresì, per l'ambito "risorse umane". Ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio, il Ministro per la funzione pubblica, anche in vista della mobilità e riqualificazione del personale, promuove - in collaborazione con l'Autorità per l'informatica e avvalendosi della scuola superiore della pubblica amministrazione - attività di formazione volte a sviluppare l'approccio informatico allo svolgimento del lavoro amministrativo, prevedendo corsi destinati al personale dirigenziale e a quello delle qualifiche funzionali.

Il Ministro, poi, al fine di dotare la Pubblica amministrazione di personale con specifica professionalità, assume le opportune iniziative per l'indizione di concorsi per l'accesso a ruoli unici per le qualifiche tecniche in materia informatica.

6.1.4. Quanto al ruolo della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) si sottolinea, qui, l'approvazione del piano triennale per l'informatica 1996 - 1998 ed il rapporto sulla spesa per informatica nella pubblica amministrazione centrale; ciò, peraltro, nel contesto di altre multiformi attribuzioni, delle quali si farà specifico riferimento nel referto contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 39/1993, che sarà deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte nell'autunno del corrente anno 1996.

Sul piano triennale va ricordato, innanzitutto, che esso è stato presentato il 28 luglio 1995 nel corso di un incontro con i responsabili dei sistemi informativi delle amministrazioni, al quale hanno partecipato anche i Ministri della Funzione Pubblica e di Grazia e Giustizia.

Successivamente è stata portata a termine la valutazione delle bozze di piano presentate oltre i termini programmati (sette amministrazioni) e si è provveduto ad includere le stesse nel Piano Triennale; tale integrazione ha comportato la revisione delle considerazioni generali e di tutte le tabelle riportanti i valori totali e parziali.

Il Piano Triennale per l'Informatica della P.A. 1996-1998, completo delle bozze di piano di tutte le amministrazioni, è stato poi approvato dall'Autorità nell'adunanza del 14 settembre 1995; il piano, che prosegue l'attuazione del ciclo di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati iniziato con il precedente ciclo di pianificazione, è caratterizzato dai seguenti dati di sintesi:

- ricomprende le attività di 30 amministrazioni centrali dello Stato e di 14 Enti non economici di rilevanza nazionale;
- prevede 172 nuovi progetti;
- introduce i seguenti nuovi progetti intersettoriali: il telelavoro; la reingegnerizzazione delle strutture delle amministrazioni; lo snellimento delle procedure amministrative;
- propone finanziamenti per complessivi 3.078.986 milioni per l'esercizio 1996 e 9.093.731 milioni per l'intero triennio. Per le amministrazioni centrali viene proposto un finanziamento di 2.645.651 milioni per il 1996 e di 7.979.543 milioni sul triennio. I finanziamenti previsti per gli enti non economici ammontano a 433.335 milioni per il 1996, mentre per il triennio si propone un finanziamento di 1.114.188 milioni.

6.1.5 In ordine alla spesa per l'informatica è da premettere che nel 1995, secondo quanto stabilito nel bilancio di previsione, le dotazioni di competenza con riferimento ai capitoli di bilancio di esclusiva pertinenza informatica risultavano pari a 2.363,9 miliardi di lire, di cui circa 1.860 miliardi concentrati in cinque Ministeri (Finanze, Tesoro, Grazia e Giustizia., Interno e Pubblica Istruzione); le autorizzazioni di cassa ammontavano a 2.638 miliardi.

L'entità dei residui, all'inizio dell'anno, risultava pari a 2.180,8 miliardi .

Considerare i soli capitoli di esclusiva pertinenza informatica significa - peraltro - non contabilizzare le quote utilizzate per spese in informatica di risorse finanziarie stanziate sui capitoli promiscui e le disponibilità definite da alcune leggi speciali.

In ordine al concreto andamento della spesa occorre fare riferimento alla voce "servizi meccanografici ed elettronici" rinvenibile nel rendiconto. Al riguardo cedono nettamente gli impegni (1.631 miliardi; -19,3%) e, in misura ridotta, i rispettivi pagamenti (1.764 miliardi; -3,4%); va notato, peraltro, che parte degli oneri, secondo una migliore classificazione economica, sono allocati nell'omologa voce della categoria XI (549 e 144 miliardi), per cui la spesa complessiva per l'informatica supera, sia pure di poco, il livello del precedente esercizio.

6.2. *Apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale*

6.2.1. E' contraddistinto da forte interesse, nella tematica generale sugli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, lo sviluppo del sistema statistico nazionale per l'impulso determinante fornito dall'ISTAT.

La Corte non può non valutare positivamente la tempestività con cui si è addivenuti, nel più recente periodo, alla definizione di due essenziali adempimenti:

- l'approvazione dell'elenco delle rilevazioni rientranti nei programmi statistici nazionali, per quali sussiste l'obbligo dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti (D.P.R. 22 gennaio 1996);
- l'approvazione del programma statistico nazionale per gli anni 1996-1998 (intervenuta con DPCM 11 dicembre 1995).

Dell'ultimo programma vanno richiamati, testualmente, alcuni tratti peculiari perchè hanno positive conseguenze sul disegno della organizzazione dei pubblici uffici.

Gli obiettivi, necessariamente generici, in un programma riferito all'"universo amministrativo del Paese" sono sostanzialmente orientati: al sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali e all'introduzione di campi di indagine dettati da regolamenti e direttive comunitarie o da accordi internazionali; al soddisfacimento del fabbisogno di informazione statistica mediante una più ampia utilizzazione dei giacimenti informativi esistenti presso le pubbliche amministrazioni ed un più efficace sfruttamento dei dati già raccolti; al miglioramento della qualità dei prodotti statistici (in particolare per quanto riguarda l'affidabilità); al maggior dettaglio territoriale delle informazioni; al miglioramento della diffusione dei prodotti statistici, per quanto riguarda sia le modalità sia i tempi .

Ad avviso dell'ISTAT sussistono, però, difficoltà al raggiungimento pieno e tempestivo degli obiettivi enunciati; esse vengono, essenzialmente, identificate:

- nella tuttora mancante collaborazione al programma di alcune amministrazioni (Ministeri del Commercio estero, delle Poste e telecomunicazioni, dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica);

- nelle difficoltà in cui attualmente si dibattono gli uffici di statistica del Sistema, legate essenzialmente al mancato effettivo riconoscimento, nell'ambito della amministrazione di appartenenza, del ruolo per essi previsto dal decreto legislativo 322/1989; soluzioni possono essere individuate - peraltro - nell'ambito dei nuovi modelli organizzativi prefigurati dal decreto legislativo 29/1993, in corso di adozione nelle pubbliche amministrazioni;
- nell'ancora carente coordinamento tra soggetti del Sistan (finalizzato allo sviluppo di sistemi statistici integrati) capaci di rispondere in modo efficace ai bisogni di una domanda sempre più complessa e articolata.

6.2.2. Gli apporti dell'ISTAT si stanno rivelando sempre più consistenti per una riforma amministrativa pragmatica ed un riassetto di uffici ed apparati, costretti a confrontarsi non con opinioni ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare.

Sono così proseguite, nel 1995 e nei primi mesi del 1996, le ricerche ISTAT nell'ambito del progetto finalizzato pubblica amministrazione del CNR, sfociate anche in iniziative di studio proprio su questioni di "organizzazione e funzionamento".

Il tema delle valutazioni delle attività si è dimostrato, nel tempo più recente, cruciale: il passaggio, con consequenziali integrazioni, tra un modello burocratico di amministrazione ed uno manageriale (delineato dal decreto l.gs n. 29/1993) ha richiesto - proprio in sede ISTAT - approfondimenti sul significato degli indicatori; in particolare è maturata la consapevolezza non tanto della importanza di scegliere singoli indicatori quanto di instaurare relazioni tra l'insieme degli indicatori esistenti e le cause sottostanti da individuare; in presenza - poi - di frequenti mutazioni organizzative e funzionali sussiste il rischio, affatto teorico, di disporre di indicatori non appropriati. In sede ISTAT, infine, è stata sottolineata una diversificata significatività degli indicatori in relazione ai tre livelli di contesto (micro, meso e macro) dei quali si è fatto cenno nel precedente paragrafo n. 3 della presente relazione.

L'ISTAT ha attivato, infine, l'Osservatorio sulle metodologie e le innovazioni in ordine alle modalità con le quali vengono organizzati e svolti nelle pubbliche amministrazioni i processi produttivi, realizzando conoscenze, anche sofisticate, dei meccanismi di funzionamento interno e di relazione verso l'esterno.

Al riguardo l'Osservatorio citato si è orientato verso l'identificazione di tre grandi aree suscettibili di futuri, ulteriori, approfondimenti (organizzazione del lavoro e connessi aspetti di gestione programmata del personale, utilizzo delle informazioni rilevanti a fini di decisione e di gestione operativa delle attività amministrative, ruolo e limiti degli aspetti procedimentali nell'ambito delle organizzazioni pubbliche).

Tabelle sul Ministero dei trasporti e della navigazione e sul soppresso ministero della marina mercantile. (da riferire al paragrafo 2 sottoparagrafo 2.2.4 del presente capitolo)

Il consuntivo del Ministero della Marina mercantile per l'anno 1993 dà le seguenti risultanze:

TOTALE	RS	2.282,4 miliardi
	CP	2.322,4 miliardi
	CS	3.513,1 miliardi

Quello del Ministero dei trasporti è risultato il seguente:

TOTALE	RS	3.735,3 miliardi
	CP	3.359,7 miliardi
	CS	4.339,9 miliardi

La somma dei due ministeri per l'anno 1993 è risultata la seguente:

Ministero della Marina	RS	2.282,4 + 3.735,3 =	6.017,7 miliardi
mercantile + Ministero	CP	2.322,4 + 3.359,7 =	5.682,1 miliardi
dei trasporti (totali)	CS	3.513,1 + 4.339,9 =	7.853,0 miliardi

Il peso percentuale dei singoli ministeri sul complesso risulta :

	Ministero della Marina mercantile %	Ministero dei trasporti %	TOTALE %
RS	38	62	100
CP	41	59	100
CS	45	55	100

Il rendiconto del 1995 relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione confrontato con i rendiconti distinti dei Ministeri dei trasporti e della Marina mercantile mostra come siano diminuiti i residui di 427,3 miliardi (pari al 7,10%). Per contro sono aumentati gli impegni sulle previsioni di competenza ed i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, rispettivamente di 1.170,8 miliardi (20,6%) e di 630,9 miliardi (8,1%).

Rendiconto dell'anno 1993

Ministero della Marina	RS	6.017,7 miliardi
mercantile+ Ministero	[redacted]	[redacted]
dei trasporti (totali)	CS	7.853,0 miliardi

Rendiconto dell'anno 1995

Ministero dei trasporti e navigazione	RS	5.590,4 miliardi
	[redacted]	[redacted]
	CS	8.483,9 miliardi

In ordine alla classificazione per rubriche si sviluppa la seguente tabella che mette a confronto i dati del 1993 e del 1995 facendo riferimento - appunto - alle rubriche.

RUBRICHE	Ministero	'93 CP (mld)	%	'95 CP (mld)	%
- Servizi generali	MT	47,4	0,83	123,6	1,81
- M.C.T.C.	MT	3.002,7		3.928,8	
- Aviazione civile	MT	303,9	5,35	262,0	3,83
- P.O.C.	MT	5,7	0,10	5	0,08
- Servizi generali	MM	51,3	0,90		
- Lav. mar. - Naviglio	MM	1.158,8		1.443,4	
- Capitanerie di porto	MM	255,8	4,50	380,9	5,55
- Servizi marittimi	MM	550,8	9,69	569,2	8,30
- Lav. mar. e portuale	MM			5,2	0,08
- Dif. mare - Demanio	MM	170,4	3,00	133,1	1,95
- Pesca	MM	155,3	2,73		
TOTALE		5.682,1	100,00	6.852,0	100,00

Dalla tabella risulta che nel 1993 due rubriche assorbivano ca. il 73% della spesa dei ministeri. Nel 1995, quindi dopo l'accorpamento, le stesse rubriche assorbono oltre il 78% della spesa del Ministero dei trasporti e navigazione. Per contro la rubrica dedicata alla programmazione copre meno dello 0,1% nel 1993 0,08% nel 1995 della spesa.

Le tabelle che seguono si riferiscono a dati differenziati per centri di responsabilità e funzioni obiettivo:

Dati per l'anno 1995 facendo riferimento ai centri di responsabilità (direzioni generali)

CENTRI DI RESPONSABILITA' (direzioni generali)	'95 CP in miliardi	%
1. Gabinetto e segreterie particolari	9,4	0,1
2. M.C.T.C.	3.620,4	
3. Aviazione civile	234,0	3,4
4. P.O.C.	5,8	0,1
5. Affari generali e del personale	406,4	5,9
6. Naviglio	1.449,0	
7. Capitanerie di porto	410,5	6,0
8. Navigazione e traffico marittimo	100,2	1,5
9. Lavoro marittimo	28,3	0,4
10. Demanio marittimo e dei porti	179,7	2,6
11. Ispettorato tecnico	408,3	5,9
TOTALE	6.852,0	100,0

L'analisi sui centri di responsabilità individuati dalla RGS conferma le stesse percentuali viste in precedenza. Le direzioni generali MCTC e Naviglio coprono da sole oltre il 74% della spesa totale del Ministero per il 1995.

Dati per l'anno 1995 facendo riferimento alle funzioni obiettivo

FUNZIONI OBIETTIVO	'95 CP in miliardi	%
1. Indirizzo politico amministrativo	14,8	0,2
2. Trasporto su strada	403,2	5,8
3. Trasporto su rotaia	3.161,3	
4. Trasporto aereo	234,0	3,4
5. Trasporto per via d'acqua	2.225,5	
6. Trasporti misti e speciali	81,6	1,2
7. Controllo del mare e delle coste	410,5	6,0
8. Servizi generali	321,1	4,8
TOTALE	6.852,0	100,0

L'analisi sulle funzioni obiettivo di primo livello mostra ancora come oltre il 78% della spesa sia concentrata; sono evidenti tuttavia specifiche attività: il trasporto su rotaia e il trasporto per vie d'acqua.

Dati di competenza per il 1995: funzioni obiettivo di secondo livello

FUNZIONI DI SECONDO LIVELLO	'95 CP in miliardi	%
INDIRIZZO POLITICO AMMINISTRATIVO		
1.1. Diretta collabor. OO.DD. politica	8,9	0,13
1.2. Programmazione	5,8	0,08
TRASPORTO SU STRADA		
2.1. Autotrasporto	106,1	1,55
2.2. Motorizzazione	171,1	2,49
2.3. Strutture ed impianti	117,4	1,71
2.4. Sicurezza del trasporto su strada	7,9	0,12
TRASPORTO SU ROTAIA		
3.1. Rete nazionale	0,1	0,0
3.2. Rete locale	2.609,7	38,0
3.3. Metropolitane	549,2	8,4
3.4. Sicurezza del trasporto su rotaia	2,6	0,04
TRASPORTO AEREO		
4.1. Opere aeroportuali	10,6	0,15
4.2. Esercizio aeroporti	13,6	0,20
4.3. Esercizio navigazione aerea	204,7	2,95
4.4. Sicurezza del trasporto aereo	5,6	0,08
TRASPORTO PER VIE D'ACQUA		
5.1. Navigazione marittima	30,1	0,44
5.2. Trasporto marittimo	131,3	1,90
5.3. Infrastrutture	180,5	2,60
5.4. Credito navale	1.446,0	21,0
5.5. Sicurezza del trasporto navale	375,4	5,46
5.6. Navigazione interna	62,9	0,92

TRASPORTI MISTI E SPECIALI		
6.1. Interporti	70,6	1,03
6.2. Trasporto intermodale	9,7	0,14
6.3. Trasporti speciali ed impianti a fune	0,6	0,01
6.4. Sicurezza dei trasporti speciali	0,7	0,01
CONTROLLO DEL MARE E DELLE COSTE		
7.1. Attività delle Capitanerie di porto	305,1	4,40
7.2. Vigilanza e soccorso	35,1	0,51
7.3. Servizi di interesse generale	69,8	1,02
SERVIZI GENERALI		
8.1. Gestione delle risorse umane	102,3	1,50
8.2. Acquisizione e gestione delle risorse strumen.	48,9	0,70
8.3. Attività contabili e ragioneria	7,4	0,10
8.4. Risorse informatiche	95,6	1,40
8.5. Ricerca, studi, consulenze	39,1	0,55
8.6. Comunicazione istituzionale	0,1	0,0
8.7. Contributi rimborsi, varie	25,1	0,37
8.8. Contenzioso	2,4	0,04
TOTALE	6.852,0	100,00

Dalla lettura dei dati riclassificati per funzioni di secondo livello, risulta evidente che gli investimenti in grandi opere, infrastrutture, strutture ed impianti rappresentano oltre la metà (50,9%) delle spese di competenza del Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1995.

La maggior parte della spesa per detti investimenti è dedicata al trasporto locale su rotaia ed è pari a ca. il 38%.

Il finanziamento sotto forma di contributi e sovvenzioni per la costruzione di mezzi di trasporto, soprattutto navali, costituisce il 22,9% del totale della spesa.

Per l'attività amministrativa del ministero sono stati spesi nel 1995 più di 300 miliardi, pari al 4,5% del totale.

Risulta consistente la spesa per le attività di speciali servizi (p. es.: capitanerie di porto, esercizio della navigazione aerea e marittima) pari all'11,9%. Tale spesa si riferisce soprattutto al personale.

Circa il 9,8% è stato destinato agli interventi e alle ricerche per migliorare la sicurezza del trasporto nonchè per lo studio e l'applicazione di nuove normative.

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

PERSONALE

Sommario: — 1. **Introduzione;** 1.1. *Il "nuovo" pubblico impiego nel contesto delle riforme amministrative;* 1.2. *Alcuni problemi di attuazione del d.lgs. n. 29/1993;* 1.3. *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio;* 1.4. *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993.*
2. **Il quadro normativo.**
3. **L'evoluzione della spesa per il personale;** 3.1. *La spesa per il settore statale;* 3.2. *La spesa per il personale delle amministrazioni dello Stato;* 3.3. *Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.*
4. **Le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi nelle leggi finanziarie 1994-1996: un quadro d'insieme.**
5. **Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sui contratti collettivi;** 5.1. *Il controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati;* 5.2. *Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi;* 5.3. *Le ritenute dei contributi sindacali;* 5.4. *Problemi particolari.*
6. **I tempi per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi.**
7. **Consistenza del personale, piante organiche, mobilità.**

1. Introduzione

1.1. *Il "nuovo" pubblico impiego nel contesto delle riforme amministrative*

Il 1995 ed i primi mesi del 1996 sono stati caratterizzati da una intensissima attività negoziale, che ha portato al sostanziale completamento della prima tornata contrattuale successiva alla riforma del pubblico impiego, realizzata con i decreti delegati del 1993 [1]. I contratti collettivi finora stipulati sono 20 [2], con un onere complessivo di circa 17.200 miliardi per il periodo 1994-1996 [3].

E' a dire, peraltro, che la stagione contrattuale si è svolta in un contesto nel quale l'esigenza e l'urgenza di procedere ai rinnovi (dopo cinque anni di sostanziale blocco della contrattazione), unite al calo della "tensione riformatrice" sugli altri versanti dell'organizzazione amministrativa, hanno fatto premio su molti altri temi che, stando al d.lgs. n. 29/1993, avrebbero dovuto ricevere attenzioni non minori rispetto a quelle dedicate alle relazioni negoziali. Ci si riferisce ai temi che riguardano, fra l'altro, la ristrutturazione degli apparati amministrativi, la separazione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la definizione delle dotazioni organiche e delle eccedenze di personale, la verifica dei costi e dei rendimenti e la messa in opera dei servizi di controllo interno. Vero è che, su ciascuno di questi oggetti, non sono mancati, negli ultimi due anni, interventi normativi (legislativi e regolamentari), ma non si può far a meno di rilevare come - da una parte - la loro concreta attuazione non abbia dato, ad oggi, risultati soddisfacenti e - dall'altra parte - essi abbiano subìto il riflesso negativo determinato dal sostanziale abbandono, a partire dalla seconda metà del 1994, del disegno riformatore incentrato sulle numerose deleghe legislative concesse al Governo dalla legge n. 537/1993 (di accompagno alla legge finanziaria 1994) e

---

[1] D.lgs. n. 29/93, seguìto dai "correttivi" d.lgs. n. 247/93, n. 470/93 e n. 546/93 (v. Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. I, cap. IX, par. 2).

[2] Per alcuni di tali contratti sono tuttora in corso le procedure di autorizzazione governativa alla sottoscrizione e quelle di controllo.

[3] Ai contratti collettivi di cui si parla nel testo vanno aggiunti, per le Forze armate ed i corpi di polizia, il "provvedimento di concertazione" del 20 luglio 1995 riguardante il personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, recepito con il d.p.r. 31 luglio 1995 n. 394 (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995; errata corrige in G.U. n. 239 del 12 ottobre 1995), nonché l' "accordo sindacale" del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle forze di polizia ad ordinamento civile (polizia di Stato, corpo di polizia penitenziaria e corpo forestale dello Stato) ed il "provvedimento di concertazione" del 20 luglio 1995 riguardante le forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), entrambi recepiti con d.p.r. 31 luglio 1995 n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995).

solo parzialmente utilizzate [4], nonché sulla semplificazione degli ordinamenti amministrativi, mediante "regolamenti delegificanti" anch'essi solo in parte emanati [5].

Vi è, pertanto, motivo di ritenere che le difficoltà attuative della riforma operata dal d.lgs. n. 29/1993 abbiano una componente non secondaria nella circostanza che il disegno di modernizzazione da essa perseguito non è stato accompagnato né da incisivi interventi su strutture e procedimenti che lo stesso Governo definisce "farraginosi, lenti, frammentari, poco coordinati, defatiganti" [6], né da programmi di delegificazione e di riordino a tutto campo del sistema normativo; interventi e programmi che la legge n. 537/1993 aveva avviato e che, dopo essere stati, nel 1994, di fatto abbandonati, sono stati ripresi, nel 1995, dal d.l. n. 163 (convertito dalla legge n. 273), recante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni" [7], e da un d.d.l. governativo (A.S. 1794), tuttavia non coltivato dal Governo e mai giunto all'approvazione parlamentare [8].

La legge di accompagno alla finanziaria per il 1996 [9] contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo di amministrazioni statali, nonché per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative (con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali), rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi. Nessuno di tali decreti risulta, peraltro, ad oggi approvato dal Governo [10]. Sul piano organizzativo, preme alla Corte richiamare l'attenzione sulla necessità che le riforme amministrative, una volta approvate dal Parlamento, siano, poi, assecondate e perseguite da una struttura di guida e di monitoraggio delle trasformazioni, capace di attivare nelle amministrazioni i processi innovativi necessari a tradurre concretamente in atto le norme della nuova legislazione amministrativa, la cui attuazione resta altrimenti consegnata a logiche di conservazione dei corpi burocratici ed alla naturale vischiosità delle amministrazioni nei confronti di cambiamenti che incidono in consolidati quanto anelastici modelli di organizzazione del lavoro e degli uffici.

Allo stato, gli adempimenti (normativi e operativi) necessari all'attuazione delle riforme sono rimessi, in buona sostanza, alle singole amministrazioni interessate, residuando al Governo - attraverso il Dipartimento della funzione pubblica e l'Ufficio per il coordinamento legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri - compiti di impulso e di coordinamento generale che non valgono, tuttavia, a vincere le inerzie e le resistenze interne alle diverse amministrazioni.

1.2. *Alcuni problemi di attuazione del d.lgs. n. 29/1993*

Nel rinviare, per ulteriori tematiche, al capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione, non si può far a meno di rammentare che, a più di tre anni dall'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, due fondamentali "capi" della riforma del pubblico impiego continuano ad essere largamente inattuati.

Il primo è quello che, allo scopo di separare l'attività (politica) di indirizzo dall'attività (amministrativa) di gestione, richiede ai ministri di definire i programmi e gli obiettivi da conseguire, indicando le priorità e adottando le conseguenti "direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione" (art. 14, comma 1). Ebbene, non sono più di quattro (Ministero delle finanze, Ministero della pubblica istruzione, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero di grazia e giustizia) le amministrazioni statali in cui i ministri hanno emanato, a tutt'oggi, direttive siffatte. Al riguardo, la Corte ha avuto modo di puntualizzare, in una re-

---

[4] Il d.d.l. n. 777 A.S., XII legislatura, che si proponeva il rinnovo delle deleghe, venne praticamente abbandonato dal Governo. Cfr. la Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994, cap. VIII, par. 1.

[5] La legge n. 537/1993 prevedeva l'emanazione di oltre 100 "regolamenti delegificanti". Ne sono stati emanati, per quanto risulta dall'attività di controllo, poco meno della metà.

[6] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Roma, s.d. (1995), p. 119.

[7] Esso prevede, in particolare, norme sulla qualità dei servizi pubblici, sulle relazioni con il pubblico, sulle conferenze di servizi, sui termini dell'azione amministrativa, sui servizi di controllo interno, sugli accordi sostitutivi di provvedimenti, sulla mobilità dei dipendenti pubblici eccedenti, sugli studi e i contratti in materia di informatizzazione, sugli interventi nel Mezzogiorno e nelle aree depresse, sui corsi-concorsi banditi dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Da segnalare che la legge di conversione ha soppresso l'art. 1 del decreto-legge, che prevedeva la semplificazione di numerosi e complessi procedimenti, dalla concessione di equo indennizzo alla liquidazione di pensioni, dal collocamento alla creazione di parchi.

[8] Come si legge nella Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, cit., p. 117, "la p.a. è vincolata da oltre 150.000 leggi (in Francia sono 7.500 e in Germania 5.000), da regolamenti risalenti talvolta ai primi anni del secolo e da un enorme numero di provvedimenti amministrativi, disposizioni varie, circolari, accordi sindacali ecc. - E' necessario, pertanto, un cambiamento che comporti, da un lato, la delegificazione e, dall'altro, la deregolamentazione. Il tema della delegificazione deve essere affiancato a quello della deregolamentazione, in quanto importante non è solo trasformare la legge in un regolamento, ma anche snellire il procedimento. Anche il regolamento può essere complesso. La deregolamentazione è il venir meno della norma imperativa e l'affidamento della materia alla libera volontà e alla concorde valutazione delle parti, che ne sono i destinatari". Il d.d.l. A.S. 1794, citato nel testo, si proponeva, appunto, di "trasformare, accorpare e semplificare" oltre 120 procedimenti, in aggiunta a quelli già rivisitati in adempimento delle disposizioni recate dalla legge n. 537/1993.

[9] L. 28 dicembre 1995, n. 549.

[10] Una proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 549/1995 è stata richiesta dal Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996.

cente pronuncia [11], che la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa hanno "l'effetto di precludere l'attività di gestione dei dirigenti" (salvo che per l'ordinaria amministrazione), con conseguente responsabilità - anzitutto politica - dei ministri in relazione alla paralisi delle pubbliche gestioni.

Il secondo "capo", strettamente connesso al precedente, prevede l'assegnazione di un "budget" - e della connessa responsabilità di gestione - ai dirigenti generali, per la realizzazione dei programmi loro affidati. Ciò esigerebbe, come - del resto - la legge prevede (art. 64 e 65 d.lgs. n. 29/1993) una articolazione dei bilanci sulla base di "centri di costo" (o "unità operative"), con la identificazione di specifiche funzioni, programmi di azione e responsabilità di gestione [12], offrendo, così, una base plausibile e meno aleatoria alle analisi dei costi sostenuti e dei risultati ottenuti, ed alle conseguenti valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Su questo terreno non mancano, comunque, riflessioni e iniziative di rilievo.

Anzitutto, documenti ufficiali del Governo [13] riconoscono senz'altro l'esistenza di uno stretto legame, dopo la riforma recata dal d.lgs. n. 29/1993, tra i nuovi compiti attribuiti alla dirigenza e la struttura dei bilanci; una struttura che deve evolvere, rispetto a quella attuale, "riconducendo ad ogni unità amministrativa (la direzione generale o ufficio di pari livello), partitamente per le diverse funzioni, gli aggregati amministrativo-gestionali di spesa rappresentati da uno o più capitoli [di bilancio], individuando in tal modo le relative dotazioni di risorse finanziarie, umane e strumentali". Un primo esercizio in tal senso è stato compiuto dalla Ragioneria generale dello Stato ed è contenuto nel documento dal titolo "Bilancio sperimentale di previsione dello Stato per centri di responsabilità in attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni" [14].

A sua volta, la Corte ha svolto, nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996, un esercizio di riclassificazione dell'intero bilancio dello Stato (i cui esiti vengono riferiti in altra parte di questa relazione), che è consistito nella rivisitazione dell'attuale struttura del bilancio, del quale è stata formulata un'ipotesi di "riedizione" sulla base di funzioni-obiettivo e di programmi [15].

1.3. *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio*

Al pari dello scorso anno, il presente capitolo della annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. A norma dell'art. 65 d.lgs. n. 29/1993, la Corte è, infatti, chiamata a presentare annualmente una specifica relazione "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico", da elaborare in base a "conti annuali" che tutte le amministrazioni sono tenute a presentare unitamente ad una relazione che espone "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Una prima relazione sul "costo del lavoro pubblico", riferita al 1992, è stata presentata nel dicembre 1994. E' seguita, di recente, la relazione per il 1993, arricchita di ulteriori analisi e valutazioni rispetto a quella per il 1992. Il presente capitolo della relazione sul rendiconto generale dello Stato resta, invece, dedicato a considerazioni d'insieme sulle principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riguardo a quelle di ordine istituzionale e finanziario.

1.4. *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993*

Altri dati e informazioni saranno forniti a compimento della "indagine intersettoriale" avviata dalla Sezione di controllo sulla base del programma di controllo successivo per il 1995 [16] e del programma per il 1996 [17].

---

[11] Sez. contr. Stato, 28 luglio 1995, n. 104.

[12] E' questa la posizione costantemente espressa dalla Corte in tema di riforma della struttura del bilancio. Cfr. "Indagine conoscitiva in tema di riclassificazione del bilancio dello Stato: audizione dei rappresentanti della Corte dei conti", in Senato della Repubblica, XII legislatura, Giunte e commissioni parlamentari, Resoconto n. 75, Sedute di martedì 15 novembre 1994; "Indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio: audizione del presidente della Corte dei conti", in Camera dei deputati, XII legislatura, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, Commissione V (bilancio, tesoro e programmazione), Comitato permanente per il controllo dei conti pubblici, Seduta di mercoledì 17 maggio 1995.

[13] Ci si riferisce, soprattutto, a: Ministero del bilancio e della programmazione economica-Ministero del tesoro, Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1993), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, 138.

[14] Il documento è pubblicato, sotto forma di circolare del Ministero del tesoro (29 dicembre 1995, n. 78), nel suppl. straord. alla G.U., serie gen., n. 18 del 23 gennaio 1996).

[15] La riflessione fu avviata, lo scorso anno, con un referto specifico al Parlamento (deliberato dalle Sezioni riunite il 12 luglio 1995) su "struttura e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto", ed è stata seguita da un concreto esperimento di riclassificazione compiuto "in contraddittorio" con i rappresentanti delle singole amministrazioni (v., al riguardo, in questa relazione, il cap. "Bilancio e ordinamento contabile").

[16] Sez. contr. Stato, del. n. 122/94.

[17] Sez. contr. Stato, del. n. 48/96.

L'indagine è concepita in maniera tale da raccogliere e comporre, in un quadro di unitaria e complessiva valutazione, i dati che riguardano:

l'assetto organizzativo delle amministrazioni;

la definizione degli obiettivi e dei programmi, nonché la corrispondenza fra le direttive generali impartite e i risultati della gestione amministrativa;

i tempi e i responsabili dei procedimenti amministrativi;

la rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa;

il funzionamento dei servizi di controllo interno;

le piante organiche e la distribuzione del personale fra le funzioni-obiettivo;

la produttività del lavoro e i trattamenti accessori corrisposti al personale;

la mobilità esterna ed interna del personale e la c.d. "messa in disponibilità";

l'attuazione del regime di pari opportunità;

la formazione e l'aggiornamento del personale;

gli incarichi conferiti ad esperti esterni alle amministrazioni.

2. Il quadro normativo

A livello di produzione normativa, l'attuazione della riforma introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 è proseguita, nel 1995, con l'emanazione di una serie di regolamenti e di atti generali che, insieme a quelli adottati nel 1994 e passati in rassegna nella relazione dello scorso anno [18], fanno ritenere in gran parte completato il "quadro d'assieme" delle norme secondarie che lo stesso d.lgs. n. 29 considera essenziali per la concreta attuazione della riforma da parte delle singole amministrazioni.

Proprio su questo piano si registrano, però, incertezze e difficoltà, dovute, in alcuni casi, alla persistente complicatezza e farraginosità di alcune procedure (ad es., di quelle per la definizione delle piante organiche e di quelle per la mobilità fra amministrazioni); in altri casi, a lacune normative o a perplessità interpretative, che hanno reso necessario "completare" o "esplicitare" con apposite circolari il contenuto di determinate norme legislative o regolamentari; in altri casi ancora, ai tempi lunghi che sono occorsi per la stipula degli accordi, nazionali e decentrati, su specifiche tematiche (ad es., in materia di orario di lavoro e sua articolazione temporale, buoni pasto); infine, alla confusione che è indotta negli operatori dal continuo intreccio e sovrapposizione fra disciplina di fonte legislativa, discipline regolamentari e discipline contrattuali (con il risultato che, per quanto risulta da una prima indagine della Corte, determinati istituti vengono applicati con modalità profondamente diverse da un'amministrazione all'altra e, non di rado, da un settore all'altro della stessa amministrazione).

Così, ad esempio, la ricognizione dei fabbisogni di personale sulla base dei carichi di lavoro - operazione avviata nel 1993 [19] - ha portato, finora, all'approvazione delle nuove piante organiche per un limitato numero di amministrazioni (o parti di amministrazioni) [20]. Quanto alle altre, pur ripetutamente sollecitate ad effettuare la ricognizione [21], le procedure di rilevazione, approvazione e controllo sono tuttora in corso [22].

---

[18] Cap. VIII, par. 2.1.

[19] Cfr. gli artt. 6, c. 3, 30 e 31, del d.lgs. n. 29/1993; gli artt. 3, c. 5 e 6, della l. n. 537/1993; l'art. 22, c. 16 e 18, della l. n. 724/1994.

[20] Chi si riferisce, per le amministrazioni dello Stato, alle seguenti:

segreterie delle commissioni mediche periferiche per le pensioni di guerra e di invalidità civile del ministero del tesoro: d.p.c.m. 18 novembre 1994 (G.U. n. 11 del 14 gennaio 1995);

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: d.p.c.m. 28 dicembre 1994 (G.U. n. 38 del 15 febbriao 1995);

Amministrazione giudiziaria: d.p.c.m. 14 aprile 1995 (G.U. n. 132 dell'8 giugno 1995);

Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri: d.p.c.m. 3 agosto 1995 (G.U. n. 245 del 19 ottobre 1995);

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali: d.p.c.m. 4 agosto 1995 (G.U. n. 250 del 25 ottobre 1995);

Ministero del bilancio e della programmazione economica: d.p.c.m. 4 agosto 1995 (G.U. n. 252 del 27 ottobre 1995);

Ministero dell'ambiente: d.m. 6 aprile 1995 (G.U. n. 260 del 7 novembre 1995);

Ministero del tesoro-direzione generale dei servizi periferici: d.p.c.m. 20 ottobre 1995 (suppl. ord. alla G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1996; errata-corrige in G.U. n. 15 del 19 gennaio 1996);

Presidenza del Consiglio dei ministri: d.p.c.m. 30 novembre 1995 (G.U. n. 62 del 14 marzo 1996);

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica: d.p.c.m. 20 ottobre 1995 n. 1018 (G.U. n. 295 del 19 dicembre 1995);

Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato: d.p.c.m. 3 gennaio 1996 n. 27 (G.U. n. 51 dell'1 marzo 1996);

[21] Da ultimo, con la circolare 30 gennaio 1995 n. 5, avente ad oggetto "Sollecito proposte di determinazione delle dotazioni organiche del personale" (G.U. n. 41 del 18 febbraio 1995).

[22] V. pure il successivo par. 7.

In materia di aspettative e permessi sindacali, sono intervenuti, prima, il regolamento di attuazione delle norme contenute nella legge n. 537/1993 e nel d.lgs. n. 29/1993 [23] e, poi, tre circolari esplicative [24].

La materia delle retribuzioni, che dovrebb'essere - in base al d.lgs. n. 29/1993 - interamente demandata alla contrattazione collettiva, è stata oggetto di interventi legislativi persino ad opera della legge di accompagno alla legge finanziaria 1995 (con riguardo al personale del Ministero delle finanze). Sulla stessa materia, altre norme sono contenute in provvedimenti legislativi concernenti il personale in servizio all'estero (d.l. 23 giugno 1995 n. 247; l. 28 dicembre 1995 n. 550), alcune categorie di personale del servizio sanitario nazionale (d.l. 3 agosto 1995 n. 320; d.l. 2 ottobre 1995 n. 411; d.l. 1 dicembre 1995 n. 511; 2 aprile 1996 n. 176), il personale delle forze armate (d.l. 29 dicembre 1995 n. 564) e, ancora, il personale del ministero del tesoro (d.l. 28 agosto 1995 n. 361, convertito dalla legge 27 ottobre 1995 n. 437), quello del ministero delle finanze (d.l. 18 novembre 1995 n. 486) e quello dell'amministrazione penitenziaria (d.l. 23 dicembre 1995 n. 572). Altre norme, contenute nella legge di accompagno alla finanziaria 1996, autorizzano - a condizioni particolari ma di incerta portata, anche finanziaria - consistenti eccezioni al generale divieto di estensione soggettiva dei giudicati amministrativi favorevoli ai pubblici dipendenti [25].

L'orario di lavoro è anch'esso oggetto di contrattazione, ma la legge di accompagno alla legge finanziaria 1994 ne ha fatto oggetto di specifica disciplina, seguìta, nel 1995, da due circolari del Ministro per la funzione pubblica [26] e da un accordo collettivo [27].

Il quadro normativo dell'anno è completato dal regolamento per la disciplina delle dichiarazioni di eccedenza e di collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici [28] e dal regolamento di organizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione [29].

Sul piano delle discipline di ordine amministrativo vanno segnalati la direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale [30] e i provvedimenti con i quali: sono stati determinati i compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle pubbliche amministrazioni [31]; sono state impartite istruzioni per l'attuazione della normativa sui "concorsi unici" regolati dagli art. 19 ss. del d.P.R. n. 487/1994 [32]; sono state regolate modalità procedimentali per la realizzazione dell'anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche [33].

Da rammentare, infine, che il Ministero del tesoro ha elaborato le istruzioni per l'elaborazione del "conto annuale" e della "relazione illustrativa della gestione del personale", relativi al 1995 [34].

---

[23] D.p.c.m. 27 ottobre 1994 n. 770, "Regolamento concernente la nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 80 del 5 aprile 1995).

[24] Circ. ministro per la funzione pubblica 5 maggio 1995 n. 11/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 167 del 19 luglio 1995; errata corrige in G.U. n. 177 del 31 luglio 1995); circ. presidenza del consiglio dei ministri 27 luglio 1995 n. 17/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche: aspettative sindacali non retribuite" (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995); circ. presidenza del consiglio dei ministri 2 agosto 1995 n. 18/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995).

[25] Cfr. l'art. 1, c. 47, l. n. 550/95, a norma del quale l'estensione soggettiva dei giudicati, vietata dal precedente c. 46, viene consentita nel "caso dei pubblici impiegati che siano ricorrenti o resistenti in grado di appello, qualora il Consiglio di Stato abbia già deciso questioni identiche a quelle da essi dedotte in giudizio, in senso favorevole ad altri soggetti versanti nella stessa posizione dei ricorrenti medesimi".

[26] Circ. ministro per la funzione pubblica 24 febbraio 1995 n. 7/95, "Art. 22, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio ed orario di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" (Suppl. ord. alla G.U. n. 73 del 28 marzo 1995; errata corrige in G.U. n. 91 del 19 aprile 1995); circ. ministro per la funzione pubblica 8 novembre 1995 n. 221/95, "Art. 22, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio, orario di apertura al pubblico ed orario di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Stato di attuazione della direttiva-circolare del ministro per la funzione pubblica n. 7/95 del 24 febbraio 1995" (G.U. n. 270 del 18 novembre 1995).

[27] 14 novembre 1995 (G.U. n. 29 del 5 febbraio 1996).

[28] d.m. funzione pubblica 27 febbraio 1995 n. 112, "Regolamento recante norme per la disciplina delle dichiarazioni di eccedenza e di collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici" (G.U. n. 90 del 18 aprile 1995).

[29] D.p.c.m. 24 marzo 1995 n. 207, "Regolamento recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento della scuola superiore della pubblica amministrazione" (G.U. n. 125 del 31 maggio 1995; errata corrige in G.U. n. 163 del 14 luglio 1995).

[30] Circ. ministro per la funzione pubblica 24 aprile 1995 n. 14/95, "Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale" (G.U. n. 135 del 12 giugno 1995).

[31] D.p.c.m. 23 marzo 1995, "Determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle amministrazioni pubbliche (G.U. n. 134 del 10 giugno 1995).

[32] Circ. ministro per la funzione pubblica 27 settembre 1995 n. 19/95, "Concorsi unici: attuazione della normativa prevista dagli articoli 19 e seguenti del decreto del presidente della repubblica 9 maggio 1994 n. 487" (G.U. n. 240 del 13 ottobre 1995).

[33] Circ. ministro per la funzione pubblica 28 novembre 1995 n. 23, "Anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche. Art. 24 della legge 30 dicembre 1991 n. 412. Art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (G.U. n. 288 dell'11 dicembre 1995).

[34] Circ. min. tesoro 6 febbraio 1996 (Suppl. ord. alla G.U. n. 46 del 24 febbraio 1996).

3. L'evoluzione della spesa per il personale

3.1. *La spesa per il settore statale*

A livello di settore statale, i pagamenti correnti per il personale in servizio sono risultati, nel 1995, pari a 87.529 miliardi, con una differenza in meno di 3.306 miliardi (- 3,64%) rispetto alla stima formulata in sede di Relazione previsionale e programmatica, dovuta, per la parte maggiore (2.700 miliardi), al mancato versamento di oneri contributivi. Invero, a seguito della istituzione presso l'INPDAP, a decorrere dall'1 gennaio 1996, di un'apposita gestione pensionistica per i dipendenti dello Stato (legge n. 335/1995), le relative amministrazioni hanno l'obbligo di versare, sull'ammontare delle retribuzioni, un contributo del 32%.

Tale contributo è stato, nel 1995, solo in parte versato, donde - fra l'altro - la sostanziale invarianza della spesa rispetto all'anno precedente.

SETTORE STATALE
Conto consolidato di cassa per gli anni 1993-1996 (*)
(in miliardi di lire)

	Personale in servizio	
1993	87.514	—
1994	87.493	- 0,02%
1995	87.529	0,04%
1996 (stima)	115.635	32,11%

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996; Conto consolidato di cassa per gli anni 1993-1995, in Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1995), vol. II, p. 210 s. (tab. ST.2).

Sempre con riguardo al settore statale, i risultati relativi al triennio 1993-1995 ed alla previsione di cassa per il 1996 evidenziano che la tornata contrattuale 1994-95 non ha prodotto, fino al 1995, sostanziali incrementi di spesa rispetto al 1993. Ciò è dovuto, essenzialmente, alla circostanza che gli effetti economici dei rinnovi contrattuali hanno cominciato a prodursi solo ad anno inoltrato, talché la gran parte del relativo onere finirà per riversarsi sul 1996. Per tale anno è previsto, infatti, un incremento dei pagamenti pari ad oltre il 32% (+ 28.106 miliardi), determinato, oltre che dall'onere dei menzionati rinnovi contrattuali (3.680 miliardi), dagli oneri previdenziali relativi al 1996 (circa 19.000 miliardi), da quelli non versati - come detto - nel 1995 (2.700 miliardi) e da oneri diversi, come quelli per la consultazione elettorale e per la missione militare in Bosnia (circa 2.730 miliardi).

Depurato dell'insieme di tali oneri, esclusi quelli per i rinnovi contrattuali, l'aumento di spesa nel 1996 si ridurrebbe al 4,2% rispetto al 1995 [35], e quindi, complessivamente, fra 1994 e 1996, entro i limiti di incremento fissati dall'accordo sul costo del lavoro (luglio 1993) e dal documento di programmazione economico-finanziaria.

3.2. *La spesa per il personale delle amministrazioni dello Stato*

La tab. A riporta i dati di consuntivo relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1990-1995. Ne risulta un andamento sensibilmente decrescente fra il 1993 ed il 1995 (- 6,6%), che sconta, peraltro, le mutazioni intervenute nell'aggregato "aziende autonome", con l'uscita dal relativo comparto dei dipendenti dell'ente Poste italiane. Tenendo conto di tale circostanza (in virtù della quale i dati di consuntivo per il 1993 ed il 1994 dovrebbero essere depurati di un ammontare corrispondente, rispettivamente, all'8,5% e al 9,5% circa), la spesa per il personale statale registrerebbe, fra il 1993 ed il 1995, un modesto incremento (+ 4%), del tutto in linea e, anzi, al di sotto del tasso di inflazione programmato per il triennio.

Vero è che - secondo la prima relazione sul fabbisogno di cassa per il 1996 - a fine 1995 risultano maturati, per il personale in servizio, 6.500 miliardi di residui passivi e che, secondo i dati di consuntivo, lo scarto fra previsioni definitive di cassa e pagamenti supererebbe i 9.000 miliardi, in gran parte dovuti a ritardati pagamenti e a mancate contabilizzazioni. Ma tali elementi non sembrano influire sulle valutazioni in precedenza

[35] Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, par. 1.5.

compiute, dal momento che, come risulta dalla tab. A, i dati di consuntivo relativi agli anni precedenti espongono scarti altrettanto marcati fra previsioni definitive e pagamenti effettivi.

Con le precisazioni sin qui svolte, il dato della spesa relativo al 1995 resta, quindi, significativo di una evoluzione complessivamente rispettosa dei vincoli di finanza pubblica e delle compatibilità di politica economica enunciate dai documenti di bilancio con riguardo alla spesa per il personale; vincoli e compatibilità che erano - è appena il caso di ricordarlo - sistematicamente disattesi dalla contrattazione collettiva nel vigore della legge quadro n. 93/1983 (donde - fra l'altro - la necessità di continuamente impinguare le risorse finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali).

L'inversione di tendenza così realizzata è dovuta a fattori diversi: anzitutto, agli effetti del "blocco" che fu imposto alla contrattazione collettiva per l'intero triennio 1991-1993; poi, alle severe misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica per il personale adottate dalle leggi finanziarie (e leggi collegate) dall'inizio degli anni Novanta (blocco del "turn-over", divieto di estensione dei giudicati, interdizione degli scivolamenti nelle carriere); ancora, alla eliminazione - ormai generalizzata - degli automatismi retributivi; infine, agli effetti che, riguardo alle retribuzioni del settore pubblico, sono stati determinati dall'accordo sulla politica dei redditi (luglio 1993) [36].

Relativamente al 1996, il percorso di razionalizzazione della spesa per il personale è, poi, affidato - dal provvedimento collegato di finanza pubblica - alla proroga del blocco delle assunzioni fino al 31 dicembre 1988, al "congelamento" delle piante organiche nella consistenza che esse avevano al 31 agosto 1993 e ad altri interventi minori (riduzioni di spesa per le Forze armate e per le missioni all'estero), mentre nel settore della scuola è stato previsto un ulteriore aumento del rapporto medio "alunni-classe". L'applicazione di tali misure dovrebbe determinare, nel complesso, un risparmio di circa 700 miliardi.

Rispetto ai risultati di cassa del 1995, vi sarebbe, comunque, nel 1996, un incremento di spesa pari a circa 27.700 miliardi, in gran parte derivante (19.000 miliardi) dai contributi previdenziali che il datore di lavoro-Stato dovrà versare all'INPDAP [37]. La restante parte della crescita sarebbe dovuta, per 4.200 miliardi, all'onere per i rinnovi contrattuali e, per 2.700 miliardi, alla già riferita circostanza che i pagamenti 1995 non riflettono la spesa reale dell'aggregato, in quanto scontano mancate contabilizzazioni di ritenute previdenziali e assistenziali di pari importo.

3.3. *Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale*

L'individuazione della spesa sostenuta dal bilancio dello Stato per il personale dei comparti "statali" ed anche di quelli "non statali" è resa problematica dalla scarsa visibilità di alcune componenti che si passano, di sèguito, in rassegna.

3.3.1. Va segnalato, anzitutto, che i dati dei pagamenti riportati dal rendiconto generale dello Stato non risultano "allineati" con i dati dei pagamenti per il personale statale rilevati dalla relazione di cassa con riferimento al 31 dicembre di ogni anno. Ciò dipende, essenzialmente, dalla circostanza che una serie di spese per il personale statale sono appostate nelle categorie corrispondenti al regime di autonomia di cui godono determinate strutture amministrative (la categoria V, "trasferimenti", per il personale delle Università; la categoria IX, per il personale della Corte dei conti e dei servizi di sicurezza). Così decifrata la ragione del menzionato scostamento, resta il fatto che esso è causa di non lievi incertezze statistiche, a seconda che si assuma a riferimento l'uno o l'altro dato; ed è appena il caso di rilevare come tali incertezze si riflettano, a loro volta, nell'analisi e nella valutazione circa gli andamenti della spesa, nonché della previsione (specialmente in relazione ai rinnovi contrattuali) circa la sua possibile evoluzione.

3.3.2. Un secondo fattore di scarsa visibilità riguarda la spesa per i rinnovi contrattuali effettivamente sostenuta - in ciascun esercizio - dal bilancio statale. Negli stati di previsione dei singoli ministeri, l'onere destinato al rinnovo dei contratti non viene distinto, infatti, dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; donde l'impossibilità di distinguere, all'interno di ogni stato di previsione, l'entità della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti.

---

[36] Sui contenuti di tale accordo, per quanto riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3.

[37] Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, presentata il 24 aprile 1996, Cap. II, par. 2.3.3.

A ciò si aggiunge la persistente incertezza circa gli oneri effettivi della contrattazione collettiva, quale discende - ad esempio - dalla circostanza che la legge di assestamento del bilancio 1995 (n. 399/1995) ha incrementato di 1.473 miliardi le previsioni iniziali della categoria II (a loro volta comprensive delle risorse preordinate ai rinnovi contrattuali), e ciò per far fronte - come si legge nella "nota preliminare" al d.d.l. n. 1910 - alle maggiori occorrenze derivanti (oltre che dalle supplenze brevi e annuali) dall'applicazione del contratto di lavoro dei dipendenti dei ministeri.

3.3.3. Un terzo elemento di complicazione discende dalla circostanza che, negli stati di previsione dei ministeri, i capitoli relativi al personale sono alimentati non solo dagli stanziamenti iniziali e dagli incrementi dovuti a nuova legislazione ed ai rinnovi contrattuali, ma anche da variazioni di bilancio che accrescono, in corso d'anno, l'ammontare degli stanziamenti, per ragioni che sembrano riportarsi alla sottovalutazione della spesa e, di conseguenza, alla insufficienza delle previsioni iniziali.

Da un'indagine effettuata dalla Corte, risulta che, nel 1995, ai capitoli di spesa relativi al personale sono state apportate variazioni (amministrative) in aumento per un ammontare complessivo di circa 157 miliardi: circa 92 miliardi per stipendi e assegni fissi (categoria II); oltre 47 miliardi per equi indennizzi (categoria V); 18 miliardi per accertamenti sanitari (categoria IV).

Ulteriore inconveniente è quello che riguarda la "rappresentatività" della categoria II a fronte dell'intera spesa per il "personale in attività di servizio". L'indagine cui s'è accennato (che verrà, peraltro, approfondita per l'anno in corso) ha portato in evidenza come una quota non insignificante di spesa per il personale - o comunque ascrivibile a "costo del lavoro pubblico" - risulta allocata in capitoli di spesa diversi da quelli che compongono la categoria II ("Personale in attività di servizio"), che dovrebb'essere, invece, il "locus" di addensamento di tutte le spese per il personale statale.

3.3.4. Le anomalie di cui ai precedenti due punti (3.3.2 e 3.3.3) sono all'origine, a loro volta, di una ulteriore ragione di perplessità in ordine alla corretta previsione degli oneri di spesa per il personale annualmente iscritti in bilancio. La sommatoria delle diverse anomalie determina, infatti, che le previsioni iniziali di spesa per il personale sono - ogni anno - largamente inferiori rispetto a quelle finali e ai dati di rendiconto.

Il fenomeno - già oggetto, in passato, di osservazioni da parte della Corte - risulta, per il 1995, particolarmente marcato, poiché, pur in presenza di espresse previsioni iniziali per il finanziamento dei rinnovi contrattuali, l'onere a carico della sola categoria II ha avuto una evoluzione che denota una relativa compressione delle previsioni iniziali, pur in presenza di prevedibili fattori di incremento in corso d'anno. L'evoluzione è stata la seguente:

previsioni iniziali:	81.848
previsioni assestate:	83.557
previsioni finali:	91.600
(pagamenti:	87.900).

3.3.5. Si deve, a questo punto, rammentare che la Corte, nella decisione che precede la presente relazione, ha escluso dalla "parificazione" del rendiconto dello Stato le poste iscritte in una serie di capitoli relativi a spese di personale, per i quali sono state registrate eccedenze nei conti della competenza, della cassa o dei residui passivi all'1 gennaio 1995.

3.3.6. V'è, poi, da segnalare la grave anomalia per cui la consistenza quantitativa del personale statale (come di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile, dal Ministero del tesoro, a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, ormai, cadenza biennale - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi. Donde la (relativa) incertezza dei riferimenti quantitativi che sarebbero essenziali per valutare compiutamente l'impatto finanziario dei nuovi contratti collettivi.

3.3.7. Resta da riferire che quasi tutti i contratti collettivi stipulati nel vigore del d.lgs. n. 29/1993 contengono clausole attributive di (numerose) indennità economiche, il cui ammontare è stabilito, per gli appartenenti a ciascun comparto, in misura predeterminata ma, al tempo stesso, non commisurata alla (più o meno) precisa quantificazione degli aventi diritto. Salvo approfondire l'argomento nella sede della relazione al Parlamento

sul costo del lavoro pubblico, sembra evidente che il modo in cui è strutturata l'attribuzione delle menzionate indennità rischia di determinare (a mo' di veri e propri "entitlements") l'insorgenza di diritti soggettivi alla loro corresponsione, ben al di là della misura complessiva in ciascun contratto stabilita.

3.3.8. Sempre fonte di preoccupazione rimane, infine, la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali": enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale. E' noto che, per questi comparti, gli oneri contrattuali - pur quantificati, dallo scorso anno, in legge finanziaria - non trovano copertura nei capitoli di bilancio destinati al finanziamento degli altri contratti (quelli, cioè, dei comparti "statali"). Tali oneri vengono fatti gravare, infatti, direttamente sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati - in maggiore o minor misura - da trasferimenti statali. Senonché, per quanto il d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1) consenta questa modalità di copertura, non viene affatto meno - a giudizio della Corte - la necessità che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale esibiscano, a riguardo della spesa per il personale, adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura.

Il tema, ripetutamente affrontato nelle relazioni degli anni trascorsi [38], suggerisce ancora una volta di richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento - specialmente in un momento, com'è quello attuale, di particolare attenzione agli equilibri dei conti pubblici - sulla circostanza che la distribuzione dei costi di ciascun contratto fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di rinvenire una analitica indicazione, nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. In caso contrario, continuerebbe a verificarsi uno dei maggiori effetti perversi generati dal precedente sistema di contrattazione: quello per cui, in sede di stipulazione dei contratti, una serie di oneri vien fatta gravare sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere riversata, in un secondo momento, sul bilancio statale.

Come più volte la Corte ha avuto modo di avvertire, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente "caricati" sui bilanci degli enti a finanza derivata, si rischierebbe di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita potrebbe determinare squilibri più o meno rilevanti negli assetti finanziari regionali e locali, o - ancor peggio - potrebbe dar luogo a situazioni di inadempienza nei confronti degli aventi diritto ai benefici economici stabiliti dai contratti collettivi, con la creazione, in ultima analisi, di "oneri occulti" che finirebbero per gravare - come spesso è accaduto nel campo della spesa sanitaria - sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica [39].

Soltanto l'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata autorizza, del resto, a ritenere osservata la prescrizione dell'art. 27 della legge n. 468/1978, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura di tutti gli oneri posti a carico degli enti che compongono il settore pubblico allargato.

4. Le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi 1994-97 nelle leggi finanziarie 1994-1996: un quadro d'insieme

La tab. B riporta i dati relativi alle autorizzazioni di spesa per il personale pubblico contenute nelle leggi finanziarie 1994, 1995 e 1996.

La successiva tab. C, tratta dalla "direttiva finanziaria" del Governo all'ARAN dell'1 febbraio 1995, riporta la prevista distribuzione della spesa fra i diversi comparti e fra le diverse aree di contrattazione, relativamente al primo biennio contrattuale.

Gli stanziamenti disponibili per i contratti relativi al secondo biennio (1996-97) della tornata contrattuale 1994-97 sono stati fissati, dalla legge finanziaria 1996, secondo quanto risulta dal prospetto che segue (il quale comprende anche gli oneri previsti per i miglioramenti economici al personale "non contrattualizzato"):

---

[38] V., da ultimo: la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. I, cap. IX, par 4.1, nonché la Relazione (prima) annuale al Parlamento ed ai Consigli regionali sulla finanza regionale, es. fin. 1990-1994, cap. I, par. 3.

[39] Cfr., da ultimo, la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 2.3.

ONERI CONTRATTUALI
Legge finanziaria 1996
(in miliardi, al lordo degli oneri contributivi)

	1996	1997	1998
Comparti "statali" (a)	2.640	5.750	6.890
Comparti "non statali" (b)	2.340	5.730	6.490
Personale "non contrattualizzato" (c)	1.040	2.310	2.790
TOTALE	6.020	13.430	16.710

(a) Ministeri, aziende autonome, scuola, università.
(b) Parastato, sanità, enti locali, ricerca.
(c) Magistrati, forze armate e corpi di polizia, carriera diplomatica e carriera prefettizia, dirigenti generali ed equiparati.

A sua volta, il Governo, nell'impartire all'ARAN la direttiva (7 febbraio 1996) per il rinnovo dei contratti 1996-1997, ha così determinato gli importi, al netto degli oneri previdenziali, disponibili per gli aumenti salariali:

	1996	1997	1998
Comparti "statali"	1.707	3.921	4.741
Comparti "non statali"	1.768	4.063	4.912

A tali stanziamenti vanno aggiunti 200 miliardi destinati ai buoni pasto per il personale civile dei ministeri e 50 miliardi per il riequilibrio delle retribuzioni dei dirigenti statali.

Gli oneri sociali a carico del datore di lavoro pubblico, dovuti secondo la legge n. 335/1995, sono stati calcolati con un'aliquota del 39% circa per il settore "Stato" (comprensivi del 23,8% per oneri previdenziali; del 9,60% per il SSN e del 5,68% per la buonuscita) e del 32% per i restanti comparti.

Diversamente dalla direttiva (5 settembre 1994) per i rinnovi del primo biennio (1994-1995), che stabiliva gli importi disponibili per ciascuno dei contratti da rinnovare, la nuova direttiva affida interamente all'ARAN la responsabilità di ripartire fra i vari comparti le risorse stanziate dalla legge finanziaria. Peraltro, essa rende ancor più stringenti le condizioni poste dalla prima direttiva per la concessione di aumenti connessi ad incrementi della produttività collettiva e individuale. Inoltre, l'erogazione dei compensi accessori correlati a risparmi di gestione o alla realizzazione di entrate aggiuntive (gli uni e le altre derivanti da incrementi qualitativi o quantitativi di attività del personale) viene rigorosamente subordinata all'attuazione, nelle singole amministrazioni, di un'organizzazione per centri di costo, nonché all'istituzione dei nuclei di valutazione e all'avvio dei controlli di gestione. Per il resto, la nuova direttiva conferma integralmente i principi posti da quella precedente in tema - fra l'altro - di "standards" di rendimento e di risultato, criteri per la verifica e la misurazione dell'attività amministrativa, miglioramento delle relazioni con l'utenza.

All'ARAN è anche affidato il compito di valutare in sede contrattuale la misura del recupero del differenziale tra tasso d'inflazione effettivo e tasso programmato.

Secondo valutazioni di fonte governativa, la dinamica delle retribuzioni dovrebbe registrare, nel 1996, un incremento del 4,8%, che sconta una serie di fattori quali: il trascinamento al 1996 dei benefici contrattuali erogati, in diversi comparti, a partire dal dicembre 1995 ma relativi al biennio 1994-95; il ritardo nel rinnovo di alcuni contratti 1994-95 (per i comparti "ricerca", "università" e "aziende", per i medici e per le aree dirigenziali, esclusa quella degli enti locali), che ha comportato il rinvio al 1996 di una parte degli oneri contrattuali previsti per il 1995; il probabile recupero del differenziale d'inflazione per il 1994-95; e, naturalmente, gli incrementi contrattuali per il biennio 1996-97. E' anche previsto, tuttavia, che "gli scaglionamenti degli aumenti salariali e i tempi tecnici di erogazione della spesa per il personale contribuiranno a distribuire l'impatto economico di tutti questi fattori nei prossimi tre anni" [40].

[40] Ministero del bilancio, Relazione cit., par. 3.3.

5. Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sui contratti collettivi

5.1. *Il controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati*

Le prime problematiche emerse in sede di controllo preventivo sui contratti collettivi sono state illustrate nella relazione dello scorso anno.

Fra i problemi più rilevanti emersi in sede di esame dei contratti collettivi nazionali, è da segnalare che, in molti casi, la mancanza, o quanto meno l'insufficienza, di dati omogenei ed aggiornati sulla consistenza dei pubblici dipendenti e sulle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera non ha consentito alla Corte di attuare una compiuta valutazione della compatibilità economica dei contratti, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993.

Le carenze di cui si parla sono state formalmente evidenziate dalla Sezione di controllo con riguardo al contratto collettivo di lavoro del personale dipendente dai Ministeri [41], ma carenze analoghe sono emerse anche nell'esame di contratti collettivi successivi [42].

Quanto al primo dei contratti menzionati, ha osservato la Sezione che le "relazioni tecniche" predisposte ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993 erano state redatte sulla base di dati non sufficientemente attuali, in termini troppo sintetici e comunque tali da non dare adeguata e certa dimostrazione degli oneri derivanti dal contratto. Il che non ha consentito alla Corte una puntuale verifica della quantificazione complessiva della spesa e della compatibilità di questa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziari predisposti dal Governo, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.

Né, d'altro canto, è risultato che in sede di contrattazione si sia proceduto ad alcun tipo di verifica degli oneri derivanti dal contratto o che siano state predisposte note illustrative con riferimento alle limitazioni imposte dalla legge finanziaria in materia di rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego.

Anche in ordine alla richiesta, formulata dall'ufficio di controllo, di fornire indicazioni sull'evoluzione della spesa al netto ed al lordo dell'incremento derivante dal rinnovo contrattuale - richiesta preordinata a consentire una più approfondita indagine sulla quantificazione della spesa, e quindi una verifica della corrispondenza degli oneri derivanti anche in via indiretta dal contratto con le percentuali di incremento retributivo concordato con le Confederazioni sindacali - il Governo ha risposto di non essere in grado di fornire gli elementi richiesti, non essendo ancora compiuto il procedimento di disaggregazione dei capitoli di bilancio concernenti le spese per il personale, al fine di consentire una aggiornata ricostruzione delle singole voci retributive.

In questa situazione, la Sezione di controllo ha dovuto limitarsi a prendere atto della quantificazione della spesa operata dalla parte pubblica e certificata dal Dipartimento della funzione pubblica, rinviando alla sede del controllo successivo (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993) la verifica della corrispondenza dei dati dichiarati con la spesa effettiva.

5.2. *Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi*

Tema decisamente rilevante è quello del controllo sui contratti collettivi decentrati, in ordine al quale la Sezione di controllo [43] ha ritenuto che le relative "autorizzazioni alla sottoscrizione" siano assoggettate al controllo preventivo di legittimità disciplinato dall'art. 3 della legge n. 20/1994; ciò, sul presupposto che la Corte dei conti sia compresa nel novero de "gli organi competenti secondo le disposizioni vigenti" (art. 51, comma 3, d.lgs. n. 29/1993) ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati.

Non si può far a meno di segnalare, peraltro, come la sottoposizione a controllo preventivo di legittimità di tutti i contratti collettivi decentrati sia fonte di notevoli disomogeneità nell'ambito del nuovo sistema dei controlli introdotto dalla legge n. 20/1994. Invero, l'assoggettamento a controllo preventivo - richiesto dal d.lgs. n. 29/1993, richiamato, sul punto specifico, dalla legge n. 20/1994 - di un presumibile elevato numero di contratti collettivi, corrispondente alla fitta rete periferica delle amministrazioni statali, è del tutto incoerente, a giudizio della Sezione di controllo, con la "ratio" della legge n. 20/1994, la quale, privilegiando il controllo successivo sulla gestione, ha circoscritto il controllo preventivo di legittimità ad un numero limitato di atti, selezionati tra i più importanti tra quelli posti in essere dalle autorità di governo e dalla dirigenza amministrativa.

---

[41] Del. 6 maggio 1995, n. 71.

[42] Si v., ad esempio, per il contratto di lavoro dei dirigenti ricompresi nel comparto "regioni-autonomie locali", la del. n. 47 del 22 febbraio 1996, n. 47.

[43] Del. 1 febbraio 1996, n. 45.

Da segnalare, altresì, che, mentre per la Corte dei conti il termine per lo svolgimento del controllo è quello di trenta giorni (stabilito dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20/1994, come sostituito dall'art. 2 del d.l. n. 79/1996 [44]), per gli altri organi tale termine resta determinato nel diverso termine di quindici giorni, tra l'altro non assoggettato al particolare regime delle interruzioni, previsto per la Corte dei conti.

5.3. *Le ritenute dei contributi sindacali*

Per quanto riguarda le singole clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro ritenute illegittime dalla Sezione di controllo [45], un cenno particolare merita la disposizione contenuta nel contratto collettivo quadro per la disciplina delle ritenute dei contributi sindacali, in base alla quale l'effetto delle revoche delle deleghe concernenti le trattenute sindacali avrebbe dovuto decorrere, indipendentemente dalla verifica dell'effettiva volontà dei lavoratori, "dal primo del mese successivo al sessantesimo giorno dalla presentazione" della revoca stessa.

Ha ritenuto la Sezione di controllo che tale clausola si ponesse in contrasto con la volontà popolare espressa nel referendum dell'11 giugno 1995 [46]. Risulta, infatti, dalla sentenza emessa dalla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla ammissibilità della richiesta di consultazione popolare [47] che l'intendimento perseguito dai promotori del referendum era essenzialmente quello di restituire all'autonomia privata, individuale e collettiva, la disciplina della materia dei contributi sindacali, mediante l'eliminazione delle disposizioni di legge che contemplavano il diritto dei sindacati alla trattenuta ed il correlativo obbligo di intermediazione delle amministrazioni. Si voleva, in altri termini, perseguire il fine di impedire la predeterminazione, in via generale, "di un vincolo contributivo a tempo indeterminato a carico del lavoratore, anche indipendentemente dalla permanenza del vincolo associativo", e, più in generale, della permanenza di una volontà dell'obbligato diretta al pagamento del contributo.

Ciò, d'altro canto, era riconosciuto nella stessa relazione tecnica che accompagnava il contratto collettivo quadro, laddove si individuava "il vero nodo sostanziale del referendum abrogativo", nella "immediata operatività della revoca della delega".

Con la clausola sopra menzionata, invece, si poneva una disposizione contrastante con la finalità di eliminazione degli automatismi, perseguita dai promotori del referendum.

Al riguardo è anche da rilevare che una specifica clausola del contratto collettivo quadro demandava ai contratti collettivi di comparto la determinazione di strumenti di verifica della volontà dei lavoratori in ordine alla permanenza del vincolo contributivo.

Tale previsione è rimasta del tutto inattuata nei successivi contratti collettivi nazionali di lavoro.

5.4. *Problemi particolari*

La nuova disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel d.lgs. n. 29/1993, e il superamento della rigida ripartizione di competenze tra disciplina unilaterale e disciplina contrattata, hanno fatto sì che le illegittimità riscontrate in sede di esame dei contratti collettivi di lavoro relativi all'ultima tornata contrattuale siano state notevolmente inferiori rispetto a quelle rilevate in passato.

Le sole clausole ritenute illegittime dalla Sezione di controllo riguardano infatti, oltre la menzionata disposizione sulla revoca delle deleghe per il pagamento dei contributi sindacali, il consolidamento di posizioni giuridiche ed economiche illegittimamente attribuite, la sanatoria di precedenti patti in deroga [48] e la parziale anticipazione della giurisdizione ordinaria in materia di controversie di lavoro [49].

6. I tempi per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi

La riforma realizzata dal d.lgs. n. 29/1993 non ha fatto venir meno uno dei maggiori inconvenienti verificatisi nel vigore del precedente regime di contrattazione collettiva: quello per cui gli accordi collettivi acquistano efficacia non già immediatamente (come nel settore privato) o, comunque, a breve termine dalla stipula,

---

[44] Si v., al riguardo, la già citata deliberazione n. 71 del 1995.
[45] Del. 6 maggio 1995, n. 71; 30 novembre 1995, n. 155 e 156; 11 gennaio 1996, n. 20; 22 febbraio 1996, n. 47.
[46] Cfr. del. n. 20 del 1996, cit.
[47] Corte cost., 11-12 gennaio 1995, n. 13.
[48] Del. n. 155/1995 e 156/1995, citt.
[49] V., sull'istituzione di collegi arbitrali, le del. n. 155/1995 e n. 47/1996, citt.

ma segue, spesso, a distanza di alcuni mesi dal momento in cui è stata raggiunta l'intesa fra Governo e organizzazioni sindacali.

Il tema, più volte affrontato, in passato, dalla Corte, viene qui riproposto per suggerire la necessità di rimeditare l'intero procedimento di contrattazione stabilito dal d.lgs. n. 29, anche con la fissazione di precisi termini alle fasi che seguono quella di controllo. Invero, le uniche misure assunte dal legislatore per conseguire la più sollecita attribuzione di efficacia agli accordi sottoscritti sono consistite nel fissare termini perentori all'Aran (per l'inoltro al Governo dei testi concordati dei contratti nazionali) e alla Corte dei conti (per l'esercizio dei suoi controlli, con l'effetto che il "silenzio in sede di controllo" è sinonimo di "controllo ad esito positivo"). Anche al Governo sarebbe fissato un termine perentorio (15 giorni) per pronunciarsi, in senso positivo o negativo, sull'autorizzazione alla sottoscrizione; ma il termine è, in molti casi, apparente, dal momento che esso non ha un termine certo di decorrenza quando, trattandosi di contratti relativi al personale dipendente da regioni ed enti locali, il Governo è tenuto a provvedere "previa intesa con le amministrazioni regionali, espressa dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 51, comma 1, d.lgs. n. 29/1993).

Senonché, la puntuale osservanza dei "tempi di controllo" non è sufficiente, di per sé, a garantire che gli accordi diventino efficaci in tempi ragionevolmente brevi. Tale insufficienza dipende, essenzialmente, dalla molteplicità dei soggetti istituzionali che partecipano o intervengono - formalmente e informalmente - nel procedimento che segue il raggiungimento dell'intesa fra le parti negoziali (così, ad esempio, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero del tesoro per i riscontri interni di legittimità e di compatibilità finanziaria; il Consiglio dei ministri per l'autorizzazione alla sottoscrizione; il Dipartimento della funzione pubblica per corrispondere ai rilievi di legittimità formulati dalla Corte dei conti; le parti negoziali per raggiungere, eventualmente, una nuova intesa, dopo i rilievi formulati dalla Corte o dopo la pronuncia negativa della Sezione di controllo sull'autorizzazione alla sottoscrizione). Donde, appunto, l'opportunità e la necessità - anche in relazione alle norme che impongono la fissazione di termini ai procedimenti amministrativi ed alle loro fasi, con l'individuazione dei relativi responsabili (art. 2 e 4 legge n. 241/1990) - di stabilire precise scansioni temporali al procedimento in discorso.

La tab. E riporta i dati temporali relativi a ciascuna fase del procedimento che, partendo dal raggiungimento delle intese contrattuali, culmina - dopo il controllo della Corte sulle autorizzazioni alla sottoscrizione - nella pubblicazione dei provvedimenti di autorizzazione e dei relativi contratti.

7. Consistenza del personale, piante organiche, mobilità

7.1. La consistenza del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale".

L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale statale al 31 dicembre 1994 (v. tab. F). Per il 1995 si dispone, al momento, unicamente delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del paese" [50] e riportate nella tab. G. Saranno disponibili, a breve, i dati, relativi al personale dello Stato, raccolti dalla Corte dei conti in occasione della ricerca preliminare al menzionato lavoro di riclassificazione del bilancio dello Stato.

La consistenza del personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni è stimata, dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese", in 3.183.866 di unità. La riduzione del 7,2% rispetto al 1994 è determinata dall'uscita dal comparto "aziende autonome" dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, ormai trasformata (dalla legge n. 71/1994) in ente pubblico economico. Tenendo conto di tale elemento, si può affermare che il numero degli occupati è rimasto sostanzialmente invariato.

Va rammentato, al riguardo, che il blocco del "turn-over" disposto dalla legge finanziaria 1995 (previsto per i comparti "ministeri", "aziende autonome", "enti pubblici non economici" ed "enti di ricerca") ha limitato le assunzioni al 10% delle cessazioni avvenute nel corso dell'anno, con il ricorso al 50% tramite mobilità. Per contro, è stata prevista l'immissione in ruolo di personale a contratto in servizio presso il Ministero del lavoro, il Ministero per i beni culturali e ambientali ed il Ministero dei lavori pubblici; inoltre, è stato disposto il trasferimento nei ruoli dei ministeri del personale già dipendente dagli enti dell'intervento straordinario nel Mez-

[50] Vol. II, p. 148.

zogiorno (circa 1.700 unità). Si è avuto, di conseguenza, un incremento di personale, nel comparto dei ministeri, pari all'1,3% rispetto al 1994.

Riduzioni di personale registrano le aziende autonome (ANAS, AIMA, Cassa depositi e prestiti, Monopoli), con la sola eccezione del Corpo dei vigili del fuoco.

Notevole è invece l'effetto determinato dal contenimento delle classi sul personale della scuola. La riduzione del 2,2% del personale di ruolo è stata in parte coperta dal ricorso al personale temporaneo; la riduzione del numero delle classi, che ha avuto effetti immediati sul personale di ruolo, dovrebbe anche determinare un minor ricorso all'utilizzazione di personale temporaneo (supplenti) [51].

7.2. Alla rideterminazione delle piante organiche si è accennato al paragrafo 2. La tab. H espone i risultati (provvisori) della relativa operazione, con riferimento alle amministrazioni dello Stato ed a quelle degli enti pubblici.

Resta da aggiungere che, secondo il Dipartimento della funzione pubblica, la rideterminazione delle piante organiche dovrebbe comportare, con riguardo alle amministrazioni finora "trattate", minori oneri per 212 miliardi rispetto a quelli derivanti dalle dotazioni organiche al 31 agosto 1993 e per 1.599 miliardi rispetto a quelli delle c.d. "dotazioni storiche" (per i ministeri, la riduzione sarebbe pari, rispettivamente, a 184 miliardi ed a 1.401 miliardi) [52].

7.3. La mobilità dei pubblici dipendenti, che avrebbe dovuto costituire una elemento essenziale per la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, si dimostra, a tutt'oggi, difficilmente praticabile, soprattutto per la confusione del quadro normativo che la disciplina.

Così, in primo luogo, la mobilità d'ufficio ha finora riguardato i dipendenti "eccedenti" degli enti locali dichiarati in dissesto, ai sensi della legge n. 68/1993. Il relativo procedimento prevede che la graduatoria degli "eccedenti" venga comunicata, tramite il Ministero dell'interno, al Dipartimento per la funzione pubblica, che provvede al trasferimento nei successivi 45 giorni. Il trasferimento avviene, preferibilmente, verso amministrazioni della medesima regione.

Nel corso del 1995 sono state trasferite 399 unità di personale. Altri 113 dipendenti sono stati trasferiti nel primo trimestre del 1996.

7.3.1. Procedure "a corsia preferenziale" per la mobilità verso pubbliche amministrazioni di lavoratori dipendenti da enti e società già a capitale pubblico sono previste da specifiche disposizioni di legge.

Le procedure in corso riguardano i lavoratori dell'EFIM (e società controllate) e i lavoratori dell'Ente nazionale cellulosa e carta (e società controllate).

Per i lavoratori del Gruppo EFIM ha provveduto la legge 27 dicembre 1994 n. 738. Finora, risultano interessati al processo di ricollocazione n. 500 unità di personale. A tutt'oggi risultano ricollocati un centinaio di lavoratori.

I dipendenti del Gruppo ENCC sono stati iscritti, in seguito alla soppressione della capogruppo, in un ruolo unico transitorio (legge n. 595/1994, integrata dalla legge n. 337/1995). I trasferimenti di questo personale saranno disposti (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) al termine delle operazioni di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni statali. Le unità interessate sono circa 900.

7.3.2. Un capitolo relativamente "nuovo" della mobilità è rappresentato dalla c.d. "mobilità concordata" (regolata dall'art. 4 d.l. n. 163/1995, convertito dalla legge n. 273/1995). Le norme prevedono che le pubbliche amministrazioni possano richiedere l'attivazione delle procedure di mobilità per il 50% dei posti resisi vacanti per cessazione dal servizio. E' previsto, inoltre, che dipendenti "eccedenti" in una certa amministrazione possano essere trasferiti, mediante richiesta nominativa, ad altre amministrazioni che dimostrino situazioni di carenza.

In base a tale disciplina, sono state trasferite, nel 1995, 84 unità di personale. Si tratta: di dipendenti già impegnati in attività sindacali, per i quali è stabilito (ai sensi del d.p.c.m. n. 770/1994) il rientro nelle amministrazioni a seguito della riduzione delle aspettative sindacali; di dipendenti provenienti dagli enti previdenziali

---

[51] V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al "Ministero della pubblica istruzione".

[52] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. Ufficio per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, Le attività di razionalizzazione per una nuova organizzazione delle pubbliche amministrazioni, maggio 1996, p. 15 (dattiloscritto).

interessati dalla privatizzazione disposta dal d.lgs. n. 509/1994; di personale proveniente da amministrazioni che hanno dichiarato "esuberi" di personale.

Tabella A

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Dati di consuntivo 1992-1995

(in milioni)

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO			
1992	19.991	12.339	—
1993	12.738	9.737	-21,09
1994	8.790	7.170	-26,36
1995	8.409	6.445	-10,12
PERSONALE AMMINISTRATIVO (IMPIEGATI, TECNICI E OPERAI)			
1992	25.161.535	21.816.974	—
1993	24.690.122	21.847.159	0,14
1994	21.033.081	18.273.283	-16,36
1995	21.488.214	18.626.389	1,93
MAGISTRATI			
1992	1.362.866	1.273.678	—
1993	1.376.310	1.350.279	6,01
1994	1.485.176	1.469.768	8,85
1995	1.558.026	1.395.784	-5,03
INSEGNANTI SCUOLE MATERNE ED ELEMENTARI			
1992	13.907.047	13.561.014	—
1993	13.732.217	13.411.193	-1,10
1994	13.526.807	13.201.006	-1,57
1995	13.960.835	12.651.250	-4,16
INSEGNANTI SCUOLE SECONDARIE			
1992	27.410.908	25.960.088	—
1993	26.808.369	24.609.843	-5,20
1994	27.073.515	24.716.540	0,43
1995	28.350.049	24.529.282	-0,76

Segue: Tabella A

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
INSEGNANTI DELLE UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI			
1992	2.912.342	2.891.309	—
1993	2.826.059	2.820.236	-2,46
1994	18.115	14.795	-99,48
1995	17.132	13.407	-9,38
AZIENDE			
1992	1.144.421	986.755	—
1993	1.169.177	913.487	-7,43
1994	1.135.912	882.867	-3,35
1995	1.224.688	893.287	1,18
FORZE ARMATE			
1992	7.571.547	7.431.060	—
1993	8.187.149	8.155.105	9,74
1994	8.685.492	8.645.239	6,01
1995	8.035.802	7.933.985	-8,23
CORPI DI POLIZIA ED ALTRI CORPI ARMATI			
1992	13.219.629	12.665.984	—
1993	15.091.514	14.489.202	14,39
1994	15.797.960	15.237.180	5,16
1995	16.965.780	15.831.643	3,90

Segue: Tabella A

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE)			
1992	91.565.865	85.612.446	—
1993	92.724.477	86.692.753	1,26
1994	87.628.937	81.564.982	-5,91
1995	90.384.247	80.988.186	-0,71
RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
1992	91.545.874	85.600.107	—
1993	92.711.740	86.683.016	1,27
1994	87.620.147	81.557.811	-5,91
1995	90.375.838	80.981.741	-0,71
RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE)			
1992	92.710.286	86.599.201	—
1993	93.893.654	87.606.240	1,16
1994	88.764.849	82.447.849	-5,89
1995	91.608.935	81.881.472	-0,69
RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
1992	92.690.295	86.586.861	—
1993	93.880.916	87.596.503	1,17
1994	88.756.059	82.440.678	-5,89
1995	91.600.526	81.875.028	-0,69

TAB. B/1

AUTORIZZAZIONI DI SPESA (in miliardi)
PER RINNOVI CONTRATTUALI DEI COMPARTI "STATALI"
(leggi finanziarie 1994 - 1996)

	BIENNIO CONTRATTUALE 1994-1995			BIENNIO CONTRATTUALE 1996 - 1997			
	1994	1995	1996	1996	1997		1998
l.f. 94	480+ 220 (*) --- 700 (**)	(2.650)	(4.380)				
l.f. 95		2.230 contr. 920 non c. --- 3.150	3.800 contr. 1.540 non c. --- 5.340		(3.800 contr.) (1.540 non c.) --- (5.340)		
l.f. 96				2.640 contr. 1.040 non c. --- 3.680	5.750 contr. 2.310 non c. --- 8.060		6.890 contr. 2.790 non c. --- 9.680

(*) Legge n. 186/95
(**) Indennita' di vacanza contrattuale

TAB. B/2

AUTORIZZAZIONI DI SPESA (in miliardi)
PER I RINNOVI CONTRATTUALI DEI COMPARTI "NON STATALI"
(leggi finanziarie 1994 - 1996)

	BIENNIO CONTRATTUALE 1994 - 1995			BIENNIO CONTRATTUALE 1996-1997		
	1994	1995	1996	1996	1997	1998
l.f. 94	519(*)	2.139	(3.455)			
l.f. 95		2.520	4.200		(4.200)	
l.f. 96				2.340	5.370	6.490

(*) Indennita' di vacanza contrattuale

TAB. C

RINNOVI CONTRATTUALI 1994-1995

Previsione di spesa per comparti di contrattazione (in miliardi)

COMPARTI	ONERE 1995	ONERE 1996	TOTALE
MINISTERI			
Livelli e Ruolo esaurimento	413,65	687,96	1.101,51
Dirigenti	20,25	35,29	55,54
AZIENDE AUTONOME			
Livelli e Ruolo esaurimento	78,62	130,64	209,26
Dirigenti	0,97	1,70	2,67
UNIVERSITA'			
Livelli e Ruolo esaurimento	72,46	120,44	192,90
Dirigenti	0,34	0,59	0,93
SCUOLA			
Livelli e Ruolo esaurimento	1.627,26	2.835,27	4.462,53
TOTALE	2.213,55	3.811,79	6.025,34

COMPARTI	ONERE 1995	ONERE 1996	TOTALE
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI			
Livelli e Ruolo esaurimento	134,40	224,02	358,42
Dirigenti	7,57	13,19	20,76
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE			
Livelli e Ruolo esaurimento	887,36	1.473,80	2.361,16
Dirigenza medica	390,39	680,09	1.070,48
Dirigenza non medica	66,25	110,48	176,73
ENTI DI RICERCA			
Livelli e Ruolo esaurimento	20,02	33,28	53,30
Dirigenti - Ricercatori - Tecnologi	14,98	26,12	41,10
ENTI LOCALI			
Livelli e Ruolo esaurimento	945,25	1.570,62	2.515,87
Dirigenti	46,78	77,39	124,17
TOTALE	2.513,180	4.208,99	6.721,99

Fonte: Aran newsletter, n. 1/1996, p. 35.

TAB. D/1

CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI PER IL BIENNIO 1994-1995 E MIGLIORAMENTI ECONOMICI AL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

Oneri di spesa per il personale dei comparti

COMPARTO	1994	1995	1996
Ministeri		391,296	671,861
Aziende		62,735	103,477
Scuola		1.534	2.798
Università		74,98	122,34
Buoni pasto			199,67
TOTALE		2.765,031	5.098,358

COMPARTI NON STATALI	1994	1995	1996
Regioni -Enti locali		945,169	1.528,760
Regioni - Enti locali (dirigenti)		43,82	77,30
Sanità		884,1	1.471,5
Sanità (dirigenti)		1,537	3,072
Enti pubblici non economici		115,773	194,659
ANAV	4,222	8,230	
ANAV (dirigenti)	0,140	0,252	
Unioncamere			0,192
Enti lirici	1,583	21,142	
TOTALE	5,945	2.020,023	3.275,483

TOTALE GENERALE	5,945	4.083,034	7.170,831

Fonte: relazioni tecniche allegate ai contratti collettivi

TAB. D/2

ONERI DI SPESA PER IL PERSONALE STATALE E PER IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

COMPARTO	1994	1995	1996
Forze Armate		216	358,74
Polizia (ord. civ.)		216,62	379,19
Polizia (ord. mil.)		269,40	465,08
TOTALE		**702,02**	**1.203,01**

TAB. D/3

ONERI DI SPESA PER IL PERSONALE STATALE E PER IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

	1994	1995	1996
Personale dei comparti		2.063,011	3.895,348
Personale non contrattualizzato		702,02	1.203,01
TOTALE		**2.765,031**	**5.098,358**

TAB. E

TEMPI PER L'ATTRIBUZIONE DI EFFICACIA AI CONTRATTI COLLETTIVI 1994-1995

Comparti	Data accordo	Data aut. stipula	Arrivo alla Corte	Rilievo	Risposta al rilievo	Sezione di controllo	Registra-zione	Data sotto-scrizione	Pubblic. in G.U.
Ministeri	10-14-16.2.1995	3.3.1995	14.3.1995	28.3.1995	26.4.1995	6.5.1995	8.5.1995	16.5.1995	S.o.G.U. n. 124 del 30.5.1995
Segretari comunali	14.7.1995	4.8.1995	14.8.1995				23.8.1995	14.9.1995	S.o.G.U. n. 246 del 20.10.1995
Orari di lavoro	14.11.1995	30.11.1995	4.12.1995				22.12.1995	12.1.1996	G.U. n. 29 del 5.2.1996
Buoni pasto	23.2.1996	22.3.1996	4.4.1996				16.4.1996	30.4.1996	G.U. n. 112 del 15.5.1996
Regioni - Enti locali	15.3.1995	6.4.1995	5.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
Contr. integrativo	15.2.1996	7.3.1996	21.3.1996				10.4.1996		G.U. n. 131 del 6.6.1996
Dirigenti	16.11.1995	21.11.1995	1.12.1995	28.12.1995	22.1.1996	22.2.1996	1.3.1996	10.4.1996	S.o.O.G.U.n.101 del 2.5.1996
E.C. Dirigenti	22.1.1996	2.2.1996					1.3.1996		S.o.G.U. n. 101 del 2.5.1996
Enti pubblici	28.3.1995	19.4.1995	9.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
Aziende autonome	9.2.1995	26.2.1996	4.3.1996	22.3.1996	2.4.1996		2.4.1996	5.4.1996	S.o.G.u. n. 99 del 29.4.1996
Scuola	23.6.1995	21.7.1995	22.7.1995				2.8.1995	4.8.1995	S.o.G.U. n. 207 del 5.9.1995
Personale educativo	22.2.1996	7.3.1996	18.3.1996				10.4.1996	2.5.1996	G.U.n.113 del 16.5.1995
Università	6.3.1996	4.4.1996	19.4.1996				14.5.1996	21.5.1996	S.o. G.U. n. 132 del 7.6.1996

Unioncamere	8.3.1996	21.7.1995	25.7.1995				2.8.1995	11.9.1995	S.o.G.U. n. 246 del 20.10.1995
S.S.N.	26.7.1995	4.8.1995	7.8.1995				23.8.1995	1°.9.1995	S.o.G.U. n. 217 del 16.9.1995
Dirigenti non medici	30.3.1995	18.5.1995	29.5.1995				16.6.1995	4.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
ANAV	19-21-27.7.1995	5.9.1995	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	29.12.1995	S.o.G.U. n. 37 del 14.2.1996
Dirigenti	26.7.1995	5.9.1995	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	21.12.1995	S.o.G.U. n. 37 del 14.2.1996
Ritenute sindacali	9.11.1995	30.11.1995	4.12.1995	21.12.1995	29.12.1995	11.1.1996	12.1.1996	8.2.1996	G.U. n. 45 del 23.2.1996
Ente E.U.R.	4.3.1996	29.3.1996	5.4.1996	24.4.1996	17.5.1996		20.5.1996		
Enti lirici	25.3.1996	4.4.1996	17.4.1996	8.5.1996	30.5.1996		3.6.1996		

Tempi per l'attribuzione di efficacia dei provvedimenti di concertazione per le forze armate e i corpi di polizia 1994-1995

Comparto	Data di recepimento in D.P.R.	Data aut. stipula	Arrivo alla Corte	Registrazione	Pubblic. in G.U.
Forze armate	20.7.1995	31.7.1995	2.8.1995	12.9.1995	S.o.G.U. n. 222 del 22.9.1995
Forze di polizia ad ordinamento civile	20.7.1995	31.7.1995	2.8.1995	12.9.1995	S.o.G.U. n. 222 del 22.9.1995
Forze di polizia ad ordinamento militare	20.7.1995	31.7.1995	2.8.1995	12.9.1995	S.o.G.U. n. 222 del 22.9.1995

TAB. F

Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno 1994, distribuito per comparto

Comparto	Dotazioni organiche	In servizio al 31.12.93		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.94	
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
MINISTERI	366.339	285.479	122.477	13.568	4.513	17.542	8.494	3.636	2.184	3.636	2.184	288.104	125.378
AZIENDE AUTONOME	63.358	53.119	5.272	3.985	344	5.425	359	964	118	964	118	54.302	5.282
SCUOLA	960.994	1.123.479	803.926	47.748	32.703	26.174	21.900	4.441	3.663	4.441	3.663	1.102.105	794.063
UNIVERSITA'	93.670	107.918	41.583	5.646	1.941	7.409	2.676	10.290	3.987	10.288	3.987	111.059	43.083
CORPI DI POLIZIA	9.728	316.244	11.418	18.802	71	8.383	585	59.917	1.317	74.613	1.744	320.521	12.359
FORZE ARMATE	163.749	141.585	-	18.440	-	15.794	-	21.400	-	24.632	-	142.171	-
MAGISTRATURA	10.007	9.566	2.383	158	25	330	152	1.889	817	1.889	817	9.738	2.510
CARRIERA DIPLOMATICA	938	897	63	13	-	17	4	69	7	69	7	901	67
CARRIERA PREFETTIZIA	1.910	1.735	656	73	15	161	78	200	82	200	82	1.823	719
TOTALE	1.670.693	2.040.022	987.778	108.433	39.812	81.235	34.248	102.806	12.175	120.732	12.602	2.030.724	983.461

Fonte: Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, Il conto annuale, vol. I, pag. 47.

TAB. G

PERSONALE DI RUOLO DEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTI	1993 (*)	1994 (*)	1995 (*)	variazione % 1993 su 1992	variazione % 1994 su 1993	variazione % 1995 su 1994
Ministeri	269.506	271.253	274.660	– 0,07	+ 0,65	+ 1,26
Scuola	1.003.174	998.833	976.866	+ 0,31	– 0,43	– 2,20
Università	55.008	54.727	55.255	– 0,62	– 0,51	+ 0,96
Aziende autonome	276.998	273.345	48.430	– 1,31	– 1,32	– 82,28
Corpi di Polizia	278.874	292.713	296.643	+ 3,07	+ 4,96	+ 1,34
Forze Armate	118.942	120.580	116.932	+ 0,17	+ 1,38	– 3,03
TOTALE SETTORE STATALE	*2.002.502*	*2.011.451*	*1.768.786*	*+ 0,37*	*+ 0,45*	*– 12,06*
Enti pubblici non economici	62.358	62.837	61.847	– 6,49	+ 0,77	– 1,58
Regioni ed enti locali	653.015	656.343	652.600	– 2,32	+ 0,51	– 0,57
Servizio Sanitario Nazionale	669.725	683.852	685.490	+ 0,91	+ 2,11	+ 0,24
Enti di ricerca	15.069	14.950	14.920	– 2,23	– 0,79	– 0,20
TOTALE SETTORE PUBBLICO	*1.400.167*	*1.417.982*	*1.414.857*	*– 1,00*	*+ 1,27*	*– 0,22*
TOTALE	3.402.669	3.429.433	3.183.643	– 0,20	+ 0,79	– 7,17

(*) Dato ad inizio anno.

Fonte: Relazione generale sulla situazione econimica del Paese (1995), vol. II, pag. 148.

TAB. H

Dotazioni organiche del personale definite, previa verifica dei carichi di lavoro alla data del 30 aprile 1996

Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A)		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B)		Maggiori e minori oneri in milioni di Lire	
								Sulla dotazione storica	Sulla dotazione al 31.8.1993
	A	B	C	D	%	E	%	F	G
Ministeri									
1 Bilancio e programmazione economica	758	721	650	-108	-14,25	-71	-9,85	-4.860	-3.195
2 Commercio con l'estero	974	713	601	-373	-38,30	-112	-15,71	-16.785	-5.040
3 Lavori pubblici	8.125	6.139	5.418	-2.707	-33,32	-721	-11,74	-121.815	-32.445
4 Lavoro e previdenza sociale	23.372	18.779	17.950	-5.422	-23,20	-829	-4,41	-243.990	-37.305
5 Pubblica istruzione	14.476	12.534	11.708	-2.768	-19,12	-826	-6,59	-124.560	-37.170
6 Risorse agricole alimentari e forestali	2.537	1.594	1.378	-1.159	-45,68	-216	-13,55	-52.155	-9.720
7 Sanità	3.693	3.078	2.819	-874	-23,67	-259	-8,41	-39.330	-11.655
8 Tesoro - R.G.S.	8.849	8.274	7.950	-899	-10,16	-324	-3,92	-40.455	-14.580
9 Tesoro Dir.gen. servizi periferici	9.353	8.387	8.355	-998	-10,67	-32	-0,38	-44.910	-1.440
10 Università e ricerca scientifica	605	717	627	22	3,64	-90	-12,55	990	-4.050
Totale	72.742	60.936	57.456	-15.286	-21,01	-3.480	-5,71	-687.870	-156.600
1 Ministero finanze - Entrate-territorio (1)	82.200	67.367	67.602	-14.598	-17,76	235	0,35	-656.910	10.575
2 Ministero finanze - Dogane (1)	15.179	14.779	13.920	-1.259	-8,29	-859	-5,81	-56.655	-38.655
Totale	97.379	82.146	81.522	-15.857	-16,28	-624	-0,76	-713.565	-28.080
Enti pubblici non economici									
Enti previdenziali, assistenziali e assicurativi									
1 ENAP	18	4	7	-11	-61,11	3	75,00	-495	135
2 ENGA	3	3	6	3	100,00	3	50,00	135	135
3 ENPACL (*)	62	95	90	28	45,16	-5	-5,56	1.260	-225
4 ENPALS	558	542	556	-2	-0,36	14	2,52	-90	630
5 ENPAM (*)	525	461	583	58	11,05	122	26,46	2.610	5.490
6 INAIL	15.113	12.994	12.768	-2.345	-15,52	-226	-1,74	-105.525	-10.170
7 INPS	39.639	39.472	39.015	-624	-1,57	-457	-1,16	-28.080	-20.565
8 IPOST	332	211	370	38	11,45	159	75,36	1.710	7.155
Totale	56.250	53.782	53.395	-2.855	-5,08	-387	-0,72	-128.475	-17.415

(1) In corso di avanzata definizione (sono state finora definite solo le consistenze delle qualifiche funzionali)

(*) Trasformato in persona giuridica privata dall'1.1.1995

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica-UOPA
FORUM P.A. '96

	Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A)		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B)		Maggiori e minori oneri in milioni di Lire	
									Sulla dotazione storica	Sulla dotazione al 31.8.1993
		A	B	C	D	%	E	%	F	G
	Enti di promozione economica									
1	ICE	1.410	1.337	1.210	-200	-14,18	-127	-9,50	-9.000	-5.715
2	INCA	28	23	24	-4	-14,29	1	4,35	-180	45
	Totale	1.438	1.360	1.234	-204	-14,19	-126	-9,26	-9.180	-5.670
	Enti preposti a servizi di pubblico interesse									
1	Automobil Club Italia	4.369	4.286	4.317	-52	-1,19	31	0,72	-2.340	1.395
2	Ente Autonomo Parco Naz. d'Abruzzo	73	70	81	8	10,96	11	15,71	360	495
3	Ente Parco Naz. Cilento e Vallo di Diano (1)	0	0	71	71		71		3.195	3.195
4	Ente Parco Naz. dei Monti Sibillini (2)	0	0	26	26		26		1.170	1.170
5	Ente Parco Naz. del Vesuvio (3)	0	0	18	18		18		810	810
6	Ente Parco Naz. Dolomiti Bellunesi (4)	0	0	16	16		16		720	720
7	Ente Parco Naz. della Val Grande (5)	0	0	10	10		10		450	450
8	Ente Parco Naz. Foreste Casentinesi (6)	0	0	19	19		19		855	855
9	Ente Parco Nazionale del Gargano (7)	0	0	29	29		29		1.305	1.305
10	Lega Navale Italiana	20	9	14	-6	-30,00	5	55,56	-270	225
11	Consorzio del Canale Milano Cremona Po	29	17	17	-12	-41,38	0	0,00	-540	0
12	Registro Aeronautico Italiano	346	253	256	-90	-26,01	3	1,19	-4.050	135
	Totale	4.837	4.635	4.874	37	0,76	239	5,16	1.665	10.755
	Automobil clubs provinciali									
	Totale	2.765	1.940	1.575	-1.190	-43,04	-365	-18,81	-53.550	-16.425

(1) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995
(2) Istituito con D.P.R. 6 agosto 1993
(3) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995
(4) Istituito con D.P.R. 12 luglio 1993
(5) Istituito con D.P.R. 23 novembre 1993
(6) Istituito con D.P.R. 12 luglio 1993
(7) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995

	Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A)		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B)		Maggiori o minori oneri in milioni di Lire	
									Sulla dotazione storica	Sulla dotazione al 31.8.1993
		A	B	C	D	%	E	%	F	G
	Enti preposti ad attività sportive e turistiche									
1	UNIRE	258	216	180	-78	-30,23	-36	-16,67	-3.510	-1.620
2	Club Alpino Italiano	24	17	18	-6	-25,00	1	5,88	-270	45
3	Aero Club d'Italia	43	55	54	11	25,58	-1	-1,82	495	-45
4	ENCI	25	23	23	-2	-8,00	0	0,00	-90	0
5	ENCAT	35	34	34	-1	-2,86	0	0,00	-45	0
6	Jockey Club d'Italia	51	46	46	-5	-9,80	0	0,00	-225	0
7	Società degli Steeple Chases	20	13	17	-3	-15,00	4	30,77	-135	180
	Totale	456	404	372	-84	-18,42	-32	-7,92	-3.780	-1.440
	Enti scientifici e di ricerca									
1	Consorzio Area di Trieste	56	44	50	-6	-10,71	6	13,64	-270	270
2	INFM (*)	0	0	98	98		98		4.410	4.410
	Totale	56	44	148	92	164,29	104	236,36	4.140	4.680

(*) Subentrato al Consorzio interuniversitario nazionale per la fisica della materia (art. 1 D. L.vo 30 giugno 1994 n. 508)

	Enti culturali e lirici									
1	Centro Sperimentale di cinematografica	92	83	83	-9	-9,78	0	0,00	-405	0
2	Ente Autonomo la Biennale di Venezia	108	78	78	-30	-27,78	0	0,00	-1.350	0
3	Accademia Nazionale dei Lincei	100	78	77	-23	-23,00	-1	-1,28	-1.035	-45
4	Ene autonomo Quadriennale di Roma	19	3	7	-12	-63,16	4	133,33	-540	180
5	Centro Italiano Studi Alto Medio Evo	6	5	6	0	0,00	1	20,00	0	45
6	Centro Studi "Andrea Palladio"	8	4	8	0		4	100,00	0	180
7	ISMEO	32	18	25	-7	-21,88	7	38,89	-315	315
	Totale	365	269	284	-81	-22,19	15	5,58	-3.645	675

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica-UOPA
FORUM P.A. '96

	Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A)		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B)		Maggiori o minori oneri in milioni di Lire	
									Sulla dotazione storica	Sulla dotazione al 31.8.1993
		A	B	C	D	%	E	%	F	G
	Università e osservatori astronomici									
1	Osservatorio Astr. "G. S. Vaiana" di Palermo	26	26	25	-1	-3,85	-1	-3,85	-45	-45
2	Stazione Astr. di Carloforte Cagliari	34	34	25	-9	-26,47	-9	-26,47	-405	-405
3	Osservatorio Astr. di Roma	84	84	68	-16	-19,05	-16	-19,05	-720	-720
4	Osservatorio Astr. Collurania Teramo	26	26	25	-1	-3,85	-1	-3,85	-45	-45
5	Osservatorio Astr. di Pino Torinese	62	62	48	-14	-22,58	-14	-22,58	-630	-630
6	Osservatorio Astr. Trieste	64	64	49	-15	-23,44	-15	-23,44	-675	-675
7	Osservatorio Astrofisico di Catania	68	68	59	-9	-13,24	-9	-13,24	-405	-405
8	Osservatorio Astrofisico Arcetri Firenze	72	72	54	-18	-25,00	-18	-25,00	-810	-810
9	Osservatorio Astr. Brera Milano	58	58	49	-9	-15,52	-9	-15,52	-405	-405
10	Osservatorio Astr. Capodimonte Napoli	57	57	51	-6	-10,53	-6	-10,53	-270	-270
11	Osservatorio Astr. Padova	74	74	66	-8	-10,81	-8	-10,81	-360	-360
12	Osservatorio Astr. Bologna	48	48	46	-2	-4,17	-2	-4,17	-90	-90
	Totale	673	673	565	-108	-16,05	-108	-16,05	-4.860	-4.860

Ordini e collegi professionali

A) Consiglio nazionale e collegi provinciali dei geometri

Totale	24	24	24	0	0,00	0	0,00	0	0

B) Ordini degli architetti

Totale	11	11	11	0	0,00	0	0,00	0	0

C) Consiglio nazionale e ordini degli ingegneri

Totale	17	16	16	-1	81,82	0	0,00	-45	0

D) Ordini dei medici

Totale	219	178	196	-23	-10,50	18	10,11	-1.035	810

Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A)		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B)		Maggiori e minori oneri in milioni di Lire	
								Sulla dotazione storica	Sulla dotazione al 31.8.1993
	A	B	C	D	%	E	%	F	G
E) Collegi provinciali IPASVI									
Totale	8	4	9	1	12,50	5	125,00	45	225
F) Ordini dei farmacisti									
Totale	6	7	8	2	33,33	1	14,29	90	45
G) Ordini degli psicologi									
Totale	0	0	8	8		8		360	360
H) Altri									
1 Fed. Nazz. Collegi Ostetriche di Roma	3	3	3	0	0,00	0	0,00	0	0
2 Collegio Provinciale Ostetriche di Roma	1	1	1	0	0,00	0	0,00	0	0
3 Consiglio Ordine Avv. e Proc. di Roma	19	16	19	0	0,00	3	18,75	0	135
Totale	23	20	23	0	0,00	3	15,00	0	135
Totale ordini e collegi professionali	306	260	295	-13	-4,22	35	13,46	-585	1.575
222 Totale Generale	237.269	206.449	201.720	-35.549	-14,98	-4.729	-2,29	-1.599.705	-212.805

Capitolo X

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: — 1. **Premessa.**

2. **I dati di consuntivo**: 2.1. *Gli investimenti diretti dello Stato*; 2.2. *Revoca e riallocazione di risorse da parte del CIPE*; 2.3. *Interventi del CIPE in materia di edilizia, di programmazione negoziata e di tariffe.*

3. **Programmi ordinari e interventi straordinari**: 3.1. *La "cultura dell'emergenza": i casi più recenti.*

4. **Il riassetto normativo e organizzativo dei lavori pubblici.**

5. **Lo schema di regolamento della legge-quadro.**

6. **Le innovazioni della legge n. 549 del 1995**: 6.1. *Il Fondo rotativo per la progettualità*; 6.2. *La conferenza di servizi per le opere pubbliche*; 6.3. *Speciali competenze del Ministro dei lavori pubblici.*

7. **I prezzi nei contratti pubblici**: 7.1. *Largamente inattuato l'art. 44 della legge n.724/94*; 7.2. *Le rilevazioni sperimentali di ISPE e ISTAT*; 7.3. *Prospettive istituzionali.*

8. **Le principali pronunce della Corte in sede di controllo.**

1. Premessa.

Com'è noto gli investimenti pubblici nel triennio 1992-94 hanno subito una forte contrazione, che in termini reali ha sfiorato il 40%.

La maggiore rigidità della spesa corrente ha, inoltre, concentrato in tale comparto le annuali misure restrittive di contenimento del disavanzo, sicché la quota percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale della spesa pubblica è scesa dal 7,5% del 1990 al 5,3% del 1994.

La riduzione degli stanziamenti di competenza ha maggiormente influito sulle risorse impegnabili, in quanto l'esistenza di notevoli residui passivi ha agito da "volàno" soprattutto sul versante dei pagamenti, consentendo di compensare almeno in parte le restrizioni intervenute sulle autorizzazioni di spesa.

Alle carenze finanziarie si sono aggiunte le ormai note insufficienze dell'attività di ordinaria programmazione delle Amministrazioni pubbliche, costantemente evidenziate e censurate dalla Corte in tutte le sedi (di referto, di controllo e giurisdizionali), che hanno portato a privilegiare sistematicamente gli interventi straordinari basati su procedure abbreviate.

Tale scelta - che purtroppo è stata riproposta anche di recente (cfr. par. 3.1) - ha certamente mobilizzato masse talvolta considerevoli di risorse, ma tutto ciò è avvenuto con grave pregiudizio della trasparenza e della regolarità dell'azione amministrativa, offrendo lucrose occasioni di inserimento alla corruzione e al malaffare nei pubblici appalti.

Nel "Libro bianco" sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali - predisposto dalla Presidenza del Consiglio nell'agosto 1995 - si riconosce esplicitamente la mancanza di una cultura programmatoria e di valutazione nella pubblica amministrazione, tradizionalmente legata ad una pseudo-programmazione "quasi meramente finanziaria, tendente non a razionalizzare le scelte, ma soltanto a ripartire le risorse acquisite....".

E' il fenomeno che la Corte ha definito come "programmazione capovolta", caratterizzato dal preventivo stanziamento dei fondi in determinati settori, cui fa seguito l'individuazione di una serie di interventi, spesso elencati in modo generico e disordinato, per utilizzare i finanziamenti disponibili, piuttosto che per definire obiettivi validi in termini di priorità e di fattibilità tecnico-economica.

Ulteriori intralci alla tempestività ed all'efficacia della spesa in conto capitale derivano dalla complessità dei processi decisionali, spesso frammentati e/o pletorici al punto da sconvolgere i tempi di realizzazione degli interventi e le relative previsioni finanziarie.

Il problema è serio e fortemente avvertito, come dimostrano i reiterati interventi legislativi che di recente hanno reso più stringente la disciplina della conferenza di servizi, di cui alla legge n. 241/90, nel settore delle opere pubbliche.

Con riferimento a quest'ultimo comparto, si moltiplicano gli approfondimenti e le proposte di coinvolgimento del capitale privato (attraverso il "project financing") nella realizzazione di opere infrastrutturali assog-

gettabili a tariffa, in considerazione della persistente scarsità di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad investimenti.

Ciò potrebbe, inoltre, avere benèfici effetti indotti, in termini di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, attraverso un più stretto legame tra la fase di progettazione ed esecuzione dell'opera e la fase di gestione della stessa.

Nel corso del 1995 si è registrata, in termini finanziari, un'inversione di tendenza rispetto al triennio precedente, caratterizzata, peraltro, da risultati non omogenei e, talora, fortemente divaricati nell'ambito del comparto della Pubblica Amministrazione.

2. I dati di consuntivo.

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

Dai dati di consuntivo per il 1995 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 31.849 miliardi, di cui 6.605 miliardi, pari al 20,7%, hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dell'esercizio precedente (32.704 miliardi, di cui 5.698, pari al 17,4%, per spese di investimento) si rileva una diminuzione (-855 miliardi) della spesa globale, che nell'ultimo quinquennio aveva evidenziato una crescita costante; tale risultato è determinato dalla sensibile contrazione delle spese di parte corrente (-1.762 miliardi, pari al 6,5%), solo in parte compensato dall'aumento delle spese in conto capitale, che fanno registrare un +11% nella cat. X e - fatto eclatante - un +41,7% nella cat. XI.

La divaricazione si riscontra anche in termini di pagamenti, perché ad una diminuzione delle erogazione per acquisto di beni e servizi (da circa 26.000 a 24.931 miliardi) pari al 4,1% corrisponde un incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste passano da 3.688 a 3.963 miliardi (+7,5%) per la cat. X e da 600 a 706 miliardi (+17,7%) per la cat. XI.

Diversa è la situazione delle due categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile, a causa della rilevante crescita di quest'ultima, che passa dai 17.920 miliardi del 1994 a 19.720 miliardi nel 1995 (+1.800 miliardi): il rapporto percentuale delle somme pagate (4.669 miliardi) rispetto a quelle disponibili si attesta al 23,7%, con un decremento dello 0,2% sull'esercizio precedente (23,9%).

Deve quindi registrarsi un parallelo aumento dei residui, che per la cat. X passano da 11.635 a 11.726 miliardi (+0,8%) e per la cat. XI salgono da 1.469 a 1.728 miliardi (+17,6%); clamorosa è, infine, la crescita delle economie che superano nel primo caso i 1.100 miliardi, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e nel secondo sfiorano i 440 miliardi superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 miliardi).

Al dicembre 1995 i residui complessivi delle due categorie raggiungono 13.454 miliardi, con un aumento di 350 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (13.104 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 5.359,8 miliardi, pari ad oltre il 39,8% del totale, con un'incidenza superiore a quella (37,4%) dell'esercizio precedente di quasi due punti e mezzo percentuali (tab. C e D).

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (24.931 miliardi) è pari al 56,7% della massa spendibile (43.993 miliardi), con un lieve incremento (+0,2%) nei confronti del corrispondente dato del 1994.

Diminuiscono, invece, i residui, che al termine dell'esercizio passano da circa 18.000 a 17.084 miliardi (-5,1%), e le economie che scendono a 1.978 miliardi (2.031 miliardi nel 1994).

2.1. *Gli investimenti diretti dello Stato.*

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello stato sulla competenza 1995 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 6.605 miliardi, facendo registrare un aumento complessivo del 15,9% rispetto all'esercizio precedente (5.698 miliardi); disaggregando tale importo, si riscontra una sensibile crescita (+9,5%) degli impegni propri, che passano da 2.753,9 a 3.016,8 miliardi; tuttavia, per il forte incremento della massa impegnabile, i residui di stanziamento di nuova formazione crescono in misura più che doppia (21,9%), passando da 2.943,9 nel 1994 a 3.588,3 nel 1995 e portano la propria incidenza sul totale al 54,3%, con un aumento di due punti e mezzo rispetto all'esercizio precedente.

Disaggregando i dati per singole amministrazioni, si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 2.074,2 miliardi, rappresentano da soli il 52,3% del totale (3.963,1 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (456,2 miliardi, pari all'11,5%), il Ministero dei trasporti e della navigazione (379,8 miliardi, pari al 9,6%), il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (316,4 miliardi, pari all'8% del totale), il Ministero della difesa (218 miliardi, pari al 5,5%).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni di gran lunga più consistenti riguardano il Ministero della difesa, con 382,9 miliardi, pari al 64,2% del totale (705,7 miliardi), seguito dal Ministero di grazia e giustizia con 182 miliardi, corrispondenti al 25,8%; molto distanziati sono il Ministero del tesoro (45,1 miliardi), il Ministero dei trasporti e della navigazione (36,9 miliardi) e il Ministero dei beni culturali, con 27,8 miliardi.

In forte calo risultano gli investimenti dell'ex Azienda autonoma dell'A.N.A.S., che si attestano a 2.632 miliardi, con un calo di quasi il 40% rispetto all'esercizio precedente.

Tale risultato negativo è da ricondurre, almeno in parte, alle difficoltà di carattere organizzativo e procedurale connesse alla trasformazione in Ente pubblico economico, divenuta pienamente operante con la pubblicazione del D.P.C.M. 26 luglio 1995.

2.2. *Revoca e riallocazione di risorse da parte del CIPE.*

E' proseguita anche nel 1995 l'azione del CIPE volta alla rimodulazione dei programmi di investimento delle pubbliche amministrazioni, al fine di verificare l'esecutività dei singoli progetti, di confermarne le priorità e di accelerarne l'attuazione.

Accanto a tali interventi, posti in essere in attuazione del D.L. n. 398/93 convertito dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493, revoche e riallocazioni di finanziamenti sono stati altresì disposti nei confronti di numerosi progetti immediatamente eseguibili (finanziati a carico del F.I.O.), a seguito di verifiche compiute dal nucleo ispettivo per gli investimenti pubblici.

Tra le iniziative più rilevanti possono ricordarsi la devoluzione al Ministero dell'ambiente della complessiva somma di 9,2 miliardi, proveniente da revoche di finanziamenti F.I.O., da destinare a progetti regionali di tutela ambientale nell'ambito del Piano triennale 1994-96 (delib. 10 maggio 1995).

Con successiva delibera del 28 giugno 1995 allo stesso Dicastero sono state devolute per la stessa finalità risorse per complessivi 81,1 miliardi, provenienti da revoche di progetti del FIO '89.

Con distinte deliberazioni in data 8 agosto 1995 è stato revocato, per parziale inadempienza, il finanziamento di 3,8 miliardi concesso al Comune di Napoli per la ristrutturazione del Palazzo Carafa di Roccella, mentre sono state approvate perizie di variante e la proroga dei termini per la costruzione dei porti turistici di Roccella Jonica e, di Cirò Marina.

Sempre in Calabria, con altra delibera in pari data, i fondi derivanti dalla revoca del finanziamento per il restauro del "Palazzo del Principe" di S. Nicola Arcella (F.I.O. 1989) sono stati parzialmente riassegnati al Ministero dei beni culturali, limitatamente all'importo di 12,5 miliardi, per evitare il pericolo di crollo del predetto immobile.

In via generale il CIPE - come si ricorderà - aveva già stabilito nel 1994 che le perizie di variante relative a progetti finanziati con i fondi F.I.O. non sarebbero state ammesse dopo la data del 31 maggio 1995 e che le proroghe per l'ultimazione dei lavori avrebbero dovuto essere autorizzate dal Ministro del bilancio.

Al fine di pervenire alla rapida conclusione delle opere in corso, con deliberazione 8 agosto 1995 sono state impartite ulteriori disposizioni per accelerare il definitivo completamento dei progetti F.I.O. In particolare, è stato stabilito che le Amministrazioni beneficiarie dei finanziamenti presentassero al CIPE, entro il termine del 31 dicembre 1995, un programma di completamento finalizzato alla conclusione delle singole iniziative.

I programmi approvati devono essere portati a compimento entro il termine perentorio di 24 mesi, pena la revoca del finanziamento rimasto inutilizzato.

Numerosi e rilevanti sono stati anche gli interventi di rimodulazione dei finanziamenti nell'ambito dei programmi triennali di sviluppo del Mezzogiorno, di cui alla legge n. 64/86. Con deliberazione 20 novembre 1995 le risorse recuperate sono state riprogrammate, destinando una quota di 148,6 miliardi alla Regione Sicilia per il finanziamento di progetti di opere portuali e marittime (Palermo e Riposto), di impianti di depurazione delle acque (Enna e Trapani) e di interventi di consolidamento idrogeologico (comuni della provincia di Catania).

Con distinte delibere, sempre in data 20 novembre 1995, sono state fissate modalità e procedure di finanziamento a valere sui fondi della citata legge 1° marzo 1986, n. 64 e apportate modificazioni procedurali al programma di metanizzazione del Mezzogiorno.

Di particolare importanza è la deliberazione in pari data, con la quale il CIPE ha approvato il programma degli interventi finanziati dalla legge n. 211/92 nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa. I progetti sono stati finanziati in ragione del 50% del costo preventivato, per un importo complessivo di 2.257 miliardi: l'85% delle risorse è stato destinato alle aree metropolitane di Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli.

2.3. *Interventi del CIPE in materia di edilizia, di programmazione negoziata e di tariffe.*

A) Nel corso del 1995 notevole rilievo ha assunto l'intervento del CIPE nel comparto dell'edilizia.

Con deliberazione 10 maggio 1995 è stato determinato il valore massimo di riferimento per la valutazione dei costi di urbanizzazione primaria negli interventi effettuati dai Comuni.

Successivamente, in data 28 giugno 1995, sono stati ripartiti gli accantonamenti sui fondi della legge n. 457/78 per iniziative di ricerca, studi e sperimentazione nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, relative ai bienni 1988-89 (seconda tranche) e 1990-91.

I criteri generali per le assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni sono stati definiti con deliberazione 21 dicembre 1995.

Iniziative particolari sono state, inoltre, assunte per la città di Napoli: con deliberazione 28 giugno 1995 è stato conferito l'incarico per l'ultimazione delle operazioni in corso, relative all'intervento statale per l'edilizia di cui al titolo VIII - art. 84, ultimo comma, della legge n. 219/81; con la successiva delibera 8 agosto 1995, ai sensi della stessa legge, è stata disciplinata la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale a Napoli.

B) Una cospicua attività è stata svolta dal CIPE in materia di programmazione negoziata, nell'ambito delle politiche d'intervento nelle aree depresse del Paese, di cui al D.L. n. 32/95 convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104.

Con deliberazione 10 maggio 1995 è stata definita la regolamentazione del "patto territoriale", quale strumento per l'individuazione di "un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico".

I patti territoriali (redatti secondo lo schema-tipo allegato alla delibera) sono promossi da amministrazioni pubbliche locali, nonché dalle Camere di commercio, anche per iniziativa di operatori economici, di rappresentanze di categoria o sindacali e devono essere trasmessi al Ministero del bilancio per l'approvazione da parte del CIPE.

Con la successiva delibera del 20 novembre 1995 sono stati stabiliti criteri e indirizzi per il coordinamento degli investimenti pubblici, oggetto delle singole forme di programmazione negoziata.

E' stato specificato che l' "intesa di programma" è l'accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore e costituisce "atto preliminare di tipo strategico" per la realizzazione di interventi collegati funzionalmente; l'"accordo di programma" è l'accordo promosso da un'amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati allorché, per l'attuazione di interventi programmati, necessita l'azione integrata di regioni, enti locali e altri soggetti con amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; il "contratto di programma" è una convenzione stipulata, anche in attuazione di un accordo o di una intesa di programma, tra l'amministrazione ed una grande impresa o gruppo di imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Vale aggiungere che nel corso dell'anno, con distinte delibere, sono stati apportati aggiornamenti e variazioni ai contratti di programma con il Gruppo FIAT, con il Gruppo SNIA-BDP, con la Piaggio Veicoli Europei S.p.A., con la "G.T.C. S.p.A.", con il Gruppo Olivetti, mentre è stato risolto quello con la "Italgrani S.p.A."; con deliberazione 20 novembre 1995 è stato infine approvato il piano progettuale definitivo del contratto di programma con il Gruppo ENI.

C) Per quanto concerne la materia tariffaria, il CIPE è intervenuto con deliberazione 21 dicembre 1995 per fissare le direttive per l'adeguamento periodico delle tariffe autostradali nel quadriennio 1996-99, ai sensi della legge 498/92.

Nell'indicare tale disciplina transitoria - applicabile nelle more dell'approvazione delle nuove convenzioni con le società concessionarie di autostrade - sono stati tenuti presenti i principi fissati dalla legge 14 novembre 1995 n. 481, concernente l'istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Nelle more della completa attuazione della legge 5 gennaio 1994 n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche, il CIPE ha, altresì, provveduto - con deliberazione 10 maggio 1995 - ad emanare le direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe degli acquedotti per il 1995.

Perdurando le difficoltà di applicazione del metodo normalizzato, previsto dall'art. 13 della citata legge n. 36/94, le direttive di cui sopra sono state prorogate (con delibera 21 dicembre 1995) fino al 31 dicembre 1996.

Analogo intervento si è reso necessario, per le suesposte considerazioni, per la determinazione in via transitoria della quota di tariffa per il servizio di fognatura per l'anno 1996: la relativa deliberazione è stata adottata il 29 dicembre 1995.

Infine, con delibera 20 novembre 1995 il CIPE ha approvato le linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, rendendo obbligatoria la stipulazione di contratti di programma tra le amministrazioni e le aziende erogatrici di servizi e l'utilizzazione del metodo del "price-cap" per determinare la variazione massima annuale delle tariffe.

La Corte, in sede di controllo, ha peraltro ricusato il visto al citato provvedimento, censurando la previsione del silenzio-assenso nel procedimento di determinazione delle tariffe, in mancanza di una specifica statuizione normativa: la delibera è stata opportunamente emendata e riprodotta in data 24 aprile 1996.

3. **Programmi ordinari e interventi straordinari.**

Come già accennato nella premessa del presente capitolo, la Corte negli ultimi anni ha ripetutamente criticato il ricorso troppo frequente alla normazione d'emergenza per la realizzazione di interventi sul territorio, segnalandone i pericoli e gli effetti distorsivi soprattutto nel settore dei pubblici appalti.

Le iniziative della magistratura penale hanno fatto emergere in modo clamoroso a livello di responsabilità individuali i guasti, gli abusi, gli sprechi, favoriti - dapprima - dall'utilizzazione anomala delle Ordinanze derogatorie della Protezione civile e - successivamente - da una decretazione d'urgenza, finalizzata a scavalcare l'articolazione delle competenze e l'ordinaria programmazione delle opere.

Cospicue risorse sono state in tal modo dirottate verso interventi straordinari, puntualmente incentrati su procedure abbreviate e su affidamenti a trattativa privata, eludendo vincoli e prescrizioni della normativa interna e comunitaria, nel segno di un'urgenza sovente enfatizzata dalla pregressa inerzia delle stesse amministrazioni interessate.

E' ancora vivo il ricordo degli interventi infrastrutturali connessi ad alcune manifestazioni internazionali ("ITALIA '90" e Celebrazioni Colombiane 1992), che - seppure fissate con largo anticipo - sono state trasformate in un'affannosa ricorsa di termini e scadenze, in più di un caso non rispettati, con inevitabili strascichi in sede contenziosa.

Al riguardo va segnalato che in sede di controllo sulla gestione dell'ANAS per il 1993 la Corte (Sez. controllo Stato - II collegio, adunanza del 3.5.1996) ha esaminato ben 24 provvedimenti, emessi in data posteriore allo svolgimento dei Campionati mondiali di calcio, con i quali si approvavano perizie di variante e suppletive per lavori di completamento delle opere viarie connesse con tale manifestazione.

Tralasciando altre considerazioni - che pure potrebbero essere svolte - appare evidente che l'imponente meccanismo derogatorio, apprestato dal D.L. n. 121/89 convertito con modificazioni dalla legge 29 maggio 1989 n. 205, ha conseguito solo parzialmente gli obiettivi prefissati, com'è dimostrato dal fatto che tante opere viarie non sono state ultimate in tempo utile (15 maggio 1990) per la manifestazione cui erano finalizzate.

Se poi si considera che buona parte delle varianti è riconducibile ad errori e carenze di progettazione, il bilancio dell'intera operazione risulterà senza dubbio poco soddisfacente.

Osservazioni analoghe valgono per il successivo programma di interventi straordinari su strade e autostrade relativo alle Celebrazioni Colombiane del 1992, cui espressamente la citata legge n. 205/89 ha esteso le procedure abbreviate e derogatorie di "ITALIA '90".

Anche in questo caso sono venuti all'esame della Sezione del controllo ben 16 provvedimenti approvativi di perizie di variante e suppletive, per lavori stradali e autostradali non ultimati entro la prescritta data del 30 agosto 1992.

Con specifico riferimento alle opere di pertinenza delle Società concessionarie di autostrade, è emerso che solo 35 interventi su 87 sono stati eseguiti in tempo utile, mentre altri 19 appalti sono stati completati solo successivamente; al 31 dicembre 1993 risultavano ancora in corso di esecuzione i lavori dei 33 interventi restanti.

Ancor meno soddisfacente è il bilancio degli interventi di ricostruzione della rete stradale in Valtellina ai sensi della legge n.102/90, per i quali l'ANAS ha inteso applicare la procedura abbreviata di cui alla legge n.205/89, affidando tutti i lavori a trattativa privata nonostante il parere contrario del Consiglio di Stato. La gran parte dei provvedimenti è stata dichiarata non conforme a legge dalla Corte, con reiterate pronunce: peraltro, il Governo ha ritenuto di chiedere per tutte le fattispecie la registrazione con riserva.

3.1. *La "cultura dell'emergenza": i casi più recenti.*

Nonostante gli esiti poco confortanti sul piano amministrativo - in termini di trasparenza, di economicità e di efficacia - e la dimostrata permeabilità a fenomeni di malaffare diffusamente rilevati dal giudice penale, il "fascino" di queste procedure abbreviate, incentrate su più o meno ampi poteri di deroga alla normativa vigente e alle regole della concorrenza e del mercato, rimane fortissimo.

Al di là di una innegabile incentivazione indiretta, rappresentata dal declino di fondamentali strutture tecnico-operative della P.A., occorre riconoscere che nel nostro Paese si è radicata una vera e propria "cultura dell'emergenza": intendendo per tale, tutto un insieme di atteggiamenti speculativi, equamente distribuiti sul versante pubblico e su quello privato, volti ad utilizzare eventi e circostanze di varia natura (manifestazioni internazionali, calamità naturali, problemi di ordine pubblico, fenomeni di crisi economica e occupazionale, ecc.) per "saltare" il sistema delle competenze istituzionali a beneficio di gestioni di tipo commissariale, deputate a concentrare e distribuire risorse finanziarie con procedure semplificate, che di regola prescindono da confronti concorsuali in ragione della dichiarata urgenza degli interventi.

A) Nella relazione dello scorso anno la Corte ha riferito in termini molto critici circa la proclamazione dello "stato di emergenza socio-economica e ambientale" in tutta la regione Puglia per un periodo di tempo di oltre un anno, disposta con D.P.C.M. 8 novembre 1994 in relazione all'accertamento di alcuni casi di colera nella sola città di Bari.

In particolare, destava perplessità l'ampiezza della delega conferita al Prefetto di Bari - nominato Commissario per l'intero territorio regionale - per l'esecuzione di tutti gli interventi nei settori dell'approvvigionamento idrico, delle fognature, della depurazione delle acque e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani; preoccupazione veniva espressa, inoltre, per la facoltà - riconosciuta al Commissario - di derogare a tutte le principali normative vigenti nella "subjecta materia", ivi comprese quelle di recepimento della disciplina comunitaria degli appalti; veniva anche sottolineata la considerevole entità delle risorse finanziarie convogliate verso il predetto intervento straordinario, e cioè tutti gli stanziamenti di pertinenza dello Stato e degli enti locali, ivi compresi i fondi FIO, destinati al predetto settore nonché gli eventuali finanziamenti comunitari, oltre a 200 miliardi di residui di stanziamento provenienti dal bilancio del Ministero dell'ambiente.

I maggiori dubbi si incentravano sulla evidente sproporzione tra l'ampiezza spazio-temporale delle deroghe introdotte (e la consistenza delle risorse finanziarie assorbite) e la limitata entità del fenomeno da cui esse traevano origine.

Si intuiva fin dall'inizio che un'operazione di tali proporzioni non avrebbe potuto concludersi entro il previsto termine del 31 dicembre 1995.

Tale previsione si è puntualmente avverata, atteso che, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1° aprile 1996, lo stato di emergenza nella regione Puglia è stato prorogato fino al 31 dicembre 1996 su richiesta del Commissario, al fine di consentire "la cantierizzazione, in tempi brevissimi, di opere pubbliche di rilevante valenza igienico-sanitaria, oltre che di consistente portata economica" e di evitare la "degenerazione della pesantissima situazione emergente nel settore dello smaltimento dei rifiuti in quel territorio regionale".

B) Analogo provvedimento era già stato assunto in precedenza con D.P.C.M. 29 settembre 1995 per prorogare di un anno (dal 31 luglio 1995 al 31 luglio 1996) lo stato di emergenza nella provincia di Milano, dichiarato in data 8 novembre 1994, in ordine alla condizione di crisi verificatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In occasione della proroga - determinata dalla constatazione che gli interventi disposti dal Commissario "necessitavano di tempi attuativi più lunghi rispetto a quelli previsti" - sono state emanate nuove disposizioni con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri in pari data, "al fine di assicurare una migliore e più rapida esecuzione degli interventi".

L'incarico di Commissario delegato, a suo tempo conferito al Prefetto della provincia di Milano, è stato dato al Presidente della Regione Lombardia; nel contempo si è stabilito (art. 2, comma 2) che gli interventi re-

lativi al territorio del Comune di Milano "sono attuati dal Sindaco con gli stessi poteri del Commissario delegato", utilizzando anche i finanziamenti di propria pertinenza.

Ricalcando il modulo operativo già sperimentato nel caso della Puglia, l'Ordinanza abilita il Commissario ad adottare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti in deroga a tutte le norme vigenti, nazionali e comunitarie, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato e quelle in materia di appalti di lavori, forniture e servizi.

Si tratta di poteri amplissimi che il Commissario può esercitare - oltre che per la localizzazione delle discariche - per approvare progetti, stipulare contratti e disporre occupazioni d'urgenza ed espropriazioni per lo smaltimento dei rifiuti e per la realizzazione o l'ampliamento dei relativi impianti.

Per assicurare il finanziamento degli interventi il Commissario - in aggiunta alle disponibilità residue dell'originario stanziamento di 25 miliardi - può utilizzare le somme attribuite ai Comuni della provincia di Milano dalla legge n. 441/87 e contrarre per loro conto i relativi mutui con la Cassa depositi e prestiti, assumendo i poteri dell'Organo consiliare.

C) Procedure similari sono state adottate anche, in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, nelle città di Torino e Firenze per ospitare - rispettivamente - la Conferenza intergovernativa dei Paesi dell'U.E. e la riunione del Consiglio Europeo.

Ai Prefetti delle due città sono state destinate le rispettive somme di 20 e 40 miliardi per la realizzazione di indifferibili interventi di sistemazione urbana, di manutenzione e arredo stradale, nonchè di interventi negli edifici e nelle strutture, al fine di assicurare "condizioni di praticabilità e di decoro funzionale" allo svolgimento delle due manifestazioni.

Inutile aggiungere che i relativi provvedimenti sono adottati anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento"; in sede di conversione del decreto-legge la deroga è stata espressamente estesa anche alle disposizioni della legge n.109/94 e successive modificazioni, contenente la nuova disciplina generale in materia di lavori pubblici.

4. Il riassetto normativo e organizzativo dei lavori pubblici.

Nel fondamentale comparto delle opere pubbliche si è tuttora in attesa che il riassetto normativo - avviato con la legge n. 109/94 e ripreso (dopo quasi un anno di sospensione) dal D.L. n. 101/95 convertito, con numerose e rilevanti modificazioni, dalla legge 2 giugno 1995 n. 216 - venga completato con l'emanazione del regolamento di esecuzione.

Giova ricordare al riguardo che la citata legge n. 216/95 - comunemente denominata "Merloni bis", per aver riproposto, sia pure con molteplici emendamenti, l'intelaiatura della precedente legge-quadro in materia di lavori pubblici (legge n. 109/94) - aveva fissato il termine del 30 settembre 1995 per l'adozione del regolamento.

Le ulteriori disposizioni, che prevedevano la sua entrata in vigore tre mesi dopo la pubblicazione e ricollegavano a quest'ultima data l'applicazione delle norme sull'Autorità di vigilanza (art. 4) e sulla nuova programmazione dei lavori pubblici (art. 14), lasciavano trasparire l'intento del legislatore di mandare "a regime" la nuova disciplina a decorrere dall'anno 1996.

In realtà ciò non è avvenuto, perché - confermando i timori espressi dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1994 - la parallela prosecuzione dell'esame in sede parlamentare di un testo unificato, riguardante norme generali in materia di lavori pubblici (A.C. 1836, denominato "Merloni-ter"), ha inevitabilmente rallentato i lavori della Commissione ministeriale incaricata di definire lo schema di regolamento.

Peraltro, nel dicembre 1995 l'Assemblea della Camera dei deputati - com'è noto - non ha approvato il nuovo testo legislativo predisposto in sede redigente dalla VIII Commissione, disponendo la restituzione degli atti per riesame.

Il Ministro dei lavori pubblici ha quindi dato nuovo impulso all'attività di elaborazione del regolamento: il relativo schema, diramato alle altre Amministrazioni dello Stato nel febbraio 1996, è stato poi approvato dal Consiglio dei Ministri nel successivo mese di maggio, subito prima dell'insediamento del nuovo Governo.

Le vicende innanzi descritte inducono a formulare l'auspicio che l'iter procedimentale per l'adozione del citato regolamento possa utilmente proseguire, allo scopo di pervenire entro la fine dell'anno ad una organica

sistemazione della materia, senza escludere, peraltro, gli aggiustamenti e le correzioni che risultassero opportuni in ordine a specifici aspetti o a particolari istituti.

La Corte deve ribadire - quale esigenza primaria e non più differibile - la necessità di restituire serenità e certezza del diritto al settore dei lavori pubblici, attraverso la definizione di un quadro normativo coerente e chiaro che, superando le traumatiche conseguenze di "tangentopoli", possa favorire la ripresa degli investimenti ed il rilancio della commesse pubbliche in un rinnovato clima di fiducia, professionalità ed efficienza.

Parallelamente, è essenziale che si realizzi in tempi brevi il riassetto - tante volte annunciato - degli uffici centrali e periferici del Ministero dei lavori pubblici, offrendo all'Amministrazione la concreta possibilità di inserirsi in modo soddisfacente nei nuovi meccanismi operativi previsti dalla legge, che postulano una razionalizzazione dei processi decisionali e una più efficace ed assidua presenza nella gestione del territorio.

In tale contesto appare prioritario il potenziamento delle strutture tecniche dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, ai quali la legislazione più recente ha progressivamente attribuito molteplici e significativi compiti di collaborazione e di consulenza nei confronti degli enti locali.

Giova sottolineare al riguardo che lo schema di regolamento di esecuzione della legge-quadro sui lavori pubblici espressamente stabilisce (art. 63, comma 5) che "tutte le opere pubbliche di competenza statale hanno come stazione appaltante il Provveditorato regionale alle OO.PP. competente per territorio", con la sola eccezione degli interventi di pertinenza del Genio militare e delle opere di restauro di beni monumentali e delle opere di natura archeologica.

5. **Lo schema di regolamento della legge-quadro.**

Lo sforzo compiuto per la predisposizione dello schema di regolamento è stato notevole e certamente merita di essere proseguito.

Il testo consta di ben 260 articoli, suddivisi in 11 titoli che riguardano tutte le fasi del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche: dalla programmazione degli interventi alla progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva); dai sistemi di aggiudicazione alle modalità di esecuzione, contabilizzazione e collaudo dei lavori; dalle garanzie (assicurative e fidejussorie) del progettista e dell'esecutore dell'opera alla definizione delle controversie.

Non è questa la sede per commentare un articolato così ampio, che - per di più - è ancora al livello di proposta. Tuttavia appare utile segnalare alcuni aspetti innovativi, che riflettono le più recenti acquisizioni del dibattito culturale tuttora aperto in materia.

Nell'ottica della semplificazione del procedimento e della riduzione del contenzioso, lo schema di regolamento (art. 13) prevede l'obbligo di inserire nel programma triennale dei lavori un "fondo per accordi bonari" pari ad almeno il 5% della spesa globale, finalizzato a coprire gli oneri derivanti dalla risoluzione delle controversie ai sensi dell'art. 31/bis della legge 216/95.

Fortemente valorizzata risulta l'attività di progettazione delle opere, le cui lacune sono state concordemente individuate come l'origine di tutte le difficoltà operative e le distorsioni tecnico-finanziarie in sede esecutiva, emerse nel recente passato: in particolare, gli artt. 51 e 52 prevedono puntuali e rigorose verifiche della qualità degli elaborati progettuali da parte del responsabile del procedimento, in corrispondenza di ciascuno dei tre livelli di progetto (preliminare, definitivo, esecutivo).

Grande rilevanza è riconosciuta alla tutela dell'ambiente: infatti, anche per le opere non soggette alla valutazione di impatto (V.I.A.) è previsto dall'art. 24 uno "studio di inserimento ambientale", al fine di verificare la compatibilità con i piani paesaggistici, territoriali e urbanistici.

A conferma di quanto accennato in precedenza, il Titolo IV dello schema di regolamento è interamente dedicato agli incarichi di progettazione. In due distinte sezioni sono disciplinate le ipotesi del "concorso di idee" - al quale le amministrazioni appaltanti ricorrono quando abbiano "necessità di disporre di una pluralità di soluzioni ad un'esigenza non perfettamente delineata, ovvero definita ma particolarmente innovativa o inconsueta" - e del "concorso di progettazione", da utilizzare qualora sia necessario disporre di un piano o progetto in presenza di "un particolare interesse architettonico o tecnologico, ovvero lo richieda il contesto ambientale o storico-artistico".

Numerose e analitiche disposizioni riguardano le società di ingegneria, il cui direttore tecnico deve essere un professionista (ingegnere o architetto) iscritto al relativo albo da almeno 10 anni: esse devono possedere l'organigramma dei soci o dei dipendenti direttamente impiegati nelle funzioni professionali ed avere un fattu-

rato medio, nell'ultimo triennio, per "studi di fattibilità, progettazioni e direzioni di lavori per conto terzi" pari ad una percentuale del fatturato complessivo determinata dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Con riferimento ai sistemi di realizzazione delle opere, viene confermato l'esclusivo ricorso a contratti di appalto o di concessione di esecuzione e gestione: è espressamente ribadito il divieto di utilizzare la concessione di committenza (art. 63).

Un ulteriore profilo di novità è contenuto nell'art. 106 dello schema di regolamento, secondo il quale gli aspiranti ad una concessione di esecuzione e gestione di lavori pubblici sono obbligati a costituirsi in società per azioni.

6. Le innovazioni della legge n. 549 del 1995.

6.1. *Il Fondo rotativo per la progettualità.*

Come si ricorderà la legge n. 109/94 aveva previsto - tra l'altro - l'istituzione di "fondi di rotazione" regionali per la progettazione di opere pubbliche, cui potevano accedere gli enti locali territoriali di ciascuna Regione (art. 16, comma 9). Tale previsione era, peraltro, scomparsa nella riformulazione del testo normativo operata dalla legge n. 216/95 (art. 5 - quinquies).

L'idea è stata successivamente rielaborata e riproposta dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996), recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'art. 1 - commi da 54 a 58 - di detta legge ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti il "Fondo rotativo per la progettualità" con una dotazione finanziaria di 500 miliardi, riservati per il 60% alle aree depresse del territorio nazionale.

Al dichiarato fine di "razionalizzare la spesa per investimenti pubblici" di competenza delle Regioni e degli enti locali, il Fondo anticipa, fino al 90%, le spese necessarie per gli studi di fattibilità, per l'elaborazione dei progetti di massima - "incluse le valutazioni di impatto ambientale e altre rilevazioni e ricerche necessarie" - e dei progetti definitivi ed esecutivi.

Per beneficiare dei finanziamenti gli enti sono tenuti a dotarsi di programmi delle opere da realizzare, corredati da relazioni tecniche dalle quali risultino la localizzazione dei singoli interventi, la finalità, il costo presunto e la prevista copertura finanziaria.

L'anticipazione costituisce parte integrante del costo dell'opera e deve essere rimborsata in unica soluzione all'atto del perfezionamento della provvista finanziaria relativa all'esecuzione dell'opera; trascorsi tre anni (ridotti a due in caso di progettazione definitiva), le somme anticipate vanno comunque restituite, indipendentemente dall'ottenimento dei fondi e dalla effettiva realizzazione dell'intervento.

E' da segnalare, infine, che la Cassa depositi e prestiti con circolare n. 1212 del marzo 1996 ha definito criteri e modalità per l'accesso al Fondo rotativo per la progettualità da parte degli enti interessati.

6.2. *La conferenza di servizi per le opere pubbliche.*

Di particolare interesse sono le modifiche che lo stesso provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996 apporta alla "legge Merloni" in tema di conferenza di servizi, che diventa obbligatoria per l'esecuzione di opere pubbliche. L'art. 1-comma 59 - della legge n. 549/95, "onde assicurare celerità ed efficacia all'azione amministrativa", prevede che sia il responsabile del procedimento a formulare istanze e richieste per l'ottenimento di intese, pareri, autorizzazioni, licenze, nulla-osta e assensi comunque denominati in ordine ai profili territoriali, edilizi, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari, ecc.

Su sua proposta l'Amministrazione aggiudicatrice convoca una conferenza di servizi, previa comunicazione del progetto definitivo dell'opera da eseguire, alle amministrazioni interessate almeno 30 giorni prima della data di convocazione della conferenza.

E' confermato l'obbligo - già contenuto nella legge n. 109/94 della preventiva acquisizione della valutazione di impatto ambientale (ove richiesta): peraltro, l'Amministrazione competente ora è tenuta ad esprimersi entro il termine di 90 giorni dalla richiesta; trascorso tale termine, la pronuncia deve essere resa in sede di conferenza di servizi.

Sempre al fine di accelerare l'iter procedimentale, è consentito che la conferenza medesima si esprima anche sul progetto preliminare, per concordare le condizioni per l'ottenimento delle intese e dei pareri in sede di presentazione del progetto definitivo.

Nell'intento di dare effettività all'azione di tale organismo di concertazione, all'art. 7 della legge n. 109/94 più volte citata è stato aggiunto il comma 8-bis, il quale dispone che, qualora il rappresentante di

un'amministrazione invitata sia risultato assente ovvero non dotato di adeguati poteri di rappresentanza, la conferenza è riconvocata per una sola volta (tra il decimo e il quindicesimo giorno dalla prima convocazione) e - ciò che più rileva - "decide prescindendo dalla presenza della totalità delle amministrazioni invitate e dalla adeguatezza dei poteri di rappresentanza dei soggetti intervenuti".

La volontà del legislatore di evitare comunque atteggiamenti dilatori o meramente interdittivi traspare dal successivo comma 8-ter, il quale introduce il principio del "dissenso costruttivo": questo deve essere motivato e indicare - a pena di inammissibilità - le "modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

Con il successivo comma 8-quinquies, aggiunto al ripetuto art. 7 della legge n. 109/94, viene colmata una lacuna nell'ambito delle procedure di controllo, emersa in seguito alla nuova disciplina delle competenze della Corte dei conti in materia di contratti della P.A.: per il controllo di legittimità sugli atti da parte delle Ragionerie centrali dello Stato è fissato il termine di 30 giorni, che può essere interrotto, per non più di due volte e per un massimo di 10 giorni, per la richiesta di chiarimenti all'amministrazione.

6.3. *Speciali competenze del Ministro dei lavori pubblici.*

Infine, sempre nell'ambito del provvedimento "collegato" alla finanziaria, va segnalato il comma 80 dell'art. 1, che per il completamento degli interventi nelle aree depresse attribuisce particolari competenze al Ministro dei lavori pubblici.

Quest'ultimo è tenuto a presentare al CIPE, entro il 13 gennaio 1997, l'elenco delle opere di cui all'art. 17 - comma 2, lett. a) del D.L. n. 244/95 convertito dalla legge 8 agosto 1995 n. 341, specificando le somme necessarie al loro completamento e la validità tecnica ed economico-sociale dell'azione di completamento e individuando i casi in cui, in relazione alla redditività delle opere, è possibile il loro affidamento in concessione.

Il CIPE, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, è chiamato a dettare i criteri per la definizione del regime tariffario applicabile ai servizi e alle forniture erogati dalle opere affidate in concessione.

Le stesse disposizioni valgono anche per le opere di cui al secondo comma lett. b) del citato art. 17.

7. I prezzi nei contratti pubblici.

7.1. *Largamente inattuato l'art. 44 della legge n.724/94*

Sul versante dei prezzi dei pubblici appalti, come si ricorderà, la vicenda della sospensione dell'art. 6 della legge n. 537/93 - contestuale a quella della legge Merloni - aveva avuto una più rapida conclusione nell'ambito della legge n. 724/94 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1995).

Infatti l'art. 44 di quest'ultima legge aveva integralmente sostituito il testo del citato art. 6, cancellando il meccanismo dei "prezzi di riferimento" obbligatori a pena di nullità (e delle connesse verifiche di congruità degli appalti in corso di stipulazione, ovvero già conclusi nel biennio precedente) e sostituendolo con una rilevazione curata dall'ISTAT di "prezzi di orientamento" per le pubbliche amministrazioni, tenute ad acquisire beni e servizi al miglior prezzo di mercato.

Era stato, altresì, soppresso ogni accenno ai "costi standardizzati" negli appalti di lavori pubblici, mentre venivano confermati per le forniture il divieto di rinnovo tacito dei contratti e l'obbligo della revisione periodica del prezzo nei contratti ad esecuzione continuativa.

La norma in questione prevedeva a livello amministrativo tutta una serie di attività ulteriori da parte di autorità centrali e periferiche, al fine di strutturare adeguatamente i sistemi di rilevazione dei prezzi di mercato nell'ambito di precise cadenze temporali.

A quasi un anno e mezzo di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 724/94 deve, peraltro, notarsi che il nuovo impianto normativo risulta quasi del tutto inattuato.

Infatti, a tutt'oggi non sono state ancora definite dal Ministro del bilancio, d'intesa con il Ministro della funzione pubblica, "modalità, tempi e responsabilità" delle attività di rilevazione, come previsto dall'art. 44-comma 8, nè risultano espletati i compiti di vigilanza ivi previsti nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Completamente disattesa è la prescrizione di cui al comma 6, riguardante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli elenchi dei prezzi rilevati dall'ISTAT: i termini ivi previsti erano, per la prima volta, il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno.

Nessuna concreta applicazione è stata data alle disposizioni (commi da 13 a 17) concernenti l'istituzione a livello regionale presso i Commissariati del Governo dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi": non risultano ancora emanati nè i decreti costitutivi, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto

con il Ministro del tesoro, nè il regolamento (ex art. 17 della legge n. 400/88) per il funzionamento dei comitati e per la disciplina dei rapporti con le amministrazioni interessate.

Limitata attuazione hanno avuto, inoltre, la disposizione (comma 12) relativa alla nomina, da parte delle Amministrazioni statali, dei dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi e quella (comma 9) che prevedeva la pubblicazione di schemi di capitolato da parte del Provveditorato generale dello Stato, "al fine di favorire la massima trasparenza delle transazioni".

Con decreto 27 ottobre 1995 (pubblicato nella G.U. del 19.12.1995 - suppl. ord. n. 149) il Ministero del tesoro ha, infatti, approvato soltanto gli schemi di capitolato relativi ad arredi per uffici, la cui fornitura è di competenza del citato P.G.S..

Va notato, infine, che l'art. 46 - comma 1 - della ripetuta legge n. 724/94 ha disposto per l'anno 1995 una riduzione di 471 miliardi di lire sulla dotazione complessiva dei capitoli della categoria IV - "acquisto di beni e servizi" del bilancio dello Stato.

Una riduzione analoga è, altresì, prevista per gli esercizi finanziari 1996 e 1997.

7.2. *Le rilevazioni sperimentali di ISPE e ISTAT.*

Deve aggiungersi, per completezza, che in attuazione del più volte citato art. 6 della legge n. 537/94 l'ISPE ha realizzato uno studio sul "ruolo dell'informazione negli acquisti di beni servizi del settore pubblico" e una "indagine sui prezzi dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche".

A) Lo studio affronta il problema della trasparenza dell'informazione nelle varie forme di offerta pubblica. In particolare viene messa in risalto l'importanza della necessità del riferimento ad un "data-base" informatico per tutte le notizie riguardanti i contratti pubblici per forniture.

Viene evidenziato come, sui mercati delle forniture pubbliche, le barriere all'ingresso siano in larga misura invisibili, costituite cioè da informazione privilegiata e relazioni di conoscenza e di clientela.

Quindi, una migliore trasmissione e diffusione delle informazioni può concorrere in modo determinante a definire, da un lato, le strutture e l'organizzazione del settore pubblico, dall'altro, il funzionamento dei mercati e della concorrenza che consiste proprio nella circolazione delle informazioni.

Vengono definite le informazioni più rilevanti per i mercati delle forniture e dei servizi che la P.A. dovrebbe diffondere su base informatica.

Queste sono:

- le richieste di acquisto da parte degli enti pubblici;
- le offerte delle imprese fornitrici;
- le norme procedurali da seguire;
- i termini delle transazioni stipulate, con i relativi prezzi;
- i censimenti dei mercati pubblici.

Tali informazioni sono oggi disponibili solo in forma dispersa o con forti ritardi. Richiedono investimenti in conoscenza e capitale umano che spesso impediscono di fatto l'accesso alla conoscenza.

B) La seconda indagine - partita inizialmente con il fine di predisporre prezzi di riferimento - è stata proseguita con finalità di natura conoscitiva, perseguendo due principali obiettivi: 1) creare una base-dati per elaborare proposte volte al miglioramento della efficienza ed economicità della spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte della P.A.; 2) trarre elementi necessari all'impostazione di future iniziative per il monitoraggio della spesa pubblica..

Nella prima parte del rapporto viene illustrato il disegno dell'indagine, che ha evidenziato un punto critico nell'universo limitato degli enti, a causa della soglia di spesa definita almeno in 120 milioni di lire.

Nella seconda parte del lavoro viene fatta l'analisi delle risposte pervenute al 31/12/1994 sulla base del disegno dell'indagine. Questa si riferisce a 3.811 soggetti, 1.393 dei quali hanno risposto positivamente, cioè compilando il modello, per un totale di 29.860 schede prodotto. La partecipazione all'indagine è maggiore da parte dell'amministrazione centrale, con un tasso di risposta massimo dell'83%; il tasso di risposta più basso si registra per le istituzioni universitarie (5,8%), mentre in posizione intermedia sono gli enti previdenziali (22,1%), le aziende municipalizzate (15,8%), gli enti sanitari (12,3%).

Il numero degli acquisti censiti ammonta a 29.860, riconducibili a 9.562 contratti (giacché con un unico contratto possono essere stati acquistati più beni o servizi); circa il 47,5% dei contratti è concentrato nei comuni, seguono i ministeri con il 13,2%, gli enti sanitari con l'8,2%, le province con il 7,6%.

Le tipologie di acquisti rilevati si ripartiscono equamente tra beni (49,4%) e servizi (50,6%): gli acquisti di beni coinvolgono un numero limitato di enti (640), rispetto ai servizi (1.324). I comuni di piccole e medie dimensioni effettuano acquisti di importo annuo superiore a 120 milioni unicamente per alcuni servizi (mensa, raccolta e smaltimento di rifiuti, riscaldamento)

Le caratteristiche delle transazioni evidenziano quanto segue:

- le amministrazioni pubbliche acquistano quasi esclusivamente da fornitori nazionali;
- fanno riferimento prevalentemente alla normativa nazionale, piuttosto che a quella comunitaria;
- per la scelta del contraente preferiscono le procedure negoziate (trattativa privata) o ristrette (licitazione privata), rispetto a quelle aperte (asta pubblica, utilizzata per meno dell'1% degli acquisti);
- i tempi di pagamento dei beni sono superiori a 30 giorni.

C) In seguito, ai sensi dell'art. 44 della L. 724 del 1994, l'ISTAT ha predisposto un piano di rilevazione, per la cui esecuzione è stato definito un modello costituito da due parti: una, per le notizie generali destinate all'amministrazione acquirente e ai contratti da essa stipulati; l'altra, più specifica, relativa ad ogni singolo contratto.

L'ISTAT ha effettuato per l'anno 1995 due rilevazioni, per ciascun semestre, entrambe a carattere sperimentale. La rilevazione è stata effettuata presso un campione opportunamente scelto di enti e amministrazioni (regioni, enti locali, camere di commercio, ministeri, università, enti previdenziali, aziende sanitarie e ospedaliere, ecc.).

Il campione di indagine ha riguardato 1.200 soggetti della P.A. (sui 30.000 esistenti) sulla base di 1.000 prodotti: hanno risposto ai questionari soltanto poco più di un terzo dei soggetti intervistati; il 60% delle risposte sono state di cattiva qualità.

7.3. *Prospettive istituzionali*

Il lavoro svolto dall'ISPE prima e poi dall'ISTAT ha incontrato notevoli difficoltà che ne hanno condizionato l'attività, producendo risultati poco significativi. La volontà del legislatore si è scontrata con numerosi problemi di carattere metodologico, ma anche con la scarsa sensibilità e l'inefficienza di larghi settori della P.A..

I problemi sorti dal punto di vista metodologico riguardano soprattutto la grandissima varietà di forniture che compaiono negli acquisti della P.A. con la conseguente difficoltà di fare classificazioni omogenee di beni, spesso differenziati dai fattori più svariati. Ma i problemi riguardano anche la difficoltà da parte degli enti nel fornire le risposte, a causa di una organizzazione delle informazioni sulla spesa diversa da quella utilizzata nei questionari per le rilevazioni.

Il controllo dei prezzi pagati dalle amministrazioni pubbliche per l'acquisto di beni e servizi può essere effettuato in modo metodologicamente corretto, ottenendo significativi risultati sotto il profilo operativo, solo se la rilevazione del prezzo di acquisto di ciascun prodotto identico è sufficientemente ricca di osservazioni (condizione che ricorre raramente nelle sperimentazioni effettuate da ISPE e ISTAT).

Comunque la diffusione di una nuova cultura dedicata allo studio e all'approfondimento dei problemi riguardanti l'attività contrattuale nella P.A. non può che produrre effetti positivi. Di fatto, nell'assenza quasi totale di indagini microeconomiche sulla spesa pubblica, una banca-dati sulle forniture di beni e servizi potrà fornire agli Organi di controllo utili elementi per svolgere verifiche mirate per tipologia di ente o categoria di spesa.

Su questo versante un ruolo di rilievo potrebbero svolgere strutture esistenti, certamente in possesso di pluriennale esperienza come il Provveditorato generale dello Stato, che potrebbe utilmente valorizzare i compiti di monitoraggio e di controllo dei prezzi delle pubbliche forniture, affiancandosi all'attività di rilevazione dei prezzi degli appalti di competenza dell'Osservatorio dei lavori pubblici

8. Le principali pronunce della Corte in sede di controllo

Nel corso del 1995 numerose pronunce sono state emesse dalla Corte in materia contrattuale, sia nell'esercizio del controllo preventivo e successivo su atti, sia in sede di controllo sulla gestione ai sensi dell'art.3 della legge n.20/94.

A) Sul primo versante è stato affrontato ripetutamente il problema dei rapporti concessori tra il Ministero delle finanze e il "CO.E.FIN. - Consorzio Edilizia Finanziaria", costituito dalle società a partecipazione statale "EDIL. PRO. S.p.A." e "SV.E.I. S.p.A." del Gruppo IRI, per la progettazione e costruzione dei Centri di servizio in varie città capoluoghi di provincia.

In particolare, è stato approfondito il tema della rilevanza giuridica della convenzione-quadro (contenente la disciplina generale applicabile all'intero programma di interventi) e dei successivi atti esecutivi per la realizzazione delle singole opere nelle diverse sedi, di volta in volta individuate.

La Sezione - dopo aver rilevato che l'Amministrazione non aveva approvato nei modi di legge il progetto esecutivo per la costruzione dei Centri di servizio di Bergamo e di Firenze - ha confermato il ruolo essenziale di tale elaborato anche nell'ambito del rapporto concessorio, poichè solo il progetto esecutivo consente di "determinare sia il preciso oggetto della convenzione, sia il giusto prezzo dovuto e sia i termini per la realizzazione dell'opera".

Con distinte deliberazioni (n.107/95 e n.122/95) la Sezione del controllo ha dichiarato non conformi a legge due decreti approvativi di perizie di variante e suppletive (riguardanti, rispettivamente, i lavori di costruzione dei citati Centri di servizio), in quanto giuridicamente privi dei corrispondenti atti presupposti.

Con altra pronuncia (delib. n.154/95), proprio basandosi sulla data di approvazione del progetto esecutivo - che risultava posteriore all'entrata in vigore (11 luglio 1992) del D.L. n.333/92 -, la Sezione ha ricusato il visto al decreto del Ministero delle finanze concernente il centro di servizio di Cagliari, che prevedeva a favore del concessionario la revisione prezzi, peraltro soppressa dal citato decreto-legge convertito dalla legge n.359 del 1992.

E' stata respinta al riguardo la tesi dell'Amministrazione, secondo la quale il regime contrattuale dell'intero rapporto concessorio doveva invece ritenersi ancorato alla convenzione-quadro, approvata dal Ministero nel 1989, epoca in cui l'ordinamento ammetteva l'istituto della revisione prezzi nei pubblici appalti.

Tale interpretazione era stata precedentemente sostenuta anche dal Ministero del tesoro, con riferimento ad un decreto di variazione di bilancio in favore dell'ANAS per 10 miliardi di lire a titolo di revisione prezzi, nel riflesso che le convenzioni integrative (alle quali tali risorse erano destinate) si riferivano ad aggiudicazioni di appalti in regime di concessione, antecedenti alla data di abrogazione dell'istituto della revisione prezzi.

Anche in questo caso la Sezione del controllo (deliberazione n.119/95) non ha accolto la tesi dell'Amministrazione, "in quanto nei procedimenti per l'affidamento dei lavori in regime di concessione gli elementi essenziali del contratto (prestazione-prezzo), stabiliti in via presuntiva nelle convenzioni di massima, vengono puntualmente definiti nelle convenzioni definitive, dopo l'approvazione del progetto esecutivo".

Sempre in tema di concessioni la Corte ha ricusato il visto ad un provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione, con il quale era stata affidata a trattativa privata alla Società Aeroporto di Treviso - "AER.TRE. S.p.A." - già concessionaria dei servizi aeroportuali - la concessione per la realizzazione dell'aerostazione passeggeri ed opere connesse.

Confermando la propria consolidata giurisprudenza, la Sezione (deliberazione n.106/95) ha escluso che la fattispecie considerata potesse configurare un "genus" particolare di concessione, dovendo invece ricondursi alla tipologia ben nota della concessione di sola costruzione.

Conseguentemente è stata riaffermata la prevalenza della normativa comunitaria all'epoca vigente (recepita dalla legge n.584/77) sulle disposizioni nazionali di carattere speciale (art. 2/bis della legge 29 luglio 1979 n.299, art.5 della legge n.499/85 e art.10 - comma 23 - della legge n.41/86) che consentivano di affidare, senza confronto concorsuale, la realizzazione di opere negli aeroporti alle Società concessionarie dei servizi aeroportuali.

Con distinte pronunce (deliberazione n.93/95 e n.72/96) la Sezione del controllo ha censurato alcuni profili del rapporto concessorio tra il Ministero dei lavori pubblici e la "EDIL.PRO. S.p.A." (poi trasformata in "Servizi Tecnici S.p.A.") del gruppo IRI per la progettazione ed esecuzione delle opere aventi carattere di riservatezza nell'ambito del piano pluriennale di potenziamento delle sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri, di cui alla legge n.16/85.

Nel primo caso sono stati dichiarati non conformi a legge alcuni decreti di approvazione "in sanatoria" di perizie di variante e suppletive - tra l'altro, dovute a carenze di progettazione da parte della stessa Società concessionaria -, respingendo l'avviso espresso dal Consiglio superiore dei LL. PP. che aveva considerato "fisiologico", entro il limite del 10%, lo scostamento tra lavori progettati e i maggiori lavori eseguiti senza la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente.

Tale assunto è stato ulteriormente confutato con la successiva deliberazione n.72/96, con la quale è stata dichiarata la non conformità a legge di una clausola contrattuale (art. 4 del 3° atto aggiuntivo alla convenzione

originaria) che intendeva riconoscere "a regime" nel rapporto concessorio la possibilità di "errori" progettuali che restavano a carico dell'amministrazione fino al (già ricordato) limite del 10%.

La Corte ha invece respinto la stessa possibilità di ammettere una progettazione carente e - meno che mai - viziata da errori, riaffermando il principio della indefettibilità e completezza del progetto esecutivo, che deve costantemente riflettere - attraverso la prescritta approvazione di ogni variazione o addizione in corso d'opera - i lavori effettivamente realizzati.

In particolare, è stata esclusa - perchè contrastante con la vigente legislazione in materia di lavori pubblici - la valutazione "a posteriori", in sede di contabilità finale, degli scostamenti tra i lavori progettati e quelli eseguiti, sulla base di una sorta di "franchigia a piè di lista" del 10% dell'importo complessivo a favore del concessionario.

Con altra pronuncia (deliberazione n.121/95) la Corte ha affrontato la delicata tematica dell'acquisto di cosa futura - quale istituto eccezionale, alternativo all'appalto di opera pubblica - in relazione all'acquisizione di compendi immobiliari, disposta dal Ministero delle finanze per le esigenze dei propri uffici territoriali in Bari.

Partendo da una puntuale ricostruzione delle condizioni di fatto e di diritto che consentono all'Amministrazione di fare ricorso all'acquisto di cosa futura da privati (indisponibilità di immobili demaniali o patrimoniali, comparazione di tempi e costi con l'appalto, effettiva disponibilità delle aree, conformità agli strumenti urbanistici, ecc), la Sezione ha tratto - per il caso di specie - l'ulteriore conseguenza che il pagamento dell'anticipazione sul prezzo contrattuale non è ammissibile, perchè in contrasto con le disposizioni di cui all'art.12 della legge di contabilità generale dello Stato e successive modificazioni, nonchè con l'art.48 del relativo regolamento.

In materia di forniture la Corte ha riaffermato la prevalenza della normativa comunitaria - recepita dal D.Leg.vo. 24 luglio 1992, n.358 - sulla legislazione nazionale, in tema di deroghe al principio generale della libera concorrenza e della concorsualità delle procedure contrattuali.

In particolare, condividendo il parere negativo dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, la Sezione del controllo (delib. n.1/96) ha ricusato il visto ad un provvedimento del Comando generale della guardia di finanza con il quale si approvava il contratto, concluso a trattativa privata, con la "I.B.M. Semea S.p.A." per la fornitura di apparati per il potenziamento del sistema elaborativo IBM-3090.

Il ricorso a tale eccezionale forma di contrattazione non è stato ritenuto sufficientemente motivato, in quanto le apparecchiature richieste erano "sostituibili, senza inconvenienti, con prodotti compatibili parimenti affidabili ed a prezzi più contenuti".

B) Nell'ambito del controllo sulla gestione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/94 la Corte ha approvato, con distinte deliberazioni (n. 48/96 e n. 60/96), le relazioni concernenti due programmi di acquisizione di sistemi d'arma da parte del Ministero della difesa, rispettivamente per le esigenze operative dell'Esercito e della Marina.

La prima indagine ha riguardato la commessa per la fornitura di blindo armate mod. "Centauro" a trazione su ruote (8x8), destinate a sostituire i vecchi carri armati M47.

Previa effettuazione di studi di fattibilità, ivi compresa la costruzione di 6 prototipi, nel 1989 è stata affidata a trattativa privata al Consorzio FIAT IVECO - OTO MELARA la fornitura di 450 blindo in sei anni, al prezzo complessivo di 1.707,3 miliardi, successivamente ridotta di un quinto per esigenze di bilancio, con una spesa di 1.530,5 miliardi per 400 esemplari.

In termini di costi, la Corte ha rilevato la concessione di una cospicua anticipazione pari al 46,3% del prezzo complessivo (erogata ai sensi dell'art. 12, comma 5, della L.C.G.S. subito prima delle restrizioni introdotte dal D.L. n. 65/89) che non è stata adeguatamente considerata in sede di definizione del prezzo della fornitura.

Inoltre, è stata riscontrata la insufficiente attendibilità degli studi di fattibilità - eseguiti dallo stesso Consorzio e separatamente remunerati per 63,7 miliardi - in quanto il costo unitario delle blindo, inizialmente stimato in 1,5 miliardi, all'atto della stipulazione del contratto si è più che raddoppiato (3,5 miliardi).

Con riferimento ai tempi di esecuzione, sono stati accertati ritardi per complessivi 12 mesi sulle cadenze contrattuali, in parte dovuti alle note vicende connesse alla soppressione, nel luglio 1992, dell'EFIM, di cui la "OTO MELARA" era società controllata.

Al 14 aprile 1995 risultavano approntate al collaudo 300 blindo su 400: al ritmo di consegna di 10 veicoli al mese, la fornitura dovrebbe concludersi nel giugno 1996.

Conclusivamente, la Corte ha rilevato una programmazione finanziaria troppo diluita nel tempo ed una gestione eccessivamente frammentata tra uffici centrali e periferici, con sfasature a livello di coordinamento tecnico-amministrativo.

Ha perciò sottolineato l'esigenza di un più puntuale rispetto della normativa vigente, in particolare delle disposizioni sul responsabile del procedimento ex lege n. 241/90 e sull'istituzione del servizio di controllo interno (e nuclei di valutazione) di cui al D.L.vo n. 29/93 e successive modificazioni, invitando l'Amministrazione a riesaminare la predetta gestione ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/94.

Conclusioni analoghe sono state formulate con riferimento all'altra gestione del Ministero della difesa, riguardante il programma di acquisizione dei velivoli Harrier ai sensi della legge n. 36/89, finalizzato al potenziamento delle capacità di difesa delle unità della Marina militare.

Il programma, elaborato nel 1990 dallo Stato Maggiore della Marina e definito attraverso "memorandum d'intesa" con gli Stati Uniti e la Spagna, prevedeva l'acquisto di due velivoli da addestramento biposto e la successiva acquisizione di 16 velivoli Harrier II AV-8B PLUS per equipaggiare la nave "Garibaldi" con aerei a decollo e atterraggio verticali.

La realizzazione del piano, articolata in un arco temporale di 7 anni, ha comportato cospicui acquisti all'estero che - com'è noto - implicano procedure alquanto complesse, con l'intervento del Contabile del portafoglio per i trasferimenti di valuta e rischi di cambio per l'oscillazione delle quotazioni delle diverse monete.

L'acquisizione dei dati contabili è risultata particolarmente laboriosa, a causa della procedura "FMS Cases (Foreign military sales)", utilizzata per l'acquisto dei due aerei da addestramento, consegnati nel 1991, e del primo lotto di tre velivoli monoposto acquisiti nel novembre 1994, la quale consente la definizione dei prezzi solo alla chiusura del contratto.

La Corte ha tuttavia accertato che la spesa sostenuta al 31 dicembre 1995 per l'approvvigionamento dei due aerei da addestramento sfiora i 97,4 miliardi. Aggiungendo il costo dei velivoli monoposto del 1° lotto della fornitura (3 unità), le erogazioni complessive disposte dall'Amministrazione mediante ordini di accreditamento ammontano a 1.353,3 miliardi.

Sull'andamento dei costi - che sono praticamente raddoppiati rispetto a quelli preventivati - hanno influito in misura anche rilevante i conguagli in valuta, dovuti ad oscillazioni di cambio sfavorevoli alla lira: l'incidenza di tali oneri è stata di 100,6 miliardi sulla spesa sostenuta.

Conclusivamente la Corte ha sottolineato l'esigenza di una semplificazione e razionalizzazione delle procedure degli acquisti all'estero: al riguardo si è preso atto dell'iniziativa assunta dal Segretario Generale del Ministero di effettuare la rendicontazione delle spese all'estero con cadenza annuale, alla chiusura dell'esercizio finanziario, come avviene per i contratti di lavori e forniture.

Tale soluzione - oltre a responsabilizzare maggiormente i funzionari incaricati dell'attuazione del programma - consentirà, ai fini dell'esercizio del controllo, una più ravvicinata conoscenza dei fatti gestori, che annualmente si susseguono, attraverso il confronto con gli atti di programmazione della spesa.

TABELLA A

SPESE CONTRATTUALI 1995

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II) A	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII e XII) B	Cat. IV C	Cat. X D	Cat.XI E	Totale parziale C + D + E F	% F su B
1986	406.224	35.973	17.553	3.815	346	21.714	60,4
1987	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	63,9
1988	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	62,1
1989	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,3
1990	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	67,7
1991	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992	627.579	41.626	24.206	4.092	736	29.034	69,7
1993	663.236	73.036	25.692	4.330	782	30.804	42,2
1994	641.911	52.168	27.006	4.722	976	32.704	62,7
1995	699.534	52.940	25.244	5.222	1.383	31.849	60,2

TABELLA B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	30.043	16.783	12.540	720
1987	32.276	17.975	13.405	896
1988	35.027	20.020	14.010	998
1989	36.092	19.267	15.864	961
1990	38.974	21.021	17.061	892
1991	41.402	21.236	19.106	1.060
1992	44.070	22.336	19.947	1.787
1993	46.140	26.349	17.901	1.890
1994	46.030	25.999	17.999	2.031
1995	43.993	24.931	17.084	1.978

TABELLA C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	12.479	2.632	9.869	-22
1987	15.331	2.984	12.014	333
1988	17.352	3.163	13.628	560
1989	17.628	3.408	13.666	554
1990	18.284	3.758	13.609	917
1991	17.881	4.976	12.175	730
1992	16.072	3.835	11.043	1.194
1993	15.381	3.354	11.151	877
1994	15.776	3.688	11.635	453
1995	16.848	3.963	11.726	1.159

TABELLA D

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	881	261	681	-61
1987	1.070	248	803	19
1988	1.324	325	977	22
1989.	1.495	521	963	11
1990	1.753	502	1.184	68
1991	1.727	634	1.064	29
1992	1.800	613	1.113	74
1993	1.895	642	1.185	68
1994	2.145	600	1.469	76
1995	2.872	706	1.728	438

PAGINA BIANCA

Capitolo XI

LA FINANZA LOCALE

Sommario: — 1. **Premessa.**
2. **Le direttive programmatiche per la finanza locale.**
3. **Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive.**
4. **La manovra di correzione del disavanzo pubblico e le sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali.**
5. **Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali.**
6. **Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti.**
7. **Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali.**
8. **L'indebitamento degli enti locali.**
9. **Considerazioni sulle nuove norme riguardanti la finanza locale.**
10. **Gli investimenti ed i mutui.**
11. **I servizi pubblici locali.**
12. **Risultati del consuntivo di cassa e risultati di competenza.**
13. **Conclusioni.**

1. Premessa

La presente relazione esamina lo stato e l'andamento della finanza locale, con riferimento ai dati di consuntivo dell'esercizio 1995 disponibili alla data di compilazione, e con la necessaria comparazione con gli esercizi precedenti, in relazione ai collegamenti con la finanza ed il bilancio dello Stato.

L'analisi dei risultati della gestione attinente agli enti pubblici locali, nei suoi aspetti finanziari ed economici, è di competenza della Sezione enti locali di questa Corte.

I riferimenti, peraltro, che nella presente relazione vengono fatti ai dati finanziari della gestione complessiva dei comuni, delle province e delle comunità montane, sono utili ai fini della evidenziazione di alcuni elementi particolari della finanza locale, che costituiscono aspetti qualificanti dell'andamento di tale settore; essi sono da considerare, pertanto, per la rilevanza ai fini della determinazione delle risorse, che vengono trasferite dal bilancio dello Stato a quello degli enti locali nonché dei risultati economico-finanziari, che incidono sul prelievo complessivo del settore pubblico allargato a carico del prodotto interno lordo nazionale, per il soddisfacimento di bisogni propri della collettività locale.

Accanto a tali problemi macro-economici e di settore pubblico allargato, coesistono altre esigenze, attinenti specificatamente all'economia e alla finanza delle collettività locali, quale il non ancora risolto problema di una maggiore autonomia tributaria degli enti locali, collegato con quello sempre più urgente del raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio, da raggiungere senza la necessità di attingere in maniera determinante alle risorse del bilancio dello Stato.

Altri, non meno importanti aspetti, collegati con il principio di autonomia e con il sistema finanziario delle collettività locali, si pongono, poi, nell'ambito dei rapporti tra l'ente regione e gli enti locali considerati.

Questi problemi ulteriori non vengono, peraltro, qui esaminati, non essendo questa la sede propria per l'approfondimento degli stessi; i riferimenti, quindi, che vengono qui fatti a taluni degli aspetti segnalati saranno necessariamente limitati all'importanza, che gli stessi rivestono per la presente relazione e nei ristretti limiti che possono essere utili per la trattazione del tema generale dei reciproci rapporti di influenza tra finanza locale e finanza dello Stato.

2. Le direttive programmatiche per la finanza locale

In sede di definizione della programmazione economico-finanziaria e della manovra di finanza pubblica per il triennio 1995-1997, il Governo, per quanto attiene al settore della finanza locale, prendeva atto dei risultati già raggiunti con il conseguimento del primo obiettivo di attribuire agli enti decentrati una maggiore ca-

pacità impositiva, sufficiente a finanziare una quota rilevante delle funzioni ad essi attribuite con entrate proprie. Richiamava l'avvenuta istituzione a favore dei comuni dell'imposta comunale sugli immobili (con un gettito di lire 13.889 miliardi nel 1994 ed un'aliquota media del 5,17 per mille), con la conseguente detrazione del nuovo flusso finanziario dall'importo dei trasferimenti erogati dallo Stato a favore dei comuni, per una quota pari al gettito corrispondente al livello di imposizione minima (4 per mille); si dava, poi, atto della attribuzione a favore delle province di nuove misure impositive minori.

Con il conferimento, inoltre, della facoltà a livello locale di fissare la misura delle aliquote di alcune forme di entrate (v. la stessa I.C.I.) si perseguiva l'obiettivo di accrescere il controllo delle collettività locali sulle decisioni correlative di impostazione di nuove spese; si riconosceva, peraltro, la difficoltà di raggiungere tale ultimo obiettivo, in presenza del forte rischio che gli enti locali si limitassero ad applicare ulteriori inasprimenti fiscali (a copertura di spese già deliberate e non coperte da entrate già acquisite), in attesa di una ridefinizione dei compiti loro affidati a livello di legislazione nazionale (le linee programmatiche a tale ultimo riguardo subivano continue evoluzioni di tendenza, anche in presenza di progetti, non ben definiti, di "federalismo fiscale").

Occorre ricordare, al riguardo, che il Governo, in sede di preparazione della riforma fiscale, si proponeva la costruzione di un sistema più semplice, più equo, più trasparente ed efficiente, decentrato nel senso del federalismo fiscale, con l'intento di consentire ai cittadini di misurare il sacrificio loro richiesto in rapporto ai beni ed ai servizi pubblici erogati; si proponeva, inoltre, l'obiettivo di trasferire in modo graduale il sistema di prelievo dal centro alla periferia, reintroducendo con l'autogoverno anche la responsabilità locale nelle scelte di politica fiscale e di spesa pubblica.

Si prevedeva, quindi, il rafforzamento del grado di autonomia impositiva degli enti decentrati, già in parte attuata, soprattutto con lo scopo di accrescere la responsabilizzazione degli amministratori nella decisione di nuove spese.

Particolarmente rilevanti per la finanza locale erano, poi, gli obiettivi programmati con riferimento alle tariffe dei servizi pubblici, con i quali si perseguiva l'esigenza di assicurare da un lato la copertura di una parte significativa del costo dei servizi (in linea con i provvedimenti già emanati in tal senso), contemperata, dall'altro, con la necessità di non generare impulsi inflazionistici; in tale quadro particolare importanza si assegnava al disegno di ristrutturazione delle aziende pubbliche (a partecipazione pubblica), con l'obiettivo di adeguarne il funzionamento alle esigenze del mercato, avvicinando gli standard di operatività a quelli degli altri paesi europei.

La procedura dello "zero budgeting", diretta a rimuovere le spese non effettivamente rispondenti alle finalità primarie degli enti pubblici, già approvata con le direttive emanate al riguardo dalla Ragioneria Generale dello Stato, si doveva estendere, secondo il disegno programmatico, anche a tutti gli enti decentrati, a completamento delle linee di riforma fiscale, che già prevedevano la copertura delle loro spese con una quota di entrate proprie sempre più elevate.

Su tale impostazione confluivano gli ulteriori obiettivi di un completo, graduale trasferimento delle decisioni di spesa e di finanziamento agli enti locali, necessario per garantire il raggiungimento di un effettivo controllo da parte delle collettività locali sulle decisioni di spesa, sulla qualità del servizio e sul livello di imposizione ritenuto congruo. Si dava atto, peraltro, che la completa autonomia finanziaria degli enti locali non poteva essere realizzata in modo immediato ed in assenza di un meditato ripensamento della loro struttura e del loro numero.

3. Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive

In sede di relazione previsionale e programmatica per l'anno 1995 le prospettive per la finanza locale confermavano tra gli impegni prioritari del Governo quello di adeguare l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali alla nuova realtà politico-istituzionale delle Autonomie, nell'ambito del progetto generale di riforma istituzionale.

Per quanto riguarda la quantificazione dei trasferimenti a favore degli enti locali delle risorse a carico del bilancio dello Stato, la relazione prendeva in considerazione gli importi stanziati a carico del bilancio del Ministero dell'Interno per la parte corrente e per la parte in conto capitale.

I trasferimenti correnti prevedevano un incremento del Fondo ordinario (cap. 1601/Interno) da lire 17.709,7 miliardi (previsioni assestate 1994) a lire 18.164 miliardi (previsioni iniziali 1995) e del Fondo perequativo (cap. 1602/Interno) da lire 871,4 miliardi a lire 1.515,7 miliardi; l'incremento globale dei due fondi

era, pertanto, previsto nell'ordine del 5,9% (da lire 18.581,1 a lire 19.679,7 miliardi). Per il fondo consolidato, inoltre, era prevista una flessione da lire 4.210,3 miliardi a lire 4.161,4 miliardi.

In totale, quindi, i trasferimenti correnti prevedevano un incremento da lire 22.791,4 miliardi a lire 23.841,1 miliardi (+4,6%). Si precisava, peraltro, che l'incremento del fondo ordinario e del fondo perequativo traeva origine dal maggiore importo (+300 miliardi), previsto nel bilancio 1995 per i trasferimenti integrativi dovuti ai Comuni per il 1994, a compensazione del minor gettito I.C.I. derivante dalla rettifica degli estimi disposta con decorrenza 1.1.1994 (art. 4 del D.L. 27.8.1994, n. 515); tale rettifica, operata secondo criteri di omogeneità, portava, quindi, ad una flessione dell'incremento considerato.

Anche per il fondo consolidato, che per sua natura non avrebbe dovuto registrare variazioni, la lieve diminuzione traeva origine da somme relative agli esercizi 1993 e precedenti, affluite nel bilancio 1994 in ragione di emolumenti dovuti al personale immesso nei ruoli speciali ad esaurimento degli enti locali (art. 12 della legge 28/10/1986, n. 730).

Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale veniva, poi, evidenziata la previsione (disegno di legge finanziaria 1995) di uno stanziamento annuo 1995/97 di 400 miliardi per il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti locali (cap. 7236/Interno) e di uno stanziamento annuo di 75 miliardi destinati alle comunità montane a titolo di rifinanziamento della legge sulla montagna (cap. 7234/Interno); per il primo fondo (istituito nel 1994 dall'art. 41 del d.lgs. 30.12.1992, n. 504) le previsioni definitive di competenza per il 1994 erano state di lire 300 miliardi (quindi, + 100 miliardi nel 1995), per il secondo gli stanziamenti anche per gli anni 1993 e 1994 erano stati di lire 75 miliardi annui.

Per il Fondo nazionale speciale per gli investimenti non veniva previsto alcuno stanziamento, in attesa della quantificazione dei relativi proventi (capitolo 723, istituito in base all'art. 42 del D.L.vo n. 504 del 1992).

Per quanto riguarda, inoltre, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232/Interno) - concernente i contributi statali sulle rate di ammortamento dei mutui ordinari contratti dagli enti locali - il disegno di legge finanziaria prevedeva uno stanziamento di 25 miliardi annui; occorre considerare che il fondo in questione, peraltro, viene alimentato, per gli anni successivi al 1992, con le quote di "plafond" non utilizzate dal 1988 (art. 32 del d.lgs. 504 del 1992) e non quindi con nuove risorse; esso si incrementa ora solo in ragione dei contributi relativi alle rate di ammortamento dei mutui destinati al risanamento degli enti locali dissestati; il fondo in questione veniva quindi ad attestarsi, secondo le previsioni, per il 1995 in complessivi 10.296 miliardi (per il 1993 le previsioni definitive erano state di lire 11.671,5 miliardi e per il 1994 di 11.271,5 miliardi).

Di altri stanziamenti minori viene fatta menzione dei risultati di consuntivo per il 1995 con le tabelle allegate (v. tabelle dal n. 1 al n. 7).

Occorre, ora, esporre le risultanze delle previsioni definitive di competenza, relative alla quantificazione dei fondi concernenti i trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali, a raffronto con le previsioni iniziali[1].

Il fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (cap. 1601/Interno) ha registrato per le previsioni definitive di bilancio l'importo di lire 18.437 miliardi rispetto alle previsioni iniziali di lire 16.414 miliardi (per il 1994, anno di prima istituzione del nuovo Fondo, gli importi erano stati rispettivamente di lire 14.740 miliardi, come previsioni iniziali e di lire 16.803 miliardi come previsioni definitive).

Il divario tra previsioni iniziali e definitive è dovuto a maggiori importi assegnati in sede di assestamento di bilancio nonchè a variazioni di bilancio operate dal Ministero del Tesoro anche a causa delle conseguenze delle operazioni di mobilità del personale proveniente da amministrazioni dello Stato (su tali aspetti si tratterà più estesamente in seguito).

Per quanto riguarda il Fondo perequativo degli squilibri della fiscalità locale - (cap. 1602/Interno) le previsioni iniziali di competenza (di lire 1.515,7 miliardi) sono state confermate in sede di previsioni definitive (lo stesso è avvenuto nell'esercizio 1994, in cui le previsioni sono state di lire 871,4 miliardi).

Per il Fondo consolidato per la finanza locale (cap. 1603/Interno) si sono registrati solo lievi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive (da lire 4.161,4 miliardi a lire 4.149,2 miliardi); gli importi relativi

---

[1] Fonte: Ministero dell'Interno; Direzione centrale per la finanza locale. Tali dati non considerano per il cap. 1601 (Fondo ordinario) l'importo aggiuntivo di lire 112 miliardi, come riassegnazione di entrate derivanti dalle addizionali sui consumi di energia elettrica, iscritte in bilancio con D.M. Tesoro del 29/12/1995; non comprendono, inoltre, per il cap. 1603 (Fondo consolidato) l'importo di lire 47,5 miliardi, iscritto in bilancio con D.M. Tesoro del 29/12/1995, ai sensi della legge 507 del 1995 sulle provvidenze per gli enti interessati dall'alluvione del 1994.

all'esercizio 1994 erano di poco superiori (lire 4.210,3 miliardi, senza variazioni in sede previsionale definitiva).

Il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap. 7236/Interno) non ha registrato variazioni in sede di previsioni definitive di competenza (lire 400 miliardi; nel 1994 lire 300 miliardi, senza variazioni), mentre per il Fondo per lo sviluppo della montagna (cap. 7234/Interno) gli stanziamenti definitivi sono stati di lire 60 miliardi (negli anni 1993 e 1994 erano stati stanziati 75 miliardi di lire annue).

Per il Fondo nazionale speciale per gli investimenti (cap. 7235/Interno), la cui erogazione è destinata a favore dei comuni disciolti per mafia ed in gravissime condizioni di degrado, le previsioni iniziali, come già precisato (trattasi di capitolo iscritto per memoria), non erano state determinate; quelle finali hanno registrato un importo di lire 29,5 miliardi, con una flessione rispetto al 1993 (56,8 miliardi) ed al 1994 (49 miliardi).

Per quanto riguarda, poi, i dati del Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232/Interno), si è già visto che gli stessi hanno fatto registrare una flessione in sede di previsione definitiva di competenza del 9,4% (da lire 11.271 miliardi per il 1994 a lire 10.296 miliardi nel 1995). Complessivamente, pertanto, rispetto agli importi delle previsioni definitive di competenza dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali, per i suddetti fondi, si è registrato un incremento del 3,8% nel 1995 rispetto al 1994[2].

Tale dato, pur non essendo comprensivo di tutti i trasferimenti a favore degli enti locali è indicativo di una tendenza all'incremento di tale voce di spesa (oltre il tasso di inflazione programmato). Con le manovre previste, dapprima in sede di provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1995, e poi di predisposizione della manovra correttiva del febbraio 1995, l'intento perseguito era stato nel senso di una riduzione dell'onere di cui trattasi. Occorre, pertanto, considerare che senza l'adozione delle predette manovre correttive il divario sarebbe stato ancora maggiore[3].

Occorre, comunque, osservare che alcune disposizioni hanno influito sull'incremento delle risorse iniziali da trasferire agli enti locali per il 1995 (v. in particolare l'art. 3, comma 9, del D.L. 27/10/1995, n. 444, convertito con la legge 20/12/1995, n. 539) mentre altri incrementi sono dovuti ai meccanismi di rideterminazione dei trasferimenti a seguito di modificazioni nell'ordinamento dei tributi locali.

Si deve, inoltre, ricordare che se, per quanto riguarda i trasferimenti correnti a favore dei comuni e delle province, era già previsto un incremento di lire 1.092 miliardi per il bilancio a legislazione vigente del 1995 (da lire 21.268 miliardi dell'anno precedente, previsioni assestate, a lire 22.360 miliardi nel 1995), per le spese in conto capitale le analoghe previsioni registravano una flessione di lire 472 miliardi (da lire 12.633 miliardi del 1994, previsioni assestate, a lire 12.161 miliardi per il 1995).

4. La manovra di correzione del disavanzo pubblico e la sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali

Nel quadro delle misure adottate dal Governo per rafforzare il processo di rientro del deficit di bilancio occorre qui ricordare, per quanto riguarda l'incidenza sulle risorse trasferite a favore degli enti locali, sia la manovra iniziale, disposta in sede di emanazione del provvedimento collegato di finanza pubblica (legge 23 dicembre 1994, n. 724) sia la successiva manovra aggiuntiva del febbraio 1995 (decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85).

Il primo provvedimento veniva predisposto nel quadro degli obiettivi già predeterminati con il documento di programmazione economico-finanziaria ed in sinergia con le misure di contenimento della spesa adottate con la legge finanziaria 1995.

Per quanto riguarda la finanza locale con esso si disponeva una riduzione dell'incidenza dell'ammontare delle rate corrisposte per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali per un importo di lire 500 miliardi.

Successivamente, constatato il non favorevole andamento delle misure intese a contenere i tassi di interesse e il conseguente prevedibile aggravio del costo per il servizio del debito pubblico, veniva disposta un'ulteriore manovra correttiva, impostata prevalentemente sul fronte dell'entrata, con un'incidenza non tra-

---

[2] Si precisa che non sono qui indicati altri interventi previsti dall'art. 1 del D.L. 27/10/95, n. 444 convertito dalla legge n. 539/1995, perchè di importo non elevato (Fondo per lo sviluppo per la montagna assegnato per la ripartizione alle regioni ; contributi per il comune e le provincia di Napoli, per il comune di Palermo) nonchè altri interventi per la legge 216 del 1991 e per gli eventi alluvionali del novembre 1994.

[3] Per la considerazione dei dati di cassa sui trasferimenti agli enti locali vedasi, oltre, la parte relativa. Tali dati registrano comunque un incremento lievemente inferiore a quello qui considerato.

scurabile anche sull'ammontare della spesa. Per quanto riguarda i riflessi sulla finanza locale di tali misure di correzione finanziaria, esse si traducevano in minori trasferimenti per lire 670 miliardi.

Le relative disposizioni prevedevano che le detrazioni dovevano essere effettuate entro i limiti dei contributi ordinari e consolidati ancora dovuti per il 1995, con esclusione degli enti dissestati nonchè del provento dell'ICI e dei contributi minimi garantiti previsti dall'art. 36 del decreto legislativo n. 504 del 1992. Su tali misure e prescrizioni ci soffermeremo in sede di analisi del sistema dei trasferimenti.

Occorre, conclusivamente, osservare, che, anche per effetto delle misure correttive esaminate, le previsioni complessive assestate dei trasferimenti a comuni e province per il 1995 si attestavano in complessive lire 36.338 miliardi (di cui lire 24.256 miliardi per trasferimenti correnti e lire 12.082 miliardi per trasferimenti in conto capitale); per l'anno precedente l'importo complessivo degli stessi trasferimenti registrava un ammontare di lire 33.901 miliardi (di cui lire 21.268 miliardi per trasferimenti correnti e lire 12.633 miliardi in conto capitale)[4], registrando, quindi, un incremento del 7,1% (dati relativi ai fondi amministrati dal Ministero dell'Interno).

5. **Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali**

Si tratta in questa parte del sistema dei trasferimenti, che sono erogati a carico del bilancio del Ministero dell'interno, che costituiscono lo strumento attraverso il quale si determina la politica generale di erogazione delle sovvenzioni agli enti locali. Dell'entità degli altri trasferimenti, erogati attraverso gli altri ministeri, sulla base di norme settoriali per interventi particolari si tratterà nella parte relativa ai dati di consuntivo.

Con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali si è affermato il principio che i trasferimenti erariali debbono garantire le risorse per assicurare alle collettività locali il soddisfacimento dei servizi locali indispensabili.

Si è anche previsto che la ripartizione dei trasferimenti deve avvenire in base a criteri obiettivi, che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche nonchè di una distribuzione perequativa delle risorse, che abbia riguardo agli squilibri, che si verificano nella fiscalità a livello locale (art. 54 della legge n. 142/1990). E' previsto, peraltro, che le entrate fiscali debbano integrare i contributi erariali per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili; quest'ultimo precetto non sembra in contraddizione con il criterio generale di sovvenzione dei servizi indispensabili, poichè esso deve trovare applicazione laddove la situazione di bilancio dell'ente locale, in particolare per quanto concerne le entrate fiscali proprie, presenti una situazione favorevole rispetto ad altri enti, con un'armonizzazione, quindi, del principio generale con i criteri di solidarietà, cui si è ispirata la normativa che ha dato attuazione ai criteri enunciati dalla citata legge n. 142.

Tale normativa è stata definita con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, come modificato dal decreto legislativo n. 528 dell'1/12/1993.

Successivamente hanno apportato rettifiche alla materia il decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con legge 22/3/1995, n. 85, e , poi, il decreto legge 27/10/1995, n. 444, convertito con legge 20/12/1995, n. 539.

Da tale complesso di norme, molto articolato, possono desumersi alcuni principi generali più significativi.

Il sistema di interventi dello Stato è previsto attraverso tre fondi principali: il fondo ordinario, il fondo perequativo ed il fondo consolidato. Dal 1993, inoltre, lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche con il fondo nazionale per gli investimenti; è previsto anche l'intervento con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria. In linea di principio, in un primo tempo si era stabilita la non riducibilità dei detti trasferimenti erariali nel triennio, ma leggi speciali hanno successivamente derogato a tale direttiva.

Per quanto riguarda la ripartizione di quelli che possiamo definire i fondi-base di intervento, quello ordinario e quello consolidato, è previsto che dagli stessi venga operata una detrazione del 5% da ripartire con criteri obiettivi, con un sistema di calcolo che tiene conto di alcuni elementi tipici (determinanti) desunti da condizioni obiettive dell'ente (fascia demografica di appartenenza, classe demografica, popolazione residente, lunghezza delle strade, condizioni di degrado, ecc.) e dei parametri monetari, relativi ai servizi indispensabili che rappresentano la spesa ordinariamente sostenuta, distintamente per ogni gruppo omogeneo di comuni e per ogni unità determinante. Si perviene, così, attraverso un procedimento complesso, che si riassume nei suoi

[4] I dati sono desunti dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1995 e per l'anno 1996.

termini generali, alla determinazione del fabbisogno finanziario globale di ciascun ente, che è proporzionato al complesso delle risorse generali di cui godono gli enti (costituito dai contributi ordinari, consolidati e dell'ICI al 4 per mille) e costituisce il fabbisogno teorico standardizzato, che dovrebbe assicurare in modo uniforme e generale risorse eque per finanziare i servizi indispensabili.

A diversi principi si ispira la perequazione degli squilibri della fiscalità locale, distintamente calcolata per province, comuni e comunità montane, sulla base del gettito delle imposte e delle addizionali di competenza, con l'obiettivo di consentire l'allineamento dei proventi al dato medio per abitante di ciascuna classe demografica.

E' da segnalare che l'art. 4 del citato decreto legge n. 444/1995 ha previsto l'acquisizione dell'addizionale energetica al bilancio dello Stato, svincolando l'ammontare dei trasferimenti dalla determinazione dell'importo di detto tributo, il che faciliterà per l'anno 1996 il calcolo più tempestivo di liquidazione del contributo relativo al fondo ordinario.

Tale compito è altresì agevolato dalle disposizioni dell'art. 3 dello stesso decreto che stabilisce un termine fisso (13 luglio 1994) per la determinazione del gettito ICI e INVIM, influente sul calcolo dei trasferimenti erariali ordinari.

6. Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti

Per gli effetti derivanti dall'applicazione delle norme sulla riduzione dei trasferimenti previste dall'art. 3 del decreto legge n. 41 del 1995, nonchè dalle disposizioni sui contributi per riduzione dell'ICI ovvero per detrazioni superiori al 3% della spesa corrente del 1995, il sistema del complesso dei contributi erogati a favore di ciascun ente è soggetto a rideterminazioni perequative, che hanno come scopo l'attenuazione di squilibri gravi nell'assegnazione dei trasferimenti.

Si allegano dei prospetti trasmessi dal Ministero dell'Interno (Servizio finanza locale), dai quali si rileva l'importo dei tagli operati a carico dei contributi spettanti a province e comuni, nonchè dei contributi spettanti in relazione alle detrazioni operate.

Per i comuni l'elenco è limitato ai venti enti con maggiore o minore detrazione, con la distinzione per fascia demografica di appartenenza (v. tabelle dal n. 8 al n. 16).

Dagli elaborati si osserva il diverso rapporto di incidenza dei tagli a seconda che si considerino tutti gli enti (comuni e province) o solo quelli interessati al taglio dei contributi.

7. Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali

Come già accennato, il calcolo dell'esatta determinazione dei trasferimenti dello Stato spettante ai singoli enti dipende da alcune variabili, considerate nelle relative disposizioni di legge, che non sempre sono facilmente e tempestivamente precisabili.

Per alcune le recenti norme hanno inteso facilitare tale operazione (eliminazione della rilevanza a tali fini dell'addizionale energetica e fissazione di un termine di riferimento dell'importo dell'ICI) mentre altri meccanismi di riferimento ancora ostacolano il procedimento di tempestiva liquidazione.

Per ovviare ad alcuni di tali inconvenienti si è per il passato ricorsi alla riassegnazione sulla competenza dell'esercizio successivo di parte dei fondi di competenza dell'esercizio in corso, con la necessità di effettuare in quest'ultimo esercizio solo pagamenti in acconto sulla seconda rata del contributo (ciò vale in particolare per il contributo ordinario del capitolo 1601/Interno).

Quanto alle difficoltà tuttora persistenti si accenna a quanto ha fatto conoscere il Ministero dell'Interno in relazione alle conseguenze dei provvedimenti con cui si dispone per la mobilità del personale proveniente da amministrazioni statali e destinato agli enti locali, e le conseguenti richieste degli enti locali di rimborso delle somme anticipate.

Il Ministero dell'Interno, infatti, deve ritardare i tempi di erogazione delle somme dovute (talvolta anche di anni, con conseguente necessità di ricalcolo di importi complessi e aggravio di lavoro), in quanto i fondi, che devono essere accreditati dal Ministero del tesoro sul bilancio del Ministero dell'Interno non vengono accreditati tempestivamente; ciò, a sua volta, in conseguenza delle tardive e talvolta errate comunicazioni, relative al personale in mobilità, che debbono pervenire dalle amministrazioni interessate.

Anche il sistema di esatta previsione del gettito ICI, da cui dipendeva in passato la determinazione dei contributi erariali, attese le necessarie rettifiche dovute anche alla revisione generale delle tariffe d'estimo, dava luogo a procedure lunghe di riliquidazione per i notevoli scostamenti, che si verificavano tra dati inizialmente stimati e dati definitivamente accertati per l'importo del gettito dell'ICI.

8. L'indebitamento degli enti locali.

Il debito residuo alla fine dell'esercizio rappresenta il livello complessivo di indebitamento degli enti locali, mentre i mutui concessi nell'anno di riferimento costituiscono il nuovo flusso di indebitamento; il pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento con scadenza nell'anno determina, a sua volta, una riduzione nell'esposizione complessiva.

L'analisi della situazione debitoria degli enti locali faceva registrare al 1° gennaio 1994 l'importo di lire 66.630 miliardi per mutui in ammortamento; la consistenza di detti mutui al 1° gennaio 1995 ammontava a lire 63.772 miliardi, con una situazione pressoché stazionaria (si avverte, per l'indebitamento a breve termine, che le anticipazioni di tesoreria registrano, invece, una diminuzione, passando da lire 270 miliardi al 1° gennaio 1994 a lire 155 miliardi al 1° gennaio 1995). Si deve, peraltro, osservare che oltre al dato assoluto di flessione complessiva del debito, è particolarmente significativo il dato dell'incidenza della quota capitale rispetto all'ammontare complessivo delle rate di ammortamento; quota che è passata dal 47,4% del 1994 al 50,2% del 1995 (gli importi sono: lire 6.235 miliardi per il 1994 e lire 6.416 miliardi per il 1995). Ciò ha determinato una riduzione sostanziale dell'esposizione debitoria complessiva.

9. Considerazioni sulle nuove norme riguardanti la finanza locale

Si analizzano in questa parte, succintamente, solo alcune delle norme più rilevanti sulla finanza locale emanate e/o entrate in vigore nell'anno 1995.

Si tratta di quei provvedimenti, che hanno inciso in maniera più profonda sull'ordinamento della materia, con importanti riflessi sul sistema finanziario degli enti locali; soffermarsi su tutte le disposizioni, che in dettaglio regolano aspetti particolari dell'argomento, molto numerose, richiederebbe una trattazione troppo minuziosa, non congrua rispetto ai compiti della presente analisi.

L'esame delle disposizioni della legge finanziaria 1995 e del provvedimento collegato (legge 23/12/1994, n. 724), che riguardano la finanza locale, recano varie innovazioni.

Per quanto riguarda il personale degli enti locali è da richiamare la disposizione (art. 22, comma 11, della legge n. 724 del 1994), che esenta gli enti locali territoriali dalle norme restrittive in materia di divieto di nuove assunzioni e di mobilità del personale in esubero, a meno che non si tratti di enti che versino in situazioni strutturalmente deficitarie.

L'art. 22 citato prevede anche l'obbligo per le amministrazioni locali in dissesto, della rilevazione dei carichi di lavoro; successivamente è intervenuto al riguardo il decreto legge 15/6/1994, n. 376 (art. 2), reiterato, per cui gli enti con popolazione non superiore a 15.000 abitanti, non in situazione strutturalmente deficitaria, sono esonerati dalla rilevazione dei carichi di lavoro, mentre per quelli che eccedono detto limite demografico è competente la Giunta ad attestare che la metodologia seguita per determinare i carichi di lavoro sia congrua (in precedenza la competenza spettava al Dipartimento della funzione pubblica; v. da ultimo l'art. 3 del D.L. 4.4.1996 n. 188 non convertito).

L'art. 32, comma 8, della citata legge n. 724/1994 determina l'obbligo per i comuni di aggiornare il canone per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile.

L'art. 35 della stessa legge regola le condizioni per l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti territoriali.

L'art. 37 successivo integra la disciplina circa i limiti all'indebitamento per gli enti locali dissestati.

L'art. 39 regola le procedure per la definizione agevolata delle violazioni edilizie (opere abusive ultimate entro il 31/12/1993).

La legge 23/12/1994, n. 725 (legge finanziaria 1995) determina, per quanto riguarda la finanza locale, la dotazione, per il triennio 1995/97, del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (capitolo 7236/Interno) e del Fondo per lo sviluppo degli investimenti (capitolo 7232/ Interno).

Con il decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con legge 22 marzo 1995, n. 85, venivano adottate misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

Si rideterminavano gli interventi dello Stato a favore della finanza locale, disciplinando il sistema di riequilibro dei trasferimenti ordinari e consolidati a decorrere dal 1995 (su tale sistema si è già detto nella parte relativa ai trasferimenti), operando una riduzione delle risorse erariali trasferite a province e comuni per lire 670 miliardi.

Altre disposizioni riguardavano gli enti dissestati e la possibilità di modifica delle aliquote dell'ICI (su di esse si dirà in seguito), l'estensione della conciliazione giudiziale ad alcuni tributi locali, la possibilità per gli enti locali di fruire per il 1995 delle quote non ancora utilizzate dei contributi statali, assegnati sulle rate di ammortamento dei mutui ordinari da contrarre per gli esercizi precedenti (dal 1988 al 1992).

Il sistema di determinazione dei trasferimenti statali agli enti locali è stato successivamente rideterminato con il decreto legge 27/10/1995, n. 444 convertito con legge 20 dicembre 1995, n. 539[5].

Con tale disposizione, della quale si è trattato in sede di analisi dei trasferimenti, si determinava la quota dei trasferimenti ordinari sulla base dei gettiti ICI e INVIM comunicati dal Ministero delle Finanze alla data del 13 luglio 1994, anche ai fini della riduzione prevista dall'art. 3 del citato D.L. n. 41 del 1995; si regolavano i conguagli dovuti per il gettito ICI, si aggiornava il sistema dell'operazione di riallineamento dei contributi ordinari e consolidati nonchè del fabbisogno standardizzato ai fini della determinazione dei trasferimenti per gli anni 1996 e seguenti; si ammetteva la possibilità di accedere alla Cassa depositi e prestiti nel periodo di sottoscrizione di prestiti obbligazionari (modificando in tal senso l'art. 35 della legge n. 724 del 1994); si disciplinava il nuovo sistema di liquidazione e riscossione delle addizionali erariali alla imposta di consumo sull'energia elettrica, svincolandolo dal calcolo relativo all'entità dei trasferimenti erariali; si estendeva la possibilità di autorizzare l'assunzione di mutui a favore degli enti locali per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto locali per l'esercizio 1994, con il concorso di un contributo erogato dallo Stato di lire 660 miliardi annui; si definivano forme di intervento diverse (partecipazione della Cassa DD. e PP. alla Agenzia romana per il giubileo S.p.A., interventi per la salvaguardia di Venezia); si disciplinava il differimento dei termini di entrata in vigore di alcune disposizioni innovative previste dal decreto legislativo n. 77 del 1995 in materia di regolamenti e di bilancio.

Con il decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito con legge 29 marzo 1995, n. 95 il Governo ha emanato disposizioni urgenti per la ripresa dell'attività imprenditoriale[6].

L'art. 4 di tale norma prevedeva l'adozione di un regolamento (non ancora emanato) al fine di favorire l'operatività delle disposizioni concernenti la costituzione di società miste per l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere pubbliche, già disciplinata con legge 23/12/1992, n. 498; regolava il trasferimento di beni destinati a servizio pubblico in favore di dette società da parte dei comuni e province; prescriveva il termine del 30/1/1995 per l'adeguamento delle aziende speciali alle disposizioni dell'art. 23 della legge n. 142 del 1990; determinava gli atti fondamentali delle aziende e delle istituzioni soggetti ad approvazione da parte dell'ente locale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 142/1990; regolava la partecipazione della Cassa DD. e PP. al capitale di società finanziarie o di servizi; disciplinava i termini di pagamento di alcuni tributi locali.

Con il decreto legge 7/4/1995, n. 155, più volte reiterato e non convertito[7] sono state dettate disposizioni relative al reclutamento, allo stato di servizio ed alla carriera dei segretari comunali e provinciali.

Con il decreto legge 15/6/1994, n. 376, più volte reiterato e non convertito[8] è stato disciplinato il sistema della determinazione del personale eccedente per gli enti dissestati; la corresponsione anticipata dei fondi da parte del Ministero dell'Interno per il personale di detti enti posti in mobilità; le procedure di mobilità ed assunzione negli enti locali, che non versano in situazioni strutturalmente deficitarie; misure di agevolazione della mobilità dei segretari comunali e provinciali; il termine di prescrizione per i giudizi di responsabilità per i casi previsti dall'art. 1, comma 7, del D.L. n. 324 del 1993, convertito dalla legge 27/10/1993, n. 423; erano, inoltre, previste altre prescrizioni particolari.

---

[5] Tale provvedimento risale, nella sua prima formulazione, al D.L. 1/3/1995, n. 61, reiterato successivamente con il D.L. 29/4/1995, n. 138; 28/6/1995, n. 255; 28/8/1995, n. 357 e da ultimo con il D.L. di cui sopra.

[6] I precedenti decreti, reiterati e non convertiti nei termini costituzionali sono i seguenti: D.L. 31/5/1994, n. 331; D.L. 30/7/1994, n. 478; 30/9/1994, n. 559 e 30/11/1994, n. 658.

[7] I successivi decreti sono: 30/6/1995, n. 267; 1/9/1995, n. 367; 30/10/1995, n. 452; 23/12/1995, n. 571; 1/3/1996, n. 98; 29/4/1996, n. 235.

[8] I successivi decreti sono i seguenti: D.L. 1/8/1994, n. 492; 11/10/1994, n. 574; 9/12/1994, n. 676; 8/2/1995, n. 33; 7/4/1995, n. 106; 10/6/1995, n. 224; 3/8/1995, n. 323; 2/10/1995, n. 414; 4/12/1995, n. 514; 31/1/1996, n. 38; 4/4/1996, n. 188.

Con il decreto legge 28 giugno 1995, n. 250, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 349, il Governo ha disposto il differimento di alcuni termini in materia tributaria,[9]. In particolare, per quanto riguarda la finanza degli enti locali si ricorda il differimento del termine per il versamento dell'ICI dovuta per il 1994 al 28 aprile 1995 per i soggetti non residenti nel territorio dello Stato; la proroga al 31/12/1995 dei contratti di concessione per la riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e le pubbliche affissioni, scadenti il 31/12/1994; la proroga al 30/9/1995 per l'approvazione del regolamento relativo alla predetta imposta; la proroga al 31/12/1995 dei contratti di appalto per la riscossione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e per l'emanazione del relativo regolamento, nonchè per la denuncia ed il versamento di tale tassa; la proroga del termine per la consegna dei ruoli e per l'approvazione del regolamento per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani al 30/9/1995; la fissazione al 31/1/1995 del termine di scadenza dei contratti di tesoreria comunale; la convalida del termine del 20/7/1994 per la denuncia dell'ICIAP.

Con decreto legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437, il Governo ha disposto il differimento di termini di legge per interventi concernenti la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda gli enti locali con l'art. 5 di detta disposizione è stata rideterminata la disciplina dei consorzi fra enti locali (artt. 25 e 60 della legge n. 142 del 1990) nonchè il termine per la loro revisione (30 aprile 1996); è stato prorogato al 31/12/1995 il termine per l'istituzione di nuove province; sono previste ulteriori norme di sanatoria di situazioni pregresse.

Si devono, ora, esaminare le nuove disposizioni introdotte per l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali con il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77.

Tale provvedimento costituisce certamente l'atto normativo più rilevante emanato nell'anno 1995, sia perchè opera il coordinamento di una numerosa serie di disposizioni emanate a far tempo dal 1911, sia perchè reca norme innovative sostanziali per la disciplina della materia trattata, sulla base della delega conferita con l'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Riguardo a tale normativa si è più volte pronunciata questa Corte dei conti: le Sezioni riunite con parere reso in sede di esame dello schema preliminare nella seduta del 19/12/1994; la Sezione enti locali, con referto speciale al Parlamento reso nell'adunanza del 15/12/1995, ai sensi dell'art. 13 della legge 26/2/1982, n. 51; ancora le Sezioni riunite in sede consultiva di esame del progetto di modifica dello stesso decreto, nelle due adunanze del 19 e 29 aprile 1996.

Si rinvia, pertanto, per quanto riguarda le molteplici questioni segnalate, in relazione alle disposizioni particolari del decreto in esame, a quanto è stato già disposto e considerato con le citate deliberazioni e referto, ritenendo superfluo ripetere qui quanto già affermato nelle sedi competenti.

Si ritiene, peraltro, di dover richiamare succintamente i nuovi, più rilevanti princìpi regolatori introdotti con la normativa di cui trattasi.

In materia di bilanci e programmazione meritano di essere segnalati, come princìpi qualificanti, l'abbandono del bilancio di previsione di cassa, l'introduzione del principio del pareggio economico del bilancio (distinto dal pareggio finanziario); l'introduzione, come unità elementari del bilancio, della "risorsa" per l'entrata e dell'"intervento" per la spesa; la redazione del bilancio per programmi, servizi e interventi; l'obbligo per gli enti locali con popolazione superiore a 20.000 abitanti, e la facoltà per gli altri, di approvare il piano esecutivo di gestione, individuando gli obiettivi, i centri di costo e di responsabilità e le risorse da utilizzare per ciascuno di essi; la previsione di un bilancio pluriennale redatto in termini di competenza finanziaria ed a carattere autorizzatorio.

Per quanto riguarda la gestione del bilancio deve essere segnalata l'introduzione del controllo interno di gestione per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati nonchè della efficienza, efficacia ed economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi stessi.

Su tali atti dovrà, poi, essere esercitato il controllo di secondo grado della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14/1/1994, n. 20.

Per quanto riguarda la materia degli investimenti si ricorda l'affermata esigenza della predisposizione del piano dettagliato economico-finanziario, in riferimento alla copertura anche delle spese di gestione indotte; per quanto attiene alla facoltà di indebitamento si richiama la prevista necessità di precise garanzie, anche per l'eventualità del ricorso ad un mutuo per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

---

[9] I decreti precedenti, reiterati e non convertiti nei termini di legge sono: D.L. 27/12/1994, n. 719; 25/2/1995, n. 48 e 29/4/1995, n. 132.

Si segnala, altresì, la prescrizione relativa alla rilevazione e dimostrazione dei risultati della gestione sotto il profilo economico oltrechè sotto quello finanziario.

Tale aspetto normativo costituisce uno dei principi innovativi di più ampia portata, in quanto postula l'adeguamento delle scritture contabili degli enti locali al sistema aziendalistico, pur se con aspetti particolari, peculiari di enti di natura pubblica.

Tali principi hanno trovato il loro completamento con l'approvazione dei modelli relativi alla contabilità degli enti locali, operata con il D.P.R. 31/1/1996, n. 194, di recente emanazione (al riguardo si rinvia al parere in precedenza espresso dalle Sezioni riunite di questa Corte nell'adunanza del 9/6/1995, con il quale sono state sollevate osservazioni e suggerite le opportune modifiche).

Si osserva, inoltre, che il decreto in esame ha regolato la materia del risanamento finanziario di province e comuni, coordinando e definendo una disciplina, che si è venuta evolvendo nel tempo con numerose disposizioni.

Si tratta di una procedura complessa ed articolata, nella quale intervengono organi amministrativi anche a livello centrale.

Nuove regole aggiuntive di completamento sono state anche dettate per la revisione economico-finanziaria degli enti locali, con un inquadramento sistematico della materia.

In sintesi, prescindendo dalle considerazioni già formulate da questa Corte nelle sedi competenti, si ritiene di dover qui evidenziare la vasta portata innovativa della disposizione in esame, che corrisponde ad istanze di aggiornamento della disciplina finanziaria e contabile degli enti locali, anche in funzione della nuova regolamentazione dei controlli già adottata per le amministrazioni dello Stato e dei nuovi criteri di gestione delle risorse pubbliche ispirati a princìpi di efficienza, efficacia ed economicità.

Tra le fonti normative occorre anche ricordare il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale Regioni-Autonomie locali, sottoscritto tra le confederazioni sindacali e l'ARAN, autorizzata con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 1995, registrato dalla Corte dei conti, Sezione del controllo, in data 4/7/1995.

Con tale provvedimento è stato rinnovato il precedente contratto collettivo, approvato con il D.P.R. del 3/8/1990, n. 333, concludendo un laborioso iter di preparazione e colmando una carenza a lungo protrattasi nel tempo.

Il contratto in esame disciplina il rapporto di lavoro del personale degli enti locali, con esclusione del personale dirigenziale, per il quale è stato concluso un distinto contratto, di cui si dirà in seguito.

Con il contratto relativo al personale non dirigenziale si è provveduto, fra l'altro, a precisare più dettagliatamente le norme di garanzia per i servizi pubblici essenziali e per l'astensione dal lavoro in tali servizi.

La durata del contratto è stata determinata per il periodo dall'1/1/1994 al 31/12/1997, per la parte normativa, e dall'1/1/1994 al 31/12/1995 per la parte economica.

Si è introdotta la nuova disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale e del lavoro a tempo determinato; la nuova regolamentazione dei permessi retribuiti, più restrittiva, sostituisce in parte quella del congedo straordinario; tale ultimo istituto è abrogato anche per quanto riguarda la nuova disciplina delle assenze per malattia.

Le norme disciplinari sono ispirate a criteri di maggiore severità, pur nel rispetto dei criteri di gradualità e proporzionalità delle sanzioni; viene istituito il codice disciplinare, che regola la gravità ed il procedimento delle sanzioni.

La parte economica, distinguendo il trattamento fondamentale da quello accessorio, regola gli aumenti della retribuzione base rispetto a quella già in vigore, nonchè lo stipendio tabellare annuo a regime; sono stati analiticamente regolati i fondi per la retribuzione da corrispondere in relazione a particolari condizioni di disagio o pericolo, di lavoro o responsabilità, per la qualità della prestazione individuale, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (incrementabili in relazione all'accertamento di risparmi di gestione). Un'opportuna serie di norme transitorie garantisce il graduale passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina.

In sostanza con il nuovo contratto si attuano i principi della riforma prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993, in adesione anche alle direttive emanate al riguardo dal Governo con atto del 5/9/1994, mirando ad accrescere l'efficienza e l'efficacia della gestione amministrativa, a valorizzare la professionalità dei dipendenti, migliorare la qualità del lavoro e dei servizi, razionalizzare il costo dei servizi, anche attraverso il contenimento della spesa entro i limiti fissati dalla legge finanziaria, ad armonizzare le norme in materia di lavoro pubblico con quelle che regolano il lavoro privato. In sede di referto per l'esame del costo del lavoro per le pubbliche amministrazioni la Corte ha sottoposto ad esame anche il contratto collettivo nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali ed ha segnalato al Consigliere delegato al controllo sugli atti del Governo la necessi-

tà di acquisire ulteriori elementi di valutazione in sede istruttoria. Sono state, fra l'altro, formulate osservazioni specifiche per quanto riguarda l'aumento del personale, e conseguentemente degli oneri contrattuali, in applicazione dell'art. 4, il quale contempla la riduzione dei periodi di assenza oltre i quali è prevista l'assunzione di personale a tempo determinato; si è inoltre osservato che comportano riflessi finanziari la previsione contenuta nell'art. 7, comma 6, riguardante il pagamento delle ferie non godute durante il periodo di preavviso, e quella del successivo comma 8, concernente l'indennità sostitutiva corrisposta in caso di decesso.

Per quanto attiene al contratto nazionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale, di cui si è fatto cenno, si osserva che anche la disciplina di questo, che è il primo contratto a livello nazionale della categoria, si ispira ai criteri di riforma previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 ed alle direttive emanate al riguardo dal Governo.

Gli obiettivi perseguiti sono quelli dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza della gestione, della valorizzazione dell'impegno e della capacità manageriale dei singoli dirigenti, di migliorare e rendere flessibile il rapporto di lavoro dirigenziale, di razionalizzare il costo del lavoro e contenere la spesa complessiva per il personale entro i limiti previsti dalla legge finanziaria, di introdurre alcuni principi regolatori propri del rapporto di lavoro privato.

A tal fine si è operato con l'attribuzione ai dirigenti di una maggiore responsabilizzazione (vedasi disciplina delle cause di risoluzione del rapporto e della possibilità di recesso dell'amministrazione); sono stati previsti elementi della retribuzione da corrispondere in relazione alla rilevanza degli incarichi attribuiti ed ai risultati conseguiti; si è previsto un sistema di incremento delle retribuzioni compatibile con gli obiettivi di inflazione programmata.

Per quanto concerne la registrazione di tale contratto da parte della Corte dei conti si ricorda che la Corte, nell'ammettere al visto il contratto stesso (con deliberazione n. 47 del 22/2/1996), ha ricusato il visto per le parti che prevedevano il differimento del termine di efficacia della revoca delle deleghe di pagamento dei contributi sindacali, nonchè per la clausola, che prevedeva il deferimento a collegi arbitrali delle controversie da lavoro conseguenti all'esercizio del diritto di recesso da parte dell'amministrazione.

Si fa qui menzione anche del provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri del 4/8/1995, con il quale il Governo ha autorizzato la sottoscrizione, ai sensi dell'art. 51, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 1993, del testo dell'accordo successivo concordato tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali di categoria riguardante i segretari comunali. L'accordo si riferisce all'art. 40 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto ministeri.

Per quanto riguarda le sentenze della Corte costituzionale, fra quelle che riguardano, anche indirettamente, gli enti locali si ricordano le sentenze n. 1 del 8/9 gennaio 1996 e quella n. 87 del 25/28 marzo 1996.

Con la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis, della legge 24/12/1993, n. 537; tale norma rendeva validi ed efficaci i provvedimenti (adottati prima del 31/8/1993), riguardanti i dipendenti degli enti locali, che avessero previsto profili professionali ed operato i relativi inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel D.P.R. 25/6/1983, n. 37. La norma, di portata considerevole, realizzando una sorta di sanatoria in bianco per tutti i provvedimenti illegittimi non conformi ai principi stabiliti da precedenti norme di legge, secondo la Corte si palesa come la negazione non solo del buon andamento ma anche di una razionale e coerente attività di amministrazione; il che ha condotto ad una pronuncia di illegittimità per manifesta irragionevolezza e per violazione dell'art. 97 della Costituzione. Con la seconda, richiamata decisione la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 114, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25/2/1995, n. 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), il quale prevedeva l'approvazione dello schema relativo alla relazione previsionale e programmatica attraverso un regolamento, senza contemplare alcune forma di intervento da parte delle Regioni. Al riguardo, la Corte ha richiamato i principi di delega previsti dall'art. 4 della legge 23/11/1992, n. 421, che si ispirava ai criteri stabiliti dalla legge n. 142 del 1990, con i quali debbono essere armonizzate le nuove, emanande norme per il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Tra tali criteri appare, come tratto caratterizzante della riforma del sistema delle autonomie locali, il ruolo conferito alla Regione dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990, che individua in tale ente il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, talchè la legge statale non può trascurare gli ambiti delle competenze regionali, sia in considerazione di quei rapporti finanziari, ai quali le Regioni sono direttamente interessate (v. art. 54 della legge n. 142/1990) sia delle funzioni programmatorie ad esse attribuite dall'art. 3 della medesima legge; tra le quali ultime rientra certamente la partecipazione alla procedura di approvazione dello schema della relazione previsionale e programmatica prevista dall'art. 114 del decreto n. 77 del 1995; sulla base di tali motivazioni è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di detta disposizione.

10. Gli investimenti ed i mutui

Nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1995/97 si prevedeva il rilancio dell'attività di investimento nel comparto pubblico attraverso interventi in vasti settori economici (trasporti, telecomunicazioni, opere pubbliche per gli acquedotti, ecc.), che rilanciassero la crescita di produttività.

Per quanto riguarda i riflessi di tale programma sugli interventi di province e comuni già si avvertiva in sede di stima di preconsuntivo una crescita nel 1995 dell'ordine del 8,3% rispetto all'anno precedente[10].

Tra le fonti principali di finanziamento per gli enti locali si evidenziavano, nel disegno di legge finanziaria 1995, uno stanziamento annuo di lire 400 miliardi per il triennio 1995/97 per il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti locali, uno stanziamento di lire 75 miliardi a titolo di rifinanziamento della legge sulla montagna, una previsione dell'ordine di 60 miliardi per il fondo nazionale speciale per gli investimenti (della cui quantificazione effettiva si è già detto in sede di esposizione delle previsioni definitive) ed un attestarsi del vecchio Fondo per lo sviluppo per gli investimenti (alimentato con i contributi sulle rate di ammortamento dei mutui ordinari e non più con nuove risorse) su uno stanziamento per il 1995 di lire 10.376 miliardi (compresi lire 25 miliardi stanziati con la legge finanziaria).

Le previsioni assestate per il 1995 dei trasferimenti in conto capitale a comuni e province facevano comunque registrare una lieve flessione rispetto alle previsioni del 1994 (lire 12.082 miliardi rispetto a lire 12.633 miliardi)[11].

L'afflusso, peraltro, del credito per investimenti a favore degli enti locali ha segnato una netta ripresa nel 1994 rispetto all'anno precedente (+12,8%; 7.074 miliardi contro 6.270 miliardi di lire); ancora in incremento è il dato per il 1995, come fa ritenere la rilevazione (+15,9%) del credito accordato dalla Cassa depositi e prestiti per tale anno (il flusso di credito ha raggiunto il livello, per spese di investimenti su fondi propri, di 6.077 miliardi di lire rispetto ai 5.243 miliardi di lire del 1994)[12].

I dati complessivi delle spese per investimenti pubblici per gli enti locali segnano nel 1995 una ripresa considerevole; per i comuni si registra un importo di lire 16.857 miliardi (+13,1% rispetto al 1994, che registrava un importo di lire 14.898 miliardi); per le province l'incremento è minore (+1,9%; si passa da lire 1.482 miliardi del 1994 a lire 1.510 miliardi nel 1995); in crescita anche le spese per investimenti delle Comunità montane (+18%; da lire 534 miliardi del 1994 a lire 630 miliardi del 1995).

Si è così consolidata quella inversione di tendenza rispetto al dato negativo del 1992 (-24%), già manifestatasi nel 1993 (+2,7%)[13].

L'analisi dei dati provvisori del credito accordato dalla Cassa DD. e PP. registra un incremento del 15,9%, come già detto; in tale ambito la concessione dei mutui ordinari ha segnato un incremento del 33%, mentre le concessioni di credito accordato in base a norme speciali hanno registrato una flessione del 17%. L'incremento delle erogazioni, per contro, sconta il naturale ritardo nel procedimento di realizzazione dei programmi, ed è, pertanto, più limitato (+2,8%).

Nell'ambito dell'articolazione dei mutui ordinari per categorie di opere, l'impegno prioritario viene rivolto, anche per l'anno 1995, verso i settori della viabilità, delle opere idriche ed igienico-sanitarie (61% del totale delle concessioni e 68% del totale delle erogazioni).

11. I servizi pubblici locali

Nelle direttive di politica economica previste dalla relazione previsionale e programamtica per il 1995 una particolare attenzione era riservata alle politiche per i servizi pubblici, sia nell'ambito nazionale che per le collettività locali.

La spinta per le privatizzazioni veniva considerata come impulso per una ristrutturazione dei costi e nel contempo come stimolo al recupero di produttività ed al miglioramento della qualità dei servizi resi; le tariffe dovevano essere il mezzo per consentire la copertura dei costi e l'acquisizione di flussi finanziari necessari per far fronte agli investimenti programmati.

---

[10] V. relazione previsionale e programmatica per l'anno 1996, vol. II.

[11] Dati desunti dalla Relazione previsionale e programamtica per il 1995 e per il 1996.

[12] Dati del Ministero del bilancio, Direzione Generale della programmazione economica.

[13] Dati Ragioneria generale dello Stato; Bollettino di informazioni - dicembre 1995

Nell'ambito dei servizi locali particolare attenzione era riservata alla necessità della correzione degli squilibri ancora evidenti nel settore dei trasporti per mezzo di un'organica riforma della disciplina del trasporto pubblico locale intesa, tra l'altro, a definire i rapporti tra società ed enti locali, nonchè a raccordare i programmi di sviluppo del servizio con le risorse finanziarie ad essi destinate.

Lo sviluppo delle privatizzazioni, per quanto riguarda il settore dei servizi pubblici locali, è stato perseguito attraverso misure che consentono al capitale privato di impegnarsi per nuovi investimenti afferenti alle varie forme previste per la gestione dei servizi (project financing).

Accanto alle forme di gestione condotte per mezzo di società di capitale gli enti locali possono provvedere all'esercizio dei servizi pubblici anche con le altre modalità previste dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990.

Sotto il profilo finanziario occorre osservare che il principio generale che presiede alla gestione del servizio pubblico, da parte di un organo dotato di bilancio autonomo, è quello della necessità del pareggio del bilancio stesso, da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi; anche il provvedimento di approvazione delle tariffe dei servizi pubblici da parte dell'ente locale deve tenere presente la necessità di assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della correlativa gestione; questa garanzia è particolarmente richiesta per le gestioni condotte attraverso le società di capitali, laddove in altre forme di gestione (istituzioni) i costi sociali del servizio possono determinare prescrizioni meno rigide, con la necessaria previsione di oneri aggiuntivi rispetto a quelli riferibili al puro costo economico, da coprire anche mediante trasferimenti.

L'art. 14 del decreto n.77/1995, in materia di bilancio di previsione, stabilisce che allo stesso debbano essere allegati, tra l'altro, anche le risultanze dei rendiconti delle aziende speciali, dei consorzi, delle società di capitali costituite per l'esercizio dei servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce; deve essere altresì allegata la deliberazione con la quale sono determinate le tariffe per i servizi a domanda individuale nonché i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi.

Dall'esame di tali elementi, in sede di approvazione del bilancio di previsione, è possibile desumere un quadro completo degli elementi finanziari più importanti concernenti la gestione dei servizi pubblici locali.

L'art. 37 dello stesso decreto n.77, inoltre, prevede l'obbligo dell'adozione di apposita delibera di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, relativi alla copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni (con determinate condizioni) nonché delle società di capitale costituite per l'esercizio di servizi pubblici. Tale deliberazione deve essere adottata almeno una volta all'anno e concorre a salvaguardare l'equilibrio del bilancio, attuando una ricognizione di oneri, che altrimenti sfuggirebbero al controllo finanziario.

L'art. 71, infine, dello stesso decreto, analizzando le componenti del conto economico, comprende fra le poste attive i proventi dei servizi pubblici e fra quelle passive la prestazione ed i trasferimenti a terzi, allocando nel documento che dimostra, a chiusura dell'esercizio, le risultanze delle attività dell'ente dal punto di vista economico, le partite relative alla gestione dei servizi pubblici. Le informazioni fornite dalle organizzazioni di categoria confermano l'andamento negativo del bilancio economico delle aziende interessate.

Nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1996 sono riportati i dati di preconsuntivo relativi alle tariffe dei servizi pubblici, stimati per l'anno 1995, con gli incrementi medi; tra di essi si registrano quelli dei trasporti urbani, che nel 1995 hanno subìto un incremento medio del 12,60% e quelli dell'acqua potabile, il cui aumento medio è registrato nell'ordine del 10,09%.

I disavanzi del settore del trasporto pubblico locale, di competenza regionale, ammontano, per il periodo 1987/1993, per le sole regioni ordinarie, a lire 13.780 miliardi (V. Tab. 18, allegata).

I fondi stanziati ogni anno dalla legge finanziaria confluiscono sul Fondo comune regionale, di cui all'art. 8 della legge 16/5/1970, n. 281.

Vengono inoltre stanziati altri fondi con leggi emanate in corso di esercizio.

Concorrono al ripiano del deficit, in misura proporzionalmente ridotta, anche gli enti locali. Per dati più aggiornati si rinvia alla parte della relazione relativa alla gestione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

12. Risultati del consuntivo di cassa e risultati di competenza

Dall'allegato prospetto, di cui alla tabella n. 19 si rilevano i risultati del bilancio di cassa per province e comuni al 31 dicembre 1995, comparati con quelli relativi agli anni 1993/1994.

I dati si riferiscono a tutte le amministrazioni provinciali e a n. 7.881 Comuni (96,9% della popolazione) su un totale di n. 8.104 enti.

Dall'analisi dei risultati globali si evidenzia un avanzo del saldo delle operazioni finali per lire 820 miliardi, contro un disavanzo di lire 120 miliardi registrato nel 1994.

Tale risultato deriva da un incremento dell'avanzo per la parte corrente (da lire 4.820 miliardi del 1994 a lire 5.950 miliardi nel 1995) e da un lieve incremento del disavanzo di parte capitale (da lire 4.940 miliardi del 1994 a lire 5.130 miliardi nel 1995).

Le operazioni finanziarie hanno registrato nel 1995 un saldo positivo pari a lire 180 miliardi; nel 1994 il saldo era stato negativo per lire 220 miliardi.

Si è così registrata nel 1995 una disponibilità complessiva di lire 1000 miliardi rispetto ad un fabbisogno di lire 340 miliardi nel 1994.

L'analisi più approfondita dei dati di cassa evidenzia un incremento delle entrate tributarie di lire 2.740 (+9,%). Per le Province l'incremento, ben più elevato (+ 16,6%) è dovuto agli introiti riferibili alla tassa di iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico.

I trasferimenti provenienti dallo Stato hanno registrato complessivamente un incremento del 2,4%.

Per quanto riguarda i trasferimenti di parte corrente occorre osservare che sono in essi compresi circa lire 3.000 miliardi di versamenti, che sono stati effettuati ai comuni a titolo di oneri di concessione per il condono edilizio (tali importi vengono dai comuni allocati nei trasferimenti attivi di parte capitale, attesa la destinazione dei fondi). Le risorse trasferite alle Comunità montane ammontano globalmente a lire 276 miliardi (fonte: Situazione economica del Paese 1995; v. tabella n. 20 allegata con i dati del conto consolidato di cassa 1993/1995).

Per quanto riguarda i tributi locali si allega una tabella (n. 21) relativa ai tributi comunali (ICI, tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, tassa occupazione aree pubbliche, addizionale energia elettrica) e provinciali (tributo per l'ambiente, addizionale energia elettrica, imposte iscrizione veicoli al P.R.A.), per i quali i dati sono stati forniti dalla Direzione centrale per la fiscalità locale del Ministero delle finanze.

I dati, riferiti al triennio 1993/1995, mostrano un andamento pressoché costante del gettito tributario, se si accettua un calo di lire 624 miliardi della tassa rifiuti solidi urbani nel biennio 1994/1995, compensato da un incremento dell'ICI, nello stesso biennio, di lire 602 miliardi. Gli incassi per partite in conto capitale hanno registrato un contenuto aumento dell'1,4% nel 1995 (per gli incassi di parte corrente il dato complessivo è +12,6%).

Se si osserva, pertanto, l'andamento dei trasferimenti dalla Stato agli enti locali, che è in lieve incremento nel biennio 1994/1995, anche se si avverte una crescita più accentuata del gettito tributario, si deve concludere nel senso che la finanza degli enti locali rimane tuttora un sistema finanziario a carattere derivato, che non ha ancora raggiunto livelli tali da consentire alle collettività locali una sufficiente autonomia tributaria.

Sul versante della spesa si evidenzia l'incremento non accentuato delle poste relative ai pagamenti correnti (+ 4,7% nel 1995); non significativo è l'aumento delle spese per il personale (2,2% nel 1995) in quanto ancora non sembra registrare gli oneri per il nuovo contratto; più consistenti le spese per acquisto di beni e servizi (+18,7%; era stato + 7,1% nel 1993/94).

I dati ora esposti, non essendo dati di competenza, non costituiscono un'analisi specifica del bilancio a legislazione vigente, emendata od assestata, con riferimento agli impegni ed ai pagamenti dovuti per obblighi di legge, contrattuali o giudiziari.

Tuttavia sono indicativi della tendenza dell'andamento della spesa e dell'entrata degli enti locali, soprattutto se comparati con gli esercizi precedenti.

Per quanto riguarda i dati relativi alla competenza, dalla tabella n. 22 allegata risultano i dati generali onnicomprensivi di tutti i trasferimenti erogati a carico del bilancio dello Stato, anche attraverso le regioni, distinti per il titolo I e per il titolo II, per previsioni, impegni di competenza , con indicazione dei residui e con la comparazione rispetto agli esercizi precedenti (1992/1994). Sono allegati i dettagli per i singoli Ministeri.

Dall'esame di tali dati, che sono desunti dalle cat. V e XII del bilancio dello Stato (e dalla sottocategoria 5, secondo la classificazione economica), si evidenzia che l'importo delle previsioni definitive di competenza per tali trasferimenti ha subìto nel 1995, per il titolo I, un incremento del 14% rispetto all'esercizio precedente e del 12,2% per il titolo II. Nel complesso (titolo I+ titolo II) l'incremento è stato del 12,8%. Tali risultati dimostrano un andamento alquanto diverso da quello desumibile dai dati del consuntivo di cassa.

13. Conclusioni

Il settore della finanza locale appare tuttora uno dei nodi di incrocio della politica economica e finanziaria nel quale si riassumono istanze riconducibili alle politiche pubbliche generali dello Stato ed urgenze indifferibili della vita economica e sociale delle collettività locali.

Dall'equilibrio finanziario ed economico delle misure e dei risultati della politica governativa del settore dipendono le soluzioni più soddisfacenti dei numerosi problemi, che gravitano attorno alla finanza degli enti locali(oneri finanziari per il bilancio dello Stato, politica degli investimenti pubblici, livello di pressione tributaria sulla collettività, riflessi sulla politica antinflazionistica, efficienza delle funzioni della pubblica amministrazione, con effetti positivi o negativi sulla produzione del reddito nazionale, costruzione del nuovo federalismo fiscale in rapporto con il ruolo emergente delle Autonomie regionali).

Numerosi sono, peraltro, i problemi del settore considerato, che, pur avviati verso il raggiungimento degli obiettivi programmatici, appaiono meritevoli di ancora più attenta osservazione.

I trasferimenti dello Stato appaiono tuttora di entità elevata; d'altra parte non appare raggiunta l'auspicata autonomia finanziaria, dalla quale dipende in larga misura il sistema di responsabilizzazione piena degli amministratori pubblici locali nelle scelte operative dirette al soddisfacimento dei bisogni delle collettività amministrate.

Il perseguimento della politica dello "zero budgeting" non può essere condotto senza mezzi finanziari e strumenti che consentano un'autonomia sufficiente nella impostazione del bilancio, con adeguati supporti tecnico-amministrativi, tali da consentire l'adozione di misure efficaci nelle scelte prioritarie di politica economica e finanziaria a livello locale.

Si deve comunque osservare che, se visti dal versante dello Stato i trasferimenti dovuti agli enti locali appaiono difficilmente riducibili, anche perchè destinati ai servizi indispensabili , mentre, dall'altro versante, la spesa degli enti locali presenta caratteri di rigidità molto marcata, non essendo spesso sufficienti le entrate ordinarie a coprire le spese correnti.

La politica del contenimento dell'inflazione e la preoccupazione di mantenere un livello di pressione tributaria comparabile con quello medio europeo costituiscono due aspetti antagonisti del settore, che tuttavia debbono essere risolti adeguatamente, nell'ambito di un quadro programmatico, che tenga conto anche della razionalizzazione del sistema tributario complessivo (nazionale, regionale e locale); certo è raccomandabile uno sfoltimento della intricata selva dei tributi locali.

Il problema dell'efficienza amministrativa anche in ambito locale, è collegato, oltreché al grado di autonomia gestionale delle nuove funzioni dirigenziali, anche ad un adeguato ed agile sistema dei controlli. Controlli interni ed esterni, di legittimità e di gestione, preventivi e successivi si incrociano e si accavallano in un quadro complesso, che richiederebbe una maggiore razionalizzazione e semplificazione.

Gli oneri riflessi e gli oneri latenti a carico del bilancio degli enti locali appaiono una variabile della situazione economico-finanziaria degli enti non perfettamente definibile, nonostante le misure finora predisposte per una sempre maggiore approssimazione a dati contabili attendibili.

Il patrimonio degli enti locali costituisce, poi, un aspetto qualificante della spinta verso un'amministrazione efficiente, che sia almeno in grado di conoscere gli elementi di base delle proprie disponibilità attive e passive; in tal senso la predisposizione dei nuovi modelli contabili dovrebbe essere di stimolo per la soluzione del problema, da avviare operando un censimento degli elementi patrimoniali senza ricorrere, come spesso avviene, al costoso intervento di incarichi esterni all'amministrazione.

I servizi pubblici locali costituiscono un banco di prova del funzionamento delle nuove e vecchie forme organizzative di gestione; particolare attenzione dovrà essere dedicata al nuovo sistema di "project financing", in modo da equilibrare soluzioni troppo spinte verso una produttività a fini di lucro con una necessaria considerazione degli aspetti sociali della gestione, nel quadro degli equilibri complessivi di bilancio.

Gli investimenti e il nuovo sistema finanziario con titoli obbligazionari meritano una considerazione particolare.

L'attivazione degli interventi è stata finora nella disponibilità quasi totale della politica governativa degli investimenti; i nuovi strumenti predisposti a favore delle iniziative autonome degli enti locali richiedono, peraltro, una vigilanza particolare, per la quale sono già approntate le forme e le misure correttive.

Il settore appare tuttavia, per sua stessa natura, complesso e, se non attentamente seguito, rischia di coinvolgere la finanza locale in un sistema non virtuoso di finanziamento apparentemente "facile".

Lo sforzo operato dagli organi politici e dagli organi di vertice dell'amministrazione, che esplicano funzioni di coordinamento della finanza locale, per la riforma dell'ordinamento degli enti locali, appare finora de-

gno di particolare considerazione e rappresenta un sistema avanzato soprattutto per quanto concerne il nuovo assetto del bilancio e della contabilità.

Ulteriori aggiustamenti delle misure già predisposte potranno essere suggeriti dalla verifica dell'attuazione di tali riforme, che deve trovare un puntuale riscontro nell'efficienza della gestione dei beni e delle finanze pubbliche da parte degli amministratori locali.

Si segnalano, peraltro, alcune difficoltà di applicazione delle nuove linee della riforma contabile, che hanno portato allo slittamento dell'entrata in vigore di alcune norme concernenti il nuovo bilancio economico.

Rimangono, poi, alcuni aspetti per i quali dovrà comunque essere ricercata una soluzione più soddisfacente; qui si segnala il problema del permanere del fenomeno dei residui di stanziamento, come conseguenza del definito principio dell'impegno della spesa. Ne può conseguire una lacuna nella visione unitaria dei fenomeni gestionali, con difficoltà nella conciliazione tra dati contabili-finanziari e dati economici.

Si richiama, infine, l'attenzione sulla necessità di considerare, ai fini delle analisi del controllo di gestione sulle politiche pubbliche generali perseguite dagli organi amministrativi degli enti locali, modelli di "scala" che abbiano riguardo, sulla base del "bilancio politico" approvato dal Consiglio, alle grandi partizioni funzionali delle spese, che costituiscono il parametro maggiore delle misurazioni e valutazioni da compiere nell'intera gestione dell'ente locale (le analisi più dettagliate, per il controllo di gestione su scala minore hanno ovviamente riferimento ai singoli settori di gestione e di responsabilità di livello inferiore).

TAB. 1

Capitolo 1571: Erogazioni straordinarie a favore dei comuni e delle province per eventi eccezionali e per provvidenze contingenti di immediato intervento.....

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	2.300.000.000	2.300.000.000	comuni = 2.300.000.000	===
1994	500.000.000	500.000.000	comuni = 500.000.000	===
1993	500.000.000	360.000.000	comuni = 360.000.000	===

TAB. 2

Capitolo 1601: Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	16.414.050.000.000	18.437.345.609.000	comuni = 14.350.709.278.693	143.065.464.906
			province = 3.687.913.436.744	81.537.306.599
			com.mont. = 173.666.020.858	449.601.200
			totali = 18.212.293.736.295	225.052.372.705
1994	14.740.254.000.000	16.803.570.535.000	comuni = 12.359 748.035.413	
			province = 3.748.701.720.217	29.477.934.570
			com.mont. = 165.642.954.800	===
			totali = 16.774.092.751.430	29.477.934.570

TAB. 3

Capitolo 1602: Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	1.515.700.000.000	1.515.700.000.000	comuni = 1.290.155.257.890	====
			province = 225.500.000.000	====
			totali = 1.515.655.257.890	====
1994	871.400.000.000	871.400.000.000	comuni = 741.799.987.995	====
			province = 129.600.000.000	====
			totali = 871.399.987.995	====

Capitolo 1603: Fondo consolidato per la finanza locale

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	4.167.430.000.000	4.149.171.000.000	comuni = 3.608.998.047.725	6.533.643.020
			province = 419.035.519.000	800.000.000
			com.mont. = 72.154.259.140	===
			totali = 4.100.187.325.865	7.333.643.020
1994	4.210.300.000.000	4.210.300.000.000	comuni = 3.664.036.247.576	
			province = 419.035.519.000	56.037.101.485
			com.mont. = 71.191.131.999	===
			totali = 4.184.252.398.575	56.037.101.485

Capitolo 7231: Somme corrispondenti ai proventi netti della gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, da erogare all'amministrazione provinciale di Como ed ai comuni di quella provincia per la concessione di contributi per la realizzazione di opere pubbliche ovvero per la destinazione ad altri enti pubblici operanti nella circoscrizione provinciale

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	====	10.000.000.000	====	10.000.000.000
1994	====	10.000.000.000	====	10.000.000.000

TAB. 4

Capitolo 7232: Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	10.296.500.000.000	10.296.500.000.000	comuni = 7.444.334.513.388	===
			province = 1.027.200.391.327	===
			totali = 8.471.534.904.715	===
1994	11.271.500.000.000	11.271.500.000.000	comuni = 8.101.883.127.082	
			province = 1.099.605.128.933	470.011.743.985
			totali = 9.201.488.256.015	470.011.743.985
1993	11.671.500.000.000	11.671.500.000.000	comuni = 8.686.407.144.490	===
			province = 1.184.014.678.970	===
			totali = 9.872.421.823.460	===

TAB. 5

Capitolo 7233: Fondo per lo sviluppo investimenti delle comunità montane

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	79.414.000.000	79.414.000.000	com.mont. = 13.959.670.405	===
1994	79.414.000.000	79.414.000.000	com.mont. = 15.646.952.035	23.767.047.965
1993	79.414.000.000	79.414.000.000	com.mont. = 14.137.393.595	===

TAB. 6

Capitolo 7235: Fondo nazionale speciale per gli investimenti

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	===	29.491.835.000	===	29.491.835.000
1994	===	49.052.803.000	===	49.052.803.000
1993	===	56.736.301.000	===	56.736.301.000

TAB. 7

Capitolo 7236: Fondo nazionale ordinario per gli investimenti

Anno di riferimento	Previs. iniziali di competenza	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1995	400.000.000.000	400.000.000.000	comuni = 326.985.795.095 province = 58.000.000.000 com.mont. = 14.000.000.000 totali = 398.985.795.095	==== ==== ====
1994	300.000.000.000	300.000.000.000	comuni = 246.000.000.000 province = 43.000.000.000 com.mont. = 11.000.000.000 totali = 300.000.000.000	==== ==== ====

TAB. 8

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

INCIDENZA DELLE DETRAZIONI OPERATE SUL CONTRIBUTO ORDINARIO 1995
(solo enti con detrazione)

DENOMINAZIONE ENTE	CONTRIBUTO ORDINARIO	DETRAZIONE NETTA	INCIDENZA %
ASTI	21.983.620.161	170.848.353	0,8
TORINO	148.528.466.210	9.311.147.402	6,3
MILANO	169.310.140.478	3.811.703.883	2,3
VARESE	38.453.772.828	360.772.097	0,9
GENOVA	59.916.345.927	4.122.013.505	6,9
IMPERIA	18.844.054.789	549.331.822	2,9
LA SPEZIA	17.052.074.280	817.467.943	4,8
SAVONA	21.381.602.139	711.609.341	3,3
VENEZIA	48.435.960.939	1.310.942.804	2,7
GORIZIA	8.499.780.319	210.431.937	2,5
TRIESTE	15.649.534.068	1.285.910.402	8,2
FORLI'	42.203.384.343	618.293.935	1,5
GROSSETO	26.520.699.776	389.079.008	1,5
LIVORNO	23.618.733.468	1.188.881.431	5,0
ANCONA	30.903.942.768	267.107.972	0,9
PESARO	36.367.414.765	1.497.458.723	4,1
RIETI	22.379.207.597	890.535.036	4,0
ROMA	182.543.465.783	7.171.266.236	3,9
VITERBO	25.616.014.784	1.569.928.254	6,1
L'AQUILA	31.718.504.746	1.563.405.832	4,9
PESCARA	24.540.856.032	1.242.159.862	5,1
ISERNIA	14.056.906.926	390.470.942	2,8
BARI	103.704.790.213	2.518.605.494	2,4
TARANTO	47.669.914.922	1.668.980.427	3,5
MATERA	24.095.891.684	869.583.990	3,6
CATANZARO	68.813.820.891	929.098.970	1,4
REGGIO CALABRIA	49.749.608.438	1.592.127.327	3,2
CALTANISSETTA	24.638.374.540	276.447.227	1,1
CATANIA	73.511.679.844	4.850.624.899	6,6
MESSINA	63.741.733.289	3.955.924.933	6,2
PALERMO	86.105.911.338	5.291.222.956	6,1
ORISTANO	24.101.070.297	962.942.436	4,0
Totale Enti n. 32	**1.594.657.278.582**	**62.366.325.379**	**3,9**

NOTA: Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 9

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

INCIDENZA DELLE DETRAZIONI OPERATE SUL CONTRIBUTO ORDINARIO 1995
(enti tutti)

DENOMINAZIONE ENTE	CONTRIBUTO ORDINARIO	DETRAZIONE NETTA	INCIDENZA %
TERNI	19.181.501.348	0	0,0
ANCONA	30.903.942.768	267.107.972	0,9
ASCOLI PICENO	29.401.595.159	0	0,0
MACERATA	25.490.312.777	0	0,0
PESARO	36.367.414.765	1.497.458.723	4,1
FROSINONE	30.382.326.331	0	0,0
LATINA	31.116.545.268	0	0,0
RIETI	22.379.207.597	890.535.036	4,0
ROMA	182.543.465.783	7.171.266.236	3,9
VITERBO	25.616.014.784	1.569.928.254	6,1
CHIETI	32.882.441.178	0	0,0
L'AQUILA	31.718.504.746	1.563.405.832	4,9
PESCARA	24.540.856.032	1.242.159.862	5,1
TERAMO	28.210.860.582	0	0,0
CAMPOBASSO	24.094.325.110	0	0,0
ISERNIA	14.056.906.926	390.470.942	2,8
AVELLINO	29.266.777.765	0	0,0
BENEVENTO	23.621.018.315	0	0,0
CASERTA	48.627.589.626	0	0,0
NAPOLI	217.788.889.693	0	0,0
SALERNO	72.262.740.936	0	0,0
BARI	103.704.790.213	2.518.605.494	2,4
BRINDISI	27.870.077.194	0	0,0
FOGGIA	58.928.724.129	0	0,0
LECCE	54.049.142.032	0	0,0
TARANTO	47.669.914.922	1.668.980.427	3,5
MATERA	24.095.891.684	869.583.990	3,6
POTENZA	36.888.532.508	0	0,0
CATANZARO	68.813.820.891	929.098.970	1,4
COSENZA	55.929.461.974	0	0,0
REGGIO CALABRIA	49.749.608.438	1.592.127.327	3,2
AGRIGENTO	33.804.750.329	0	0,0
CALTANISSETTA	24.638.374.540	276.447.227	1,1
CATANIA	73.511.679.844	4.850.624.899	6,6
ENNA	19.689.955.256	0	0,0
MESSINA	63.741.733.289	3.955.924.933	6,2
PALERMO	86.105.911.338	5.291.222.956	6,1
RAGUSA	22.709.032.221	0	0,0
SIRACUSA	32.075.939.894	0	0,0
TRAPANI	32.494.482.229	0	0,0
CAGLIARI	48.446.396.649	0	0,0
NUORO	26.389.798.094	0	0,0
SASSARI	37.278.332.680	0	0,0
ORISTANO	24.101.070.297	962.942.436	4,0
Totale Enti n. 92	**2.033.140.658.134**	**37.507.891.516**	**1,8**

NOTA: Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 10

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI CON BENEFICIO DEL CONTRIBUTO LEGATO AL 3% DELLA SPESA CORRENTE

DENOMINAZIONE ENTE	CONTRIBUTO ORDINARIO	DETRAZIONE TEORICA	CONTRIBUTO IN FUNZIONE 3% DELLA SPESA CORRENTE	DETRAZIONE EFFETTIVA	INCIDENZA %
TORINO	148.528.466.210	10.980.086.030	1.668.938.628	9.311.147.402	6,3
GENOVA	59.916.345.927	7.388.849.463	3.266.835.958	4.122.013.505	6,9
TRIESTE	15.649.534.068	1.508.852.818	222.942.416	1.285.910.402	8,2
L'AQUILA	31.718.504.746	1.720.637.006	157.231.174	1.563.405.832	4,9
PESCARA	24.540.856.032	1.257.168.344	15.008.482	1.242.159.862	5,1
MESSINA	63.741.733.289	6.073.243.045	2.117.318.112	3.955.924.933	6,2
ORISTANO	24.101.070.297	1.148.342.288	185.399.852	962.942.436	4,0
Totale	**368.196.510.569**	**30.077.178.994**	**7.633.674.622**	**22.443.504.372**	

NOTA: Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 11

COMUNI
ELENCO DEI PRIMI 20 ENTI CON INCIDENZA MAGGIORE

COMUNI	FASCIA	CONTRIBUTO 1995	DETRAZIONE	INCIDENZA %
ANDORA (SV)	O6	1.353.633.219	394.035.155	29,110
CAMPIONE D' ITALIA (CO)	O4	720.240.662	207.845.464	28,860
CELLE LIGURE (SV)	O6	1.006.600.468	290.004.153	28,810
LIGNANO SABBIADORO (UD)	O6	1.871.816.688	537.260.782	28,700
DIANO MARINA (IM)	O6	1.296.951.019	371.196.626	28,620
CHIANCIANO TERME (SI)	O6	1.193.899.514	338.146.179	28,330
VARAZZE (SV)	O7	2.301.803.238	642.310.389	27,900
CAPOLIVERI (LI)	O4	341.020.690	93.722.362	27,480
MARCIANA MARINA (LI)	O3	304.457.232	82.742.692	27,180
GRADO (GO)	O6	3.123.183.108	847.385.294	27,130
MONEGLIA (GE)	O4	287.940.330	77.923.239	27,060
SAN LORENZO AL MARE (IM)	O3	143.525.406	38.730.895	26,990
ALBISOLA MARINA (SV)	O6	573.149.728	154.246.690	26,910
BELLAGIO (CO)	O4	300.883.497	79.736.842	26,500
MALCESINE (VR)	O5	371.133.634	98.099.220	26,430
LEVANTO (SP)	O6	650.844.008	171.683.409	26,380
CAMPO DI GIOVE (AQ)	O2	149.669.052	39.286.957	26,250
SAN VINCENZO (LI)	O6	920.117.182	241.033.719	26,200
CREMENO (CO)	O2	115.610.390	30.263.824	26,180
MARCIANA (LI)	O4	278.378.758	72.737.458	26,130

NOTA: La colonna contributo 1995 è il totale del contributo ordinario e consolidato del 1995.
Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 12

COMUNI
ELENCO DEI PRIMI 20 ENTI CON MAGGIORE DETRAZIONE

COMUNI	FASCIA	CONTRIBUTO 1995	DETRAZIONE	INCIDENZA %
MILANO (MI)	12	669.741.835.918	70.634.869.853	10,550
TORINO (TO)	12	440.620.662.471	38.506.317.270	8,740
FIRENZE (FI)	11	217.642.660.454	25.915.127.214	11,910
GENOVA (GE)	12	277.044.171.417	18.941.368.675	6,840
BOLOGNA (BO)	11	155.683.062.654	11.816.847.075	7,590
TRIESTE (TS)	10	75.597.300.762	10.005.382.140	13,240
CAGLIARI (CA)	10	73.831.921.215	8.496.009.622	11,510
SALERNO (SA)	10	79.928.335.333	7.017.281.494	8,780
REGGIO CALABRIA (RC)	10	89.472.538.702	5.928.433.087	6,630
LIVORNO (LI)	10	59.358.677.652	5.340.973.789	9,000
POZZUOLI (NA)	09	62.997.603.176	4.138.351.035	6,570
COSENZA (CS)	09	58.006.539.789	3.950.989.640	6,810
MESSINA (ME)	10	165.924.959.732	3.580.183.238	2,160
POTENZA (PZ)	09	41.102.915.596	3.517.417.729	8,560
SESTO SAN GIOVANNI (MI)	09	30.428.442.797	3.406.258.687	11,190
TORRE DEL GRECO (NA)	09	63.228.195.918	3.299.541.820	5,220
LA SPEZIA (SP)	09	35.275.191.771	3.285.044.874	9,310
CATANZARO (CZ)	09	56.963.600.720	3.229.816.319	5,670
LUCCA (LU)	09	39.972.080.931	3.159.069.865	7,900
PESCARA(PE)	10	37.667.453.860	3.050.403.330	8,100

NOTA: La colonna contributo 1995 è il totale del contributo ordinario e consolidato del 1995.
Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 13

COMUNI
ELENCO DEI PRIMI 20 ENTI CON INCIDENZA MINORE

COMUNI	FASCIA	CONTRIBUTO 1995	DETRAZIONE	INCIDENZA %
SURBO (LE)	O7	3.065.401.595	23.523	0,001
SERRUNGARINA (PS)	O4	756.769.820	58.074	0,010
ARCISATE (VA)	O6	1.934.532.763	426.192	0,020
FILACCIANO (RM)	O1	219.066.018	35.789	0,020
SCANZANO JONICO (MT)	O6	2.522.639.007	839.688	0,030
MONTANO ANTILIA (SA)	O4	935.832.003	414.346	0,040
SERRAVALLE SESIA (VC)	O6	1.156.221.293	556.358	0,050
PORTE (TO)	O2	308.726.233	175.713	0,060
POLLENA TROCCHIA (NA)	O7	2.802.368.698	1.628.659	0,060
POLLA (SA)	O6	1.705.230.285	961.738	0,060
BORGO SAN LORENZO (FI)	O7	3.669.467.110	2.663.888	0,070
MONTALBANO IONICO (MT)	O6	3.432.378.502	2.683.605	0,080
CASALBORE (AV)	O4	1.008.824.347	975.809	0,100
FRAGNETO L'ABATE (EN)	O3	645.773.154	636.591	0,100
ROCCHETTA E CROCE (CE)	O2	254.390.687	246.127	0,100
CASTELSARACENO (PZ)	O4	922.247.433	905.931	0,100
TAVIGLIANO (VC)	O2	280.955.237	320.294	0,110
PORANO (TR)	O3	439.737.734	477.557	0,110
VACONE (RI)	O1	182.479.654	197.244	0,110
OLEVANO ROMANO (RM)	O6	1.518.402.447	1.661.491	0,110

NOTA: La colonna contributo 1995 è il totale del contributo ordinario e consolidato del 1995.
Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

TAB. 14

COMUNI
ELENCO DEI PRIMI 20 ENTI CON MINORE DETRAZIONE

COMUNI	FASCIA	CONTRIBUTO 1996	DETRAZIONE	INCIDENZA %
SURBO (LE)	O7	3.065.401.595	23.523	0,001
FILACCIANO (RM)	O1	219.066.018	35.789	0,020
SERRUNGARINA (PS)	O4	756.769.820	58.074	0,010
MENAROLA (SO)	O1	42.606.042	77.184	0,180
PORTE (TO)	O2	308.726.233	175.713	0,060
CERVATO (VC)	O1	2.404.381	185.817	7,730
VACONE (RI)	O1	182.479.654	197.244	0,110
ROCCHETTA E CROCE (CE)	O2	254.390.687	246.127	0,100
TAVIGLIANO (VC)	O2	280.955.237	320.294	0,110
ARGENTERA (CN)	O1	11.232.223	372.622	3,320
MONTANO ANTILIA (SA)	O4	935.832.003	414.346	0,040
ARCISATE (VA)	O6	1.934.532.763	426.192	0,020
PORANO (TR)	O3	439.737.734	477.557	0,110
BEMA (SO)	O1	71.313.114	478.777	0,670
SERRAVEALLE SESIA (VC)	O6	1.156.221.293	556.358	0,050
FRAGNETO L'ABATE (BN)	O3	645.773.154	636.591	0,100
QUARANTI (AT)	O1	109.198.949	688.845	0,630
MICIGLIANO (RI)	O1	154.110.426	701.850	0,460
SANT'ANTONIO DI SUSA (TO)	O5	659.505.468	752.018	0,110
ACCIANO (AQ)	O1	283.376.973	763.854	0,270

NOTA: La colonna contributo 1995 è il totale del contributo ordinario e consolidato del 1995.
Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D. L. 444/95.

Tabella 15

COMUNI

INCIDENZA DELLE DETRAZIONI OPERATE SUI TRASFERIMENTI ERARIALI 1995
(Enti sottoposti alla detrazione esclusi Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige)

CLASSE DEMOGRAFICA	ORDINARIO 1995			CONSOLIDATO 1995			TOTALE 1995		
	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA %	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA %	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA %
0-499	16.438.715.871	1.014.311.652	6,17	3.146.306.219	71.095.751	2,26	19.585.022.090	1.085.407.403	5,54
500-999	59.900.268.661	3.691.435.777	6,16	15.431.943.221	321.486.797	2,08	75.332.211.882	4.012.922.574	5,33
1.000-1.999	183.828.767.634	10.763.235.979	5,86	48.583.091.829	728.580.749	1,50	232.411.859.463	11.491.816.728	4,94
2.000-2.999	165.078.351.509	9.004.854.927	5,45	40.077.300.282	1.195.488.663	2,98	205.155.651.791	10.200.343.590	4,97
3.000-4.999	296.686.321.873	18.091.352.397	6,10	82.027.177.239	1.499.210.068	1,83	378.713.499.112	19.590.562.465	5,17
5.000-9.999	418.597.216.383	25.113.033.152	6,00	125.629.564.018	6.549.321.899	5,21	544.226.780.401	31.662.355.051	5,82
10.000-19.999	601.131.347.514	38.904.169.861	6,47	175.824.339.831	5.788.692.663	3,29	776.955.687.345	44.692.862.524	5,75
20.000-59.999	1.157.976.339.544	85.596.522.686	7,39	348.517.268.875	5.373.646.084	1,54	1.506.493.608.419	90.970.168.770	6,04
60.000-99.999	763.831.772.431	59.813.486.649	7,83	237.019.202.305	2.763.480.692	1,17	1.000.850.974.736	62.576.967.341	6,25
100.000-249.999	677.631.544.144	56.470.174.636	8,33	176.877.009.762	0	0,00	854.508.553.906	56.470.174.636	6,61
250.000-499.999	599.996.794.355	41.797.537.738	6,97	117.169.196.018	0	0,00	717.165.990.373	41.797.537.738	5,83
500.000 E OLTRE	1.102.834.160.670	109.141.187.123	9,90	284.572.509.136	18.941.368.675	6,66	1.387.406.669.806	128.082.555.798	9,23
TOTALE NAZIONALE	6.043.931.600.589	459.401.302.577	7,60	1.654.874.908.735	43.232.372.041	2,61	7.698.806.509.324	502.633.674.618	6,53

NOTA: Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D.L. 444/95.

Tabella 16

COMUNI

INCIDENZA DELLE DETRAZIONI OPERATE SUI TRASFERIMENTI ERARIALI 1995
(Enti tutti esclusi Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige)

CLASSE DEMOGRAFICA	ORDINARIO 1995			CONSOLIDATO 1995			TOTALE 1995		
	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA %	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA%	CONTRIBUTO	DETRAZIONE	INCIDENZA%
0-499	80.669.943.879	1.014.311.652	1,26	13.069.791.248	71.095.751	0,54	93.739.735.127	1.085.407.403	1,16
500-999	235.352.141.163	3.691.435.777	1,57	45.648.604.426	321.486.797	0,70	281.000.745.589	4.012.922.574	1,43
1.000-1.999	581.064.979.303	10.763.235.979	1,85	125.649.935.205	728.580.749	0,58	706.714.914.508	11.491.816.728	1,63
2.000-2.999	525.708.865.858	9.004.854.927	1,71	113.023.835.330	1.195.488.663	1,06	638.732.701.188	10.200.343.590	1,60
3.000-4.999	900.241.475.881	18.091.352.397	2,01	214.364.610.130	1.499.210.068	0,70	1.114.606.086.011	19.590.562.465	1,76
5.000-9.999	1.364.541.637.231	25.113.033.152	1,84	368.644.131.859	6.549.321.899	1,78	1.733.185.769.090	31.662.355.051	1,83
10.000-19.999	1.492.915.926.493	38.904.169.861	2,61	413.123.321.764	5.788.692.663	1,40	1.906.039.248.257	44.692.862.524	2,34
20.000-59.999	2.528.073.959.204	85.596.522.686	3,39	697.790.503.096	5.373.646.084	0,77	3.225.864.462.300	90.970.468.770	2,82
60.000-99.999	1.221.593.331.552	59.813.486.649	4,90	346.490.979.261	2.763.480.692	0,80	1.568.084.310.813	62.576.967.341	3,99
100.000-249.999	1.336.483.752.994	56.470.174.636	4,23	325.250.348.184	0	0,00	1.661.734.101.178	56.470.174.636	3,40
250.000-499.999	787.752.764.916	41.797.537.738	5,31	154.157.308.667	0	0,00	941.910.073.583	41.797.537.738	4,44
500.000 E OLTRE	2.742.528.517.649	109.141.187.123	3,98	763.208.873.253	18.941.368.675	2,48	3.505.737.390.902	128.082.555.798	3,65
TOTALE NAZIONALE	13.796.927.296.123	459.401.302.577	3,33	3.580.422.242.423	43.232.372.041	1,21	17.377.349.538.546	502.633.974.618	2,89

NOTA: Le detrazioni sono state operate ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 41/95 e del D.L. 444/95.

TAB. 17

ENTI LOCALI: SITUAZIONE DEBITORIA A BREVE E LUNGO TERMINE AL 1° GENNAIO DI CIASCUN ANNO

(in milioni di lire)

ANNI			COMUNI CAPOLUOGO		ALTRI COMUNI		COMUNITA' MONTANE		TOTALE	
	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI
		%		%		%		%		%
1986	5.085.890	12,6	19.001.631	9,2	20.553.931	30,2			44.641.452	18,4
1987	5.749.310	13,0	20.803.779	9,5	24.807.031	20,7			51.360.120	15,1
1988	6.254.222	8,8	21.818.458	4,9	28.016.890	12,9			56.089.570	9,2
1989	6.709.932	7,3	24.040.450	10,2	31.067.385	10,9	73.438		61.891.205	10,3
1990	7.155.736	6,6	27.069.933	12,6	33.891.380	9,1	146.444	99,4	68.263.495	10,3
1991	7.197.231	0,6	26.832.793	-0,9	35.387.496	4,4	129.768	-11,4	69.547.288	1,9
1992	7.343.536	2,0	27.445.925	2,3	35.154.523	-0,7	139.880	7,8	70.083.864	0,8
1993	7.364.060	0,3	27.152.275	-1,1	34.423.676	-2,1	194.419	39,0	69.134.450	-1,4
1994	7.286.686	-1,1	26.415.493	-2,7	33.010.852	-4,1	187.304	-3,7	66.900.335	-3,2
1995	7.032.111	-3,5	25.161.703	-4,7	31.458.227	-4,7	275.181	46,9	63.927.222	-4,4

APPENDICE ES.3

ENTI LOCALI: SITUAZIONE DEBITORIA A BREVE E LUNGO TERMINE AL 1° GENNAIO DI CIASCUN ANNO SUDDIVISA PER CATEGORIE DI PRESTITI

(in milioni di lire)

ANNI	ESECUZIONE OPERE PUBBLICHE		ALTRI SCOPI		ANTICIPAZIONI PROVVISORIE		TOTALE	
	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI	IMPORTO	VARIAZIONI
		%		%		%		%
1985	35.120.379	21,1	2.220.603	24,8	370.011	-26,7	37.710.993	20,5
1986	40.627.731	15,7	3.671.317	65,3	342.404	-7,5	44.641.452	18,4
1987	46.953.430	15,6	4.179.803	13,9	226.887	-33,7	51.360.120	15,1
1988	51.629.388	10,0	4.171.148	-0,2	289.034	27,4	56.089.570	9,2
1989(d)	56.765.839	9,9	4.895.437	17,4	229.929	-20,4	61.891.205	10,3
1990(d)	62.950.033	10,9	4.996.142	2,1	317.320	38,0	68.263.495	10,3
1991(d)	62.968.626	0,0	6.287.424	25,8	291.238	-8,2	69.547.288	1,9
1992(d)	63.666.413	1,1	6.119.472	-2,7	297.979	2,3	70.083.864	0,8
1993(d)	62.962.258	-1,1	5.825.050	-4,8	347.142	16,5	69.134.450	-1,4
1994(d)	61.372.437	-2,5	5.257.771	-9,7	270.127	-22,2	66.900.335	-3,2
1995(d)	59.240.768	-3,5	4.531.708	-13,8	154.746	-42,7	63.927.222	-4,4

(d) Comprensive di comunità montane

TAB. 18

STIMA DEI DISAVANZI RELATIVI ALLE AZIENDE DI T.P.L. SOLO REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNI 1987-1993

(in milioni di lire)

ANNI	TOTALE SPESE (a) (**)	TOTALE RICAVI (a) (**)	CONTRIBUTI FNT	CONTRIBUTI C.C.N.L.		TOTALE A PAREGGIO (b)
				erogazioni	mutui	
1987	6.787.594	1.842.622	4.051.614			893.358
1988	7.386.957	1.923.741	4.214.078			1.249.138
1989	8.158.428	2.045.428	4.019.577	284.737		1.808.686
1990	8.858.808	2.041.476	4.200.986	408.889	71.886	2.135.571
1991	9.523.219	2.266.038	4.411.000		258.385	2.587.795
1992	9.808.915	2.515.303	4.764.000			2.529.613
1993	10.201.272	2.615.915	5.009.000			2.576.357
TOTALE	**60.726.193**	**15.250.523**	**30.670.255**	**693.626**	**330.271**	**13.780.518**

(a) Per il 1991 e 1992 la stima è effettuata sulla base di un incremento rispettivamente del 7,5% e del 3% per i costi e dell'11% per i ricavi che rappresentano le variazioni % a livello nazionale. Per il 1993 l'incremento considerato è del 4% sia per i costi sia per i ricavi.

(b) Per il 1991, tale disavanzo comprende la somma di L. 526 miliardi circa, quale mancata erogazione a copertura del C.C.N.L.

(**) Al netto di giacenze, costi capitalizzati e accantonamenti utilizzati.

Fonte: Elaborazione D.G. P.O.C. - Ministero dei trasporti.

TAB. 19

COMUNI E PROVINCE - Risultati di cassa al 31 dicembre 1993, 1994 e 1995

(in miliardi di lire)

Riscossioni	1993	1994	1995	94/93%	95/94%	Pagamenti	1993	1994	1995	94/93%	95/94%
A. INCASSI CORRENTI	71.990	74.150	78.570	3,0	6,0	B. PAGAMENTI CORRENTI	67.920	69.330	72.620	2,1	4,7
Tributari	19.890	27.920	30.660	40,4	9,8	Personale	24.700	24.590	25.120	-0,4	2,2
- indiretti	7.000	14.900	15.700	112,9	5,4	Acquisto beni e servizi	22.300	23.890	25.970	7,1	8,7
- diretti	12.890	13.020	14.960	1,0	14,9	Trasferimenti:	7.980	7.960	8.640	-0,3	8,5
Vendita di beni e servizi	7.330	7.680	7.990	4,8	4,0	- a settore statale	152	123	395	-19,1	221,1
Redditi di capitale	1.340	1.510	1.710	12,7	13,2	- a regioni	70	70	80	0,0	14,3
Trasferimenti:	37.860	30.940	31.280	-18,3	1,1	- ad aziende pubbliche di servizi	3.680	3.490	3.640	-5,2	4,3
- da settore statale	32.090	25.173	24.803	-21,6	-1,5	- ad altri enti del S.P.	840	860	970	2,4	12,8
- da regioni	5.250	5.210	5.910	-0,8	13,4	- ad imprese	410	450	430	9,8	-4,4
- da altri enti del S.P.	450	500	500	11,1	0,0	- ad altri	2.828	2.967	3.125	4,9	5,3
- da imprese	20	20	20	0,0	0,0	Interessi	7.360	6.520	6.650	-11,4	2,0
- da altri	50	37	47	-26,0	27,0	Altri pagamenti correnti	5.580	6.370	6.240	14,2	-2,0
Altri incassi correnti	5.570	6.100	6.930	9,5	13,6						
C. INCASSI DI CAPITALE	9.790	10.820	12.370	10,5	14,3	D. PAGAMENTI DI CAPITALE	15.990	15.760	17.500	-1,4	11,0
Trasferimenti:	7.860	8.730	10.161	11,1	16,4	Costituzione capitali fissi	14.870	14.570	16.180	-2,0	11,1
- da settore statale	3.331	3.914	4.968	17,5	26,9	Trasferimenti:	610	640	730	4,9	14,1
- da regioni	2.870	3.080	3.160	7,3	2,6	- a settore statale	0	0	0		
- da altri enti del S.P.	570	570	630	0,0	10,5	- ad aziende pubbliche di servizi	150	180	190	20,0	5,6
- da imprese	290	310	450	6,9	45,2	- ad altri enti del S.P.	110	140	150	27,3	7,1
- da altri	799	856	952	7,1	11,2	- ad imprese	140	130	170	-7,1	30,8
Altri incassi correnti	1.930	2.090	2.210	8,3	5,7	- ad altri	210	190	220	-9,5	15,8
						Altri pagamenti di capitale	510	550	590	7,8	7,3
E. PARTITE FINANZIARIE	6.260	5.900	5.910	-5,8	0,2	F. PARTITE FINANZIARIE	6.230	6.120	5.730	-1,8	-6,4
Riscossione di crediti	1.830	1.490	1.375	-18,6	-7,7	Partecipazioni e conferimenti	360	380	260	5,6	-31,6
- da aziende pubbliche di servizi	930	890	810	-4,3	-9,0	Mutui ed anticipazioni:	1.190	1.340	1.157	12,6	-13,7
- da altri	900	600	565	-33,3	-5,8	- ad aziende pubbliche di servizi	730	1.050	690	43,8	-34,3
Riduzione depositi bancari						- ad altri	460	290	467	-37,0	61,0
Altre partite finanziarie	4.430	4.410	4.535	-0,5	2,8	Aumento depositi bancari	790	470	700	-40,5	48,9
						Altre partite finanziarie	3.890	3.930	3.613	1,0	-8,1
G. TOTALE INCASSI (A+C+E)	88.040	90.870	96.850	3,2	6,6	H. TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	90.140	91.210	95.850	1,2	5,1
I. DISPONIBILITA' (G-H)			1.000			L. FABBISOGNO (H-G)	2.100	340			

TAB 20

Comunità Montane - Conto consolidato di cassa al 31 dicembre 1993, 1994 e 1995

(in miliardi di lire)

RISCOSSIONI	1993	1994	1995	Variazioni 94/93%	Variazioni 95/94%	PAGAMENTI	1993	1994	1995	Variazioni 94/93%	Variazioni 95/94%
A) *INCASSI CORRENTI*	817	800	901	-2,1	12,6	B) *PAGAMENTI CORRENTI*	748	755	824	0,9	9,1
Vendita di beni e servizi	56	84	108	50,0	28,6	Personale	240	255	273	6,3	7,1
Redditi e proventi patrimoniali	7	6	6	-14,3	-	Acquisto di beni e servizi	199	198	231	-0,5	16,7
Trasferimenti:	564	483	577	-14,4	19,5	Trasferimenti:	206	204	213	-1,0	4,4
- da Settore Statale	191	103	158	-46,1	53,4	- a Settore Statale	1	1	3	-	-
- da Regioni	242	208	202	-14,0	-2,9	- ad Enti del S.P.A.	11	15	25	36,4	66,7
- da Comuni e Province	95	141	175	48,4	24,1	- ad Imprese	29	16	16	-37,9	-11,1
- da altri Enti del S.P.A.	11	9	12	-18,2	33,3	- ad altri	165	170	169	3,0	-0,6
- da altri	25	22	30	-12,0	36,4						
Altri incassi correnti	190	227	210	19,5	-7,5	Interessi passivi	17	15	18	-11,8	20,0
						Altri pagamenti correnti	86	83	89	-3,5	7,2
C) *INCASSI DI CAPITALE*	735	779	790	6,0	1,4						
Trasferimenti:	730	751	782	2,9	4,1	D) *PAGAMENTI DI CAPITALE*	786	818	864	4,1	5,6
- da Settore Statale	133	110	89	-17,3	-19,1						
- da Regioni	504	567	590	12,5	4,1	Costituzione capitali fissi	341	371	425	8,8	14,6
- da Comuni e Province	64	46	80	-28,1	73,9						
- da altri Enti del S.P.A.	19	14	9	-26,3	-35,7	Trasferimenti:	351	355	354	1,1	0,3
- da altri	10	14	14	40,0	-	- a Settore Statale	15	11	6	-26,7	-45,5
						- ad Enti del S.P.A.	73	62	88	-15,1	41,9
Altri incassi correnti	5	28	8	-	-71,4	- ad Imprese	108	104	93	-3,7	-10,6
						- ad altri	155	178	167	14,8	-6,2
E) *PARTITE FINANZIARIE*	57	49	57	-14,0	16,3	Altri pagamenti di capitale	94	92	85	-2,1	-7,6
Riscossione di crediti e anticipazioni	39	35	35	-10,3	-						
						F) *PARTITE FINANZIARIE*	42	20	25	-52,4	25,0
Riduzione depositi bancari	-	-	-	-	-						
						Partecipazioni e conferimenti	1	1	1	-	-
Altre partite finanziarie	18	14	22	-22,2	57,1						
						Concessione di crediti e anticipazioni	12	7	14	-41,7	100,0
						Aumento depositi bancari	23	6	2	-73,9	-66,7
						Altre partite finanziarie	6	6	8	-	33,3
G) *TOTALE INCASSI (A + C + E)*	1.609	1.628	1.748	1,2	7,4	H) *TOTALE PAGAMENTI (B + D + F)*	1.576	1.593	1.713	1,1	7,5
I) *DISPONIBILITA' (G - H)*	33	35	35	-	-	L) *FABBISOGNO (H - G)*	-	-	-	-	-

TAB. 21

TRIBUTI COMUNALI E PROVINCIALI
Competenza triennio 1993 - 1995
(dati non definitivi)

COMUNI	GETTITO NETTO IN MLD 1993	1994	1995	FONTE
Imposta comunale sugli immobili (ICI)	13.977 (1)	13.889 (2)	14.491 (3)	Consorzio Nazionale Concessionari
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (TARSU)	5.340 (4)	5.549 (5)	4.925 (6)	Idem
Tassa occupazione spazi e aree pubbliche (TOSAP)	204 (7)	188 (7)	— (8)	Idem
Addiz. comunale consumo energia elettrica	919	929	925	
	80	86	—	ENEL
	999	1.015	925 (9)	Altri
PROVINCE				
Tributo provinciale eserc. funzione tutela, protez., igiene, ambient.	152 (4)	183 (5)	175 (6)	Consorzio Nazionale Concessionari
Addiz. provinciale consumo energia elettrica	573	586	583	
	55	59	—	ENEL
	628	645	583 (9)	Altri
Imposta provinciale iscrizione veicoli nel P.R.A.	209	262	309	ACI

ANNOTAZIONI

(1) Gettito complessivo netto così ripartito:

- comuni (esclusi quelli delle province di Trento e Bolzano)	: L.	3.051
- comuni delle province di Trento e Bolzano	: L.	220
- erario	: L.	10.687
- ammontare lordo non disponibile da devolvere ai sensi del comma 6 dell'art. 3 del D.L. 27.10.95, n.444 (L. conv. 20.12.95, n. 539)	: L.	19
	TOT : L.	**13.977**

(2) Gettito complessivo netto così ripartito:

- comuni (compresi quelli del Trentino-Alto Adige)	: L.	13.878
- erario (1/3 ex fabbricati rurali limitatamente al 1994)	: L.	7
- ammontare lordo non attribuito per mancanza dati identificativi comuni	: L.	4
	TOT : L.	**13.889**

(3) Gettito complessivo al lordo della commissione (gli ammontari delle commissioni ai concessionari sono in corso di determinazione).
(4) Comuni che hanno emesso i ruoli su un totale di 8103 : n.7989.
(5) Comuni che hanno emesso i ruoli su un totale di 8103 : n.7934.
(6) Comuni che hanno emesso i ruoli su un totale di 8103 : n.5027.
(7) TOSAP relativa alle occupazioni permenenti, riscossa tramite ruolo fino al 1994.
(8) Dal 1995 il pagamento della TOSAP per tutte le occupazioni è effettuato dal contribuente per autotassazione.
(9) Solo ENEL; non sono ancora disponibili i dati delle oltre 65 aziende erogatrici di energia elettrica diversa dall'ENEL.

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22

(in miliardi)

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	29.402,3	12.951,3	30.784,2	4,7	12.870,8	-0,6	22.438,2	-27,1	13.063,9	1,5	25.588,4	14,0	14.663,9	12,2
Impegni comp.	29.398,8	12.949,5	30.739,5	4,6	12.869,0	-0,6	22.448,8	-27,0	13.006,5	1,1	25.542,7	13,8	12.770,9	-1,8
Pagato comp.	28.661,3	9.819,4	29.457,7	2,8	9.868,4	0,5	22.195,1	-24,7	9.612,5	-2,6	24.919,1	12,3	10.119,2	5,3
Residui comp.	737,4	3.130,0	1.281,8	73,8	3.000,6	-4,1	253,6	-80,2	3.394,0	13,1	623,6	145,9	2.651,6	-21,9
Economie comp.	3,6	1,8	44,7	1.152,6	1,7	-4,1	-10,5	-123,5	57,4	3.217,3	45,7	-534,1	1.893,0	3.199,9
Pagato totale	29.358,8	10.590,1	30.245,2	3,0	11.025,7	4,1	23.377,0	-22,7	10.514,9	-4,6	25.150,0	7,6	10.896,3	3,6
Residui totali	1.478,8	8.798,0	1.542,4	4,3	7.890,6	-10,3	545,4	-64,6	9.641,1	22,2	874,2	60,3	5.640,3	-41,5
Economie totali	144,1	245,1	475,4	229,9	2.723,0	1.010,8	58,2	-87,8	711,8	-73,9	109,6	88,3	7.831,9	1.000,3

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\1

(in miliardi)

Presidenza del Consiglio dei ministri

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		472,2			207,5	-56,1			841,6	305,7			583,6	-30,6
Impegni comp.		472,2			207,5	-56,1			841,6	305,7			583,6	-30,6
Pagato comp.		28,1			78,5	179,7			17,6	-77,6			4,7	-73,2
Residui comp.		444,1			129,0	-71,0			824,0	538,9			578,9	-29,7
Economie comp.		0,0			0,0	-			0,0	-93,7			0,0	-100,0
Pagato totale		79,5			125,1	57,4			231,9	85,4			288,2	24,3
Residui totali		1.381,7			658,2	-52,4			1.910,2	190,2			2.053,3	7,5
Economie totali		0,0			805,9	-			87,4	-89,2			146,0	67,0

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\2
(in miliardi)

Ministero del tesoro

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	21,3	210,0	18,9	-11,3	246,0	17,1	28,7	52,1	296,0	20,3	24,9	-13,5	196,0	-33,8
Impegni comp.	21,0	210,0	15,0	-28,5	246,0	17,1	25,3	69,0	239,9	-2,5	24,9	-1,8	189,9	-20,8
Pagato comp.	21,0	0,0	15,0	-28,5	2,9	-	25,3	69,0	0,0	-100,0	24,9	-1,8	0,0	-
Residui comp.	0,0	210,0	0,0	-	243,1	15,8	0,0	-	239,9	-1,3	0,0	-	189,9	-20,8
Economie comp.	0,3	0,0	3,9	1.043,1	0,0	-	3,4	-12,6	56,1	-	0,0	-99,9	6,1	-89,1
Pagato totale	21,2	88,3	15,0	-29,3	131,7	49,1	25,3	69,0	179,4	36,2	24,9	-1,8	150,2	-16,3
Residui totali	0,0	386,7	0,0	-	500,9	29,6	0,0	-	561,2	12,0	0,0	-	598,5	6,7
Economie totali	0,3	0,0	3,9	1.043,1	0,0	-100,0	3,4	-12,6	56,3	-	0,0	-99,9	8,5	-85,0

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\3
(in miliardi)

Ministero delle finanze

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	0,0	36,2	0,0	-	37,2	2,8	0,0	-	45,2	21,4		-	45,4	0,6
Impegni comp.	0,0	36,2	0,0	-	37,2	2,8	0,0	-	45,2	21,4		-	45,4	0,6
Pagato comp.	0,0	16,0	0,0	-	37,2	133,0	0,0	-	0,0	-100,0		-	45,4	-
Residui comp.	0,0	20,2	0,0	-	0,0	-100,0	0,0	-	45,2	-		-	0,0	-100,0
Economie comp.	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-		-	0,0	-
Pagato totale	0,0	22,4	0,0	-	57,4	156,6	0,0	-	0,0	-100,0		-	90,6	-
Residui totali	0,0	20,2	0,0	-37,1	0,0	-100,0	0,0	-100,0	45,2	-		-	0,0	-100,0
Economie totali	0,0	0,0	0,0	-93,7	0,0	-	0,0	69,3	0,0	-		-	0,0	-

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\4
(in miliardi)

Ministero del bilancio e della programmazione economica

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.													226,0	-
Impegni comp.													226,0	-
Pagato comp.													21,0	-
Residui comp.													205,0	-
Economie comp.													0,0	-
Pagato totale													21,0	-
Residui totali													205,0	-
Economie totali													0,0	-

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\5
(in miliardi)

Ministero di grazia e giustizia

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	245,8	3,6	268,3	9,1	3,9	9,4	274,8	2,4	2,1	-45,5	286,7	4,4	1,1	-48,1
Impegni comp.	245,8	1,8	268,3	9,1	2,2	22,9	288,7	7,6	0,9	-58,2	286,7	-0,7	0,7	-25,7
Pagato comp.	202,5	0,2	231,0	14,1	0,7	210,6	133,8	-42,1	0,1	-89,9	119,5	-10,6	0,0	-72,0
Residui comp.	43,3	1,6	37,2	-14,0	1,5	-2,5	154,9	316,0	0,8	-44,6	167,2	7,9	0,7	-22,1
Economie comp.	0,0	1,8	0,0	-95,6	1,7	-3,9	-13,9	-	1,2	-29,5	0,0	-100,0	0,4	-64,8
Pagato totale	259,6	4,1	348,7	34,3	3,8	-8,8	172,5	-50,5	2,5	-33,5	261,8	51,8	0,9	-63,7
Residui totali	175,7	9,2	67,2	-61,7	7,5	-18,8	188,8	180,9	5,7	-23,0	187,3	-0,8	5,0	-12,5
Economie totali	20,1	2,3	28,0	39,1	1,8	-20,2	-19,3	-169,0	1,3	-28,3	26,5	-236,9	0,9	-31,4

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\6
(in miliardi)

Ministero della pubblica istruzione

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	0,4	1,5	0,8	93,7	0,7	-53,7	0,8	8,1	0,4	-37,7	0,8	-7,6	0,0	-100,0
Impegni comp.	0,2	1,5	0,2	16,5	0,7	-53,7	0,8	365,4	0,4	-37,7	0,2	-79,0	0,0	-100,0
Pagato comp.	0,2	1,2	0,1	-36,6	0,2	-78,8	0,2	138,1	0,3	30,6	0,2	-22,2	0,0	-100,0
Residui comp.	0,0	0,4	0,1	-	0,5	25,6	0,6	618,5	0,1	-74,1	0,0	-100,0	0,0	-100,0
Economie comp.	0,2	0,0	0,6	142,2	0,0	-	0,0	-99,9	0,0	-	0,6	-	0,0	-
Pagato totale	0,2	2,5	0,1	-39,7	1,6	-36,4	0,4	206,7	1,1	-31,6	0,2	-51,5	0,4	-67,1
Residui totali	0,2	3,3	0,2	10,3	1,6	-50,6	0,6	169,7	1,0	-38,8	0,6	-8,3	0,0	-100,0
Economie totali	0,3	0,4	0,6	98,8	0,8	90,7	0,0	-99,9	0,0	-100,0	0,6	-	0,7	-

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\7
(in miliardi)

Ministero dell'interno

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	29.134,8	11.579,1	30.496,3	4,7	11.833,7	2,2	22.133,9	-27,4	11.720,0	-1,0	25.276,0	14,2	10.815,4	-7,7
Impegni comp.	29.131,9	11.579,1	30.456,1	4,5	11.833,7	2,2	22.133,9	-27,3	11.720,0	-1,0	25.231,0	14,0	8.929,0	-23,8
Pagato comp.	28.437,7	9.642,7	29.211,6	2,7	9.669,2	0,3	22.035,8	-24,6	9.520,4	-1,5	24.774,5	12,4	8.889,4	-6,6
Residui comp.	694,1	1.936,4	1.244,5	79,3	2.164,5	11,8	98,1	-92,1	2.199,5	1,6	456,4	365,2	39,6	-98,2
Economie comp.	3,0	0,0	40,2	1.246,8	0,0	-100,0	0,0	-100,0	0,0	-	45,1	-	1.886,4	-
Pagato totale	29.077,7	9.891,0	29.881,3	2,8	10.236,8	3,5	23.178,8	-22,4	9.809,9	-4,2	24.863,1	7,3	8.963,2	-8,6
Residui totali	1.302,9	5.183,6	1.474,9	13,2	4.894,6	-5,6	355,9	-75,9	6.255,9	27,8	686,3	92,8	535,5	-91,4
Economie totali	123,3	208,9	442,9	259,1	1.885,9	802,6	74,1	-83,3	548,7	-70,9	82,6	11,4	7.572,6	1.280,1

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\8
(in miliardi)

Ministero dei lavori pubblici

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		191,3			187,9	-1,8			136,3	-27,5			2.548,9	1.770,6
Impegni comp.		191,3			187,9	-1,8			136,3	-27,5			2.548,9	1.770,7
Pagato comp.		105,2			62,8	-40,3			65,5	4,3			1.147,8	1.652,9
Residui comp.		86,1			125,1	45,4			70,8	-43,4			1.401,1	1.879,6
Economie comp.		0,0			0,0	327,9			0,0	146,8			0,0	157,4
Pagato totale		193,0			144,5	-25,1			133,6	-7,5			1.248,7	834,4
Residui totali		363,5			361,8	-0,5			306,6	-15,3			1.645,9	436,9
Economie totali		21,0			15,6	-25,5			8,3	-47,1			30,7	271,9

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\9
(in miliardi)

Ministero dei trasporti e della navigazione

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		172,4		-	65,9	-61,7			22,4	-66,1			247,4	1.006,1
Impegni comp.		172,4		-	65,9	-61,7			22,4	-66,1			247,4	1.006,1
Pagato comp.		8,6		-	8,6	0,0			8,6	0,0			10,9	26,8
Residui comp.		163,8		-	57,4	-65,0			13,8	-76,0			236,5	1.617,3
Economie comp.		0,0		-	0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato totale		153,1		-	153,2	0,1			135,1	-11,9			113,0	-16,3
Residui totali		674,3		-	577,3	-14,4			454,8	-21,2			579,0	27,3
Economie totali		10,0		-	9,7	-2,8			9,7	0,0			10,2	4,6

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\10
(in miliardi)

Ministero del turismo e dello spettacolo

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		285,0			288,0	1,0	PER IL 1994 E IL 1995 I DATI RELATIVI AL MINISTERO DEL TURISMO E DELLO							
Impegni comp.		285,0			288,0	1,0	SPETTACOLO SI TROVANO NELLA RUBRICA 43 DELLO STATO DI PREVISIONE							
Pagato comp.		17,5			8,4	-51,9	DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI							
Residui comp.		267,5			279,5	4,5								
Economie comp.		0,0			0,0	-99,8								
Pagato totale		154,0			163,7	6,2								
Residui totali		645,9			767,0	18,8								
Economie totali		2,4			3,2	30,8								

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\11
(in miliardi)

Ministero per i beni culturali ed ambientali

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Impegni comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Pagato comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Residui comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Economie comp.		0,0			0,0	-100,0			0,0	-				
Pagato totale		1,5			0,0	-100,0			10,5	-				
Residui totali		10,5			10,5	0,0			0,0	-100,0				
Economie totali		0,0			0,0	-100,0			0,0	-				

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB22\12
(in miliardi)

Ministero dell'ambiente

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Impegni comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Residui comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Economie comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato totale		0,7			7,9	1.085,1			10,8	37,6			20,2	86,4
Residui totali		119,3			111,4	-6,6			100,6	-9,7			18,0	-82,1
Economie totali		0,0			0,0	-			0,0	-			62,3	-

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

UNIONE EUROPEA

Sommario: — 1. **Premessa.**
2. **Ampliamento, questione istituzionale e moneta unica.**
3. **Attuazione del diritto comunitario.**
4. **Gestione finanziaria dell'Unione europea.**
5. **Le azioni strutturali per il periodo 1994-95.**
6. **La gestione dei fondi comunitari in Italia.**
7. **La protezione degli interessi finanziari comunitari: le frodi e i controlli.**
8. **Conclusioni.**
Bibliografia di fonte amministrativa
Appendice

1. Premessa

Il presente capitolo della relazione riguarda i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. L'analisi verterà essenzialmente sugli aspetti finanziari, con esclusione pertanto delle politiche settoriali. Ciò per l'ovvia considerazione che l'Unione ha ormai acquisito i connotati di un ente a finalità *quasi* generali, avendo il trattato di Maastricht consolidato ed esteso lo spettro delle sue competenze: politica economica e monetaria, concorrenza, politica industriale, commercio, turismo, economia sociale, ricerca, istruzione, formazione, coesione economica e sociale, reti transeuropee, energia, trasporti, informazione, ambiente, agricoltura, pesca, politiche sociali, sanità, politica dei consumatori, politica commerciale, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, politica estera e di sicurezza comune[1].

Le iniziative dell'Unione europea in questi settori non concernono tanto i *rapporti* tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento comunitario, ma influenzano direttamente le *politiche* degli Stati nazionali. Per specifici cenni a quelle iniziative si rinvia quindi ai pertinenti capitoli della relazione.

Ancorché circoscritta ai profili finanziari, la materia comunitaria é nondimeno troppo vasta per trovare nel capitolo un'adeguata esposizione. Al fine di sopperire alle esigenze di maggiore approfondimento dei temi qui esaminati, il capitolo é stato corredato di un apparato bibliografico, contenente i riferimenti alla cosiddetta letteratura grigia (documenti di fonte amministrativa), consentendosi così due livelli di lettura del testo.

Si noterà che, differenza degli altri capitoli della relazione, l'analisi finanziaria prenderà di regola in considerazione i dati relativi all'esercizio 1994: ciò dipende dal fatto che nell'ordinamento comunitario le operazioni di verifica del rendiconto, attraverso la dichiarazione di affidabilità e relazione annuale della Corte dei conti, si concludono alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento, sicché non tutti i dati 1995 sono in atto disponibili.

Resta da aggiungere che questa analisi non esaurisce l'attività di referto al Parlamento, in quanto la Corte, nell'esercizio delle funzioni di controllo che essa svolge sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100 cost.), riferisce, in apposita sezione, sui risultati della gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo-AIMA e dell'Ente risi, che operano come organismi di intervento in materia agricola.

---

[1] Si tratta purtuttavia di materie esplicitamente previste dai trattati, ed è questo l'elemento differenziale importante dagli ordinamenti originari, che hanno finalità generali (senza *quasi*).

2. Ampliamento, questione istituzionale e moneta unica

Con l'ingresso, all'inizio del 1995, di tre nuovi Paesi, l'Unione europea conta quindici Stati membri. Dall'originario nucleo di sei Paesi (Italia, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), fondatori nel 1951 della CECA e successivamente firmatari dei trattati istitutivi della Comunità europea dell'energia atomica e della Comunità economica europea, entrati in vigore il 1° gennaio 1958, l'organizzazione comunitaria ha progressivamente inglobato, attraverso successivi allargamenti, Danimarca, Irlanda e Regno Unito (1° gennaio 1973); Grecia (1° gennaio 1981); Spagna e Portogallo (1° gennaio 1986) e, ora, Austria, Finlandia e Svezia, estendendo il proprio territorio a 3.337 mila mq. L'Unione ha una popolazione di 368,7 milioni di abitanti (con una densità di 89 abitanti per Kmq, contro i 27 degli Stati uniti e i 329 del Giappone), un prodotto interno lordo a prezzi di mercato di 5.805 miliardi spa[2] (6.052,3 gli Stati Uniti e 2.430,8 il Giappone) e un prodotto interno lordo per abitante di 15.733 spa (a fronte di 23.430 degli Stati Uniti e 19.500 del Giappone).

Intanto, nel 1995, Romania, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania e Bulgaria hanno presentato domanda ufficiale di adesione all'Unione europea. Il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 ha espresso l'intenzione di prendere, dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa, le decisioni necessarie per l'avvio dei negoziati di adesione, con l'auspicio che la fase iniziale degli stessi possa coincidere con quella relativa a Cipro e Malta[3].

I problemi che i negoziati per l'ingresso dei tre nuovi Stati nell'Unione europea dovevano risolvere erano di ordine finanziario, giuridico ed istituzionale. I primi due hanno trovato soluzione adeguata; il terzo é ancora all'ordine del giorno.

Sul piano finanziario, l'accordo di adesione prevede la concessione per un periodo transitorio di aiuti diretti e degressivi in materia di agricoltura e la previsione di un fondo destinato a promuovere lo sviluppo delle regioni nordiche a bassa densità di popolazione[4].

Sul piano giuridico, i tre Paesi hanno aderito al principio dello "acquis communautaire", accettando la legislazione e le politiche comunitarie senza deroghe permanenti.

Sul piano istituzionale, il negoziato doveva farsi carico della diffusa preoccupazione che, in assenza della revisione dei meccanismi procedurali ed organizzativi, l'ulteriore ampliamento potesse indebolire la coesione della Comunità, facendola recedere in una mera unione doganale o addirittura in una zona di libero scambio[5].

Di fatto, il tema del funzionamento delle istituzioni comunitarie non fu affrontato durante i negoziati, in quanto il Consiglio preferì rimandare la questione, limitandosi a semplici aggiustamenti tecnici, in ordine alla composizione delle stesse, per consentire l'ingresso dei nuovi Paesi (accordo di Joannina del 30 marzo 1994). In conseguenza dell'allargamento, le istituzioni comunitarie sono ora così composte:

- Parlamento europeo: 626 membri (99 per la Germania; 87 ciascuno per Italia, Francia e Regno Unito; 64 per la Spagna; 31 per i Paesi Bassi; 25 ciascuno per Belgio, Grecia e Portogallo; 22 per la Svezia; 21 per l'Austria; 16 ciascuno per Danimarca e Finlandia; 15 per l'Irlanda e 6 per il Lussemburgo);
- Consiglio dell'Unione europea: un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato a rappresentare il Governo dello Stato stesso[6];
- Commissione europea: 20 membri (due ciascuno per Italia, Germania, Francia, Spagna e Regno Unito, uno per gli altri 10 Stati);
- Corte di giustizia: 15 giudici (come il Tribunale di primo grado) e 9 avvocati generali;
- Corte dei conti europea: 15 membri;
- Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni: 222 membri, ciascuno.

L'accordo di Joannina, se era valso a superare *l'impasse* del negoziato di adesione dei nuovi Paesi, aveva tuttavia lasciato insoluti, come si é detto, i problemi di ordine istituzionale, sicché il Consiglio europeo di Cor-

---

[2] Standard di potere di acquisto: unità comune che rappresenta per ogni paese un volume identico di beni e servizi. 1 spa equivale a 1.616 lire.

[3] Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 327.

[4] Gli oneri finanziari derivanti dall'adesione di Austria, Finlandia e Svezia sono stati stimati in 3.597 milioni di ecu, per il pacchetto agricolo, e in 5.880 milioni di ecu per la politica regionale. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 458.

[5] Sul punto, v. l'audizione del ministro plenipotenziario italiano componente del gruppo di riflessione per la conferenza intergovernativa sulla revisione del trattatto di Maastricht, in Camera dei deputati, Commissione speciale per le politiche comunitarie, in *Atti parlamentari*, XII legislatura, seduta del 14.2.1996.

[6] Il Consiglio dell'Unione, che si riunisce almeno due volte l'anno, é costituito dai capi di Stato o di Governo e dal Presidente della Commissione.

fù del giugno 1994 decise la costituzione di un Gruppo di riflessione, formato dai rappresentanti dei Ministri degli esteri degli Stati membri, con il compito di preparare la Conferenza intergovernativa del 1996, prevista dall'art. N.2 del Trattato di Maastricht (TUE)[7].

Gli obiettivi della Conferenza intergovernativa riguardano[8]:

- l'allargamento del campo di applicazione dell'art. 189-B TUE (codecisione del Parlamento europeo);
- la revisione delle disposizioni della politica estera e di sicurezza comune;
- la previsione di una politica di difesa comune dell'Unione;
- l'efficienza dei meccanismi ed organi della Comunità;
- l'esame di particolari competenze della Comunità in materia di protezione civile, energia e turismo;
- la gerarchia degli atti giuridici;
- il numero dei membri della Commissione;
- la riforma delle istituzioni, compresa la ponderazione dei voti e la maggioranza qualificata nel Consiglio;
- le misure per l'efficace funzionamento degli organi.

Al fine di offrire osservazioni e suggerimenti al Gruppo di riflessione, le varie istituzioni comunitarie, accogliendo l'invito del Consiglio europeo di Corfù, hanno elaborato relazioni sul funzionamento del Trattato di Maastricht. I punti meritevoli di particolare attenzione in vista della Conferenza intergovernativa sono stati individuati, dal Parlamento, nella funzione legislativa e nel rafforzamento dei controlli finanziari[9]; dalla Commissione, nell'avvicinamento delle istituzioni comunitarie ai cittadini europei e nell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centro-orientale previa la salvaguardia delle conquiste di quarant'anni di costruzione europea[10]; dalla Corte di giustizia, nel rischio che un elevato numero di giudici, conseguente alle prospettive di ampliamento, possa superare la linea invisibile che separa una giurisdizione collegiale da un'assemblea deliberante[11]; dalla Corte dei conti europea, nel potenziamento dei controlli[12].

Il Gruppo di riflessione, insediatosi nel giugno 1995, in occasione della riunione dei Ministri degli esteri, svoltasi a Messina per celebrare il 40° anniversario della Conferenza del 1955, che pose le basi dei trattati di Roma, ha elaborato una relazione, che è stata presentata al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995.

La relazione raccomanda tre tematiche[13]:

- avvicinare l'Europa ai cittadini, con particolare riguardo alla salvaguardia dei diritti umani ed alla trasparenza dei lavori dell'Unione[14];
- migliorare il funzionamento dell'Unione, con riferimento sia alle istituzioni[15], sia agli atti ed alle risorse[16];

---

[7] " Una conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali é prevista una revisione."

[8] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La revisione del trattato di Maastricht. Proposte di riforma a carattere generale e temi di riflessione*, Dossier di documentazione n. 33, XII legislatura, febbraio 1995, p. 1.

[9] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 233 sg.

[10] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 105.

[11] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 287.

[12] In particolate la Corte dei conti segnala le seguenti priorità:

- ampliamento del campo di applicazione delle proprie competenze ai settori non coperti o coperti solo in parte per i quali le disposizioni del trattato sull'Unione europea non sono sufficientemente esplicite;
- la possibilità di presentare un ricorso qualora sia ostacolato l'assolvimento dei suoi compiti;
- estensione del suo controllo all'insieme delle entrate e delle spese gestite per conto della Comunità. V. Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 304.

[13] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Relazione del Gruppo di riflessione (Testo finale)*, Fonti e documenti n. 5, 18 dicembre 1995.

[14] Il Gruppo ha convenuto di rendere l'attività dell'Unione più accessibile e comprensibile all'opinione pubblica attraverso un migliore uso della pubblicità, l'applicazione del principio di sussidiarietà, la maggiore trasparenza nell'organizzazione e nei metodi di lavoro del Consiglio e la semplificazione del testo attuale del Trattato. Su quest'ultimo punto, si v. Parlamento europeo. Direzione generale degli studi, *La semplificazione dei Trattati sull'Unione e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Serie politica W-16, ottobre 1995.

– dare all'Unione una maggiore capacità di azione esterna (personalità giuridica internazionale dell'Unione; creazione, nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio, di una cellula di analisi, previsione, allarme e programmazione in materia di politica estera; mantenimento del principio della sovranità nazionale in materia di difesa).

Il Consiglio europeo di Madrid[17] ha affermato che la relazione del Gruppo di riflessione costituisce una buona base per i lavori della Conferenza intergovernativa ed ha auspicato un espletamento rapido dei lavori, ai quali sarà associato il Parlamento europeo. I rappresentanti dei Paesi dell'Europa centro-orientale prima menzionati e i rappresentanti di Malta e Cipro saranno informati regolarmente sull'andamento delle discussioni e potranno esporre i loro punti di vista in occasione delle riunioni della Presidenza dell'Unione europea. Saranno parimenti informati lo Spazio economico europeo e la Svizzera.

Sulle conclusioni del Gruppo di riflessione ha espresso parere il Parlamento europeo[18], che ha in particolare auspicato, per quanto qui interessa, il miglioramento delle procedure di bilancio ed il rafforzamento dei poteri di controllo della Corte dei conti[19].

Nel corso della Conferenza, il Governo italiano[20] sosterrà le seguenti linee strategiche:

– realizzazione della vocazione federale dell'Unione europea;
– opposizione alla regressione verso un'Europa delle Patrie;
– rafforzamento delle strutture e delle istituzioni attuali;
– contrarietà alla trasformazione dell'Unione in una zona di libero scambio[21].

L'altro tema - oltre quello dell'organizzazione della Conferenza intergovernativa - che ha dominato l'attività delle istituzioni comunitarie durante il 1995 riguarda la preparazione della terza fase dell'Unione economica e monetaria. In argomento meritano segnalazione il libro verde[22] della Commissione e il rapporto annuale[23] dell'IMI[24].

Con il libro verde la Commissione ha proposto una serie di iniziative per facilitare l'introduzione della moneta unica. L'impostazione della Commissione si basa su cinque criteri basilari: fattibilità tecnica, rispetto del Trattato, credibilità del processo, semplicità, elasticità e massimo contenimento dei costi. Essa comporta tre fasi: varo dell'Unione economica e monetaria (UEM), che avrà inizio con la decisione del Consiglio di passare

---

[15] La riforma istituzionale auspicata dal Gruppo di riflessione riguarda la fissazione del numero massimo di seggi per il Parlamento europeo e l'uniformità dei sistemi elettorali; la riduzione dell'attuale tipologia di procedure decisionali; l'aumento dei poteri del Parlamento; il ruolo dei Parlamenti nazionali; la generalizzazione del voto a maggioranza del Consiglio (riservandosi il voto all'unanimità alle decisioni sulla legislazione primaria); una nuova ponderazione dei voti all'interno del Consiglio; la riduzione del numero dei Commissari rispetto alle regole vigenti; rafforzamento delle funzioni della Corte di giustizia e della Corte dei conti europea.

[16] In ordine alla gerarchia degli atti sono emersi all'interno del Gruppo di riflessione due tendenze: una favorevole a strutturare gli atti in base alla fonte, l'altra favorevole al mantenimento del sistema attuale. Quanto alle risorse finanziarie, il Gruppo prospetta l'esigenza di un maggiore impegno nella lotta alle frodi al bilancio dell'Unione e suggerisce il riesame del sistema delle risorse proprie in una sessione della Conferenza intergovernativa già prevista per il 1999.

[17] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995. Conclusioni della Presidenza*, Fonti e documenti n. 6, 20 dicembre 1995, p. 34.

[18] Parlamento europeo. *Parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Cig*, Documenti di seduta, 5.3.1996, A4-0068/96/B.

[19] Secondo il Parlamento europeo, dovrà essere migliorata la cooperazione tra la Corte di Lussemburgo e le Corti nazionali. Inoltre, al fine di garantire sia un'efficace sanzione delle infrazioni al diritto comunitario lesive degli interessi finanziari della Comunità, sia un'efficace repressione dei comportamenti degli agenti della Comunità e degli Stati membri coinvolti in dette infrazioni, deve essere riconosciuto alla Corte dei conti un potere giurisdizionale vero e proprio, associato al diritto di procedere su propria iniziativa, e suscettibile di appello dinanzi alla Corte di giustizia. Infine, stante il moltiplicarsi di organismi che amministrano i fondi per conto della Comunità, sui quali la Corte dei conti non può esercitare alcun controllo, occorre modificare il terzo comma dell'art.188-C al fine di consentire alla Corte di accedere alle informazioni necessarie al compimento della sua missione.

[20] Per le posizioni degli altri Stati membri, Parlamento europeo. Gruppo di lavoro del Segretario generale, *Nota informativa sulle posizioni degli Stati membri dell'Unione europea in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Lussemburgo 31 luglio 1995 e Istituto Affari internazionali-IAI, *Revision of Maastricht. Implementation and Proposals for Reform. A Survey of National Views*, Summer- Autumn 1995.

[21] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Priorità della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. I semestre 1996*, Fonti e documenti n. 8, 18 gennaio 1996, nonché Documento del Ministero degli affari esteri "Posizione del Governo italiano sulla Conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati", 18.3.1996.

[22] Commissione delle Comunità europee, *Libro verde della Commissione relativo alle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 31.5.1996, COM (95) 51 def.

[23] Istituto monetario europeo, *Rapporto annuale 1995*, aprile 1996.

[24] In tema, v. pure la relazione del Gruppo di studio Maas sulla transizione alla moneta unica in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (*in seguito* GUCE) C 153 del 6.6.1994 e la relativa risoluzione del Parlamento europeo, in Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*,n. 5/1995, punto 1.3.8.

alla fase finale dell'Uem (tappa A); avvio della realizzazione effettiva dell'UEM con la costituzione di una massa critica di operazioni in moneta unica (tappa B); generalizzazione della moneta unica (tappa C).

Nel luglio 1995, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri[25]. Secondo la raccomandazione, per ridurre significativamente la disoccupazione e rendere possibile il conseguimento del grado di convergenza necessario per facilitare la transizione alla terza fase dell'UEM occorre un quadro macroeconomico caratterizzato da:

- una politica monetaria orientata alla stabilità;
- un serio sforzo di risanamento delle finanze pubbliche nella maggior parte degli Stati membri;
- una dinamica delle retribuzioni nominali coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

Il Consiglio europeo di Madrid ha confermato che la terza fase inizierà il 1°gennaio 1999 con la fissazione irrevocabile dei tassi di conversione delle monete partecipanti le une rispetto alle altre e nei confronti della nuova moneta europea, denominata "euro". Al più tardi il 1° gennaio 2002 inizieranno a circolare le banconote nelle monete in euro, insieme alle banconote in moneta nazionale. Gli Stati membri che aderiranno all'area dell'euro dopo il 1999 potranno aderirvi negli stessi termini ed alle stesse condizioni applicabili nel 1998 agli Stati membri aderenti sin dall'inizio[26].

La ripresa registrata nel 1995[27], il modesto aumento del tasso di occupazione (dopo tre anni consecutivi di calo)[28] e la stazionarietà dei valori medi di inflazione hanno migliorato la situazione finanziaria degli Stati membri, riducendo il relativo disavanzo dal 5,5% al 4,7% del PIL comunitario. Resta però il fatto che questo valore é superiore di oltre un punto e mezzo al valore di riferimento previsto dal Trattato di Maastricht (3%), come conferma l'applicazione delle procedure in materia di disavanzi eccessivi, previste dal regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, che ha evidenziato che solo Irlanda, Lussemburgo e Germania rispettano i parametri; e, inoltre, che il valore medio del rapporto tra debito pubblico e PIL é passato dal 68,1% del 1994 al 71%[29], ben oltre quindi il valore del 60% indicato dal Trattato.

La situazione di dettaglio degli indicatori economici e criteri di convergenza per Stati membri é contenuta nella *tavola 1*, che riporta dati tratti dal rapporto 1995 dell'IMI[30]. Per l'inflazione al consumo nel 1995, calcolata sulla base degli indici provvisori (IPPC), i migliori risultati sono stati conseguiti da Finlandia, Paesi Bassi e Belgio. Germania, Paesi Bassi e Belgio registrano i migliori risultati per il tasso di interesse a lungo termine[31]. Gli Stati in regola con il rapporto disavanzo/PIL (che non deve superare il 3%) sono Danimarca, Lussemburgo, Irlanda e Germania. Lussemburgo, Francia, Regno Unito e Germania sono infine al di sotto del parametro relativo al rapporto debito pubblico/PIL (non superiore al 60%)[32].

In prospettiva, la situazione dovrebbe migliorare. Secondo recenti previsioni della Commissione europea[33], il disavanzo medio della Comunità dovrebbe ridursi al 3,4% del PIL nel 1997. Sempre nel 1997, e ipotizzando politiche invariate, sette Paesi (Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Finlandia) sarebbero al di sotto del 3% e sei altri (Austria, Svezia, Spagna, Belgio e Regno Unito) avrebbero un deficit pubblico compreso tra 3 e 3,7 per cento.

---

[25] In GUCE L. 191 del 12.8.1995.

[26] Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995. Conclusioni della Presidenza*, Fonti e documenti n. 6, 20 dicembre 1995, p. 6 sg.

[27] Il tasso di crescita dell'economia comunitaria é stato del 2,7% (2,8% nel 1994). Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 28.

[28] L'occupazione ha segnato un incremento dello 0,75%. Il tasso medio di disoccupazione si é lievemente ridotto, attestandosi intorno al 10,7% della popolazione attiva (11,3% nel 1994). Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 29.

[29] La crescita del rapporto dipende dall'accollo da parte della Germania del debito della Treuhandanstalt; altrimenti il suddetto rapporto sarebbe rimasto stabile a livello comunitario. Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 29.

[30] Istituto monetario europeo, *Rapporto annuale 1995*, aprile 1996, p. 38.

[31] Per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria il Trattato richiede che il tasso medio di inflazione, osservato per un anno anteriormente all'esame, non superi di oltre 1,5 punti quello dei tre Stati che hanno conseguito i migliori risultati. Per i tassi di interesse, lo scarto non deve superare i due punti (art. 109 TUE e Protocollo sui criteri di convergenza).

[32] In tema, ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1995*, Roma, 1996, p. 49.

[33] *Previsions économiques de printemps 1996*, ref: IP/96/419, 15.5.1996.

3. Attuazione del diritto comunitario

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale il diritto comunitario é in grado di realizzarsi, esplicando concretamente la sua effettività in tutti gli Stati membri, e quindi anche in Italia. Ciò vale però solamente per le norme *self executing*. Non vale invece per le norme che essendo sprovviste del carattere di diretta applicabilità, in ragione dell'insufficiente precisione contenutistica, richiedono specifici provvedimenti interni di trasposizione (é il caso delle direttive che vincolano gli Stati membri solo per i risultati, lasciando i medesimi liberi di sceglierne forme e mezzi) o di esecuzione (é il caso dei regolamenti che, eccezionalmente, a causa della loro genericità, non sono direttamente applicabili). L'operatività di queste categorie di norme é quindi subordinata all'intervento degli Stati. I dati disponibili di fonte comunitaria per analizzare in generale questi interventi si riferiscono al 1994[34]. Esistono dati più recenti per il mercato interno[35] e per la trasposizione delle direttive in Italia.

Nel 1994 sono state emanate oltre 1200 direttive[36], con un aumento di circa 60 rispetto all'anno precedente. Il tasso medio di trasposizione negli ordinamenti nazionali era, al 31 dicembre 1994, del 91,89%[37], con un apprezzabile miglioramento nei confronti del 1993, specialmente per il l mercato unico[38] e l'agricoltura[39].

I Paesi più "virtuosi" risultano Danimarca e Portogallo. L'Italia, con l'88,4%, si situa solo prima della Grecia. Sempre con riferimento all'Italia, nel 1995 sono scadute 86 direttive, delle quali risultano trasposte al 28 maggio 1996 appena 24 (prevalentemente con atti amministrativi), pari al 28%[40].

La *tavola 2* espone la situazione delle misure nazionali di recepimento dei provvedimenti comunitari destinati alla realizzazione del mercato unico, che ai sensi dell'art. 7A CE, comporta uno "spazio senza frontiere interne, nel quale é assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". All'origine, questi provvedimenti erano 282. Eliminati o sostituiti quelli obsoleti, ne restano in vigore 276, di cui 222 necessitano di misure interne di esecuzione. Complessivamente, al 31 dicembre 1995, gli Stati membri avevano recepito il 93,4% dei provvedimenti comunitari. I risultati vanno da percentuali di molto superiori alla media (Danimarca, Paesi Bassi, Spagna e Svezia) ad altre notevolmente inferiori (Grecia, Germania, Austria). L'Italia (198 provvedimenti, pari all'89,2%) ha fatto passi avanti, anche se non ancora in misura sufficiente[41].

La violazione del diritto comunitario - per omessa, parziale o difforme adozione della relativa misura di trasposizione o di esecuzione o comunque per l'inottemperanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità- dà adito alla procedura di infrazione[42]. Questa si apre con la *messa in mora*, con cui la Commissione contesta agli Stati membri l'inosservanza di un obbligo comunitario; se lo Stato interessato resiste all'intimazione di adeguamento, la Commissione precisa successivamente la propria posizione attraverso il *parere motivato* e, perdurando il dissenso, può presentare *ricorso alla Corte di giustizia*.

Nel 1994, come risulta dalla *tavola 3*, sono stati adottati 974 provvedimenti di messa in mora, contro i 1209 del 1993 e i 1216 del 1992; per contro, sono aumentati considerevolmente sia i pareri motivati (da 352 del 1993 a 546), sia i ricorsi alla Corte di giustizia, che interrompono la tendenza al ribasso del quinquennio, raddoppiando il dato del 1993 (89 contro 44). Questo andamento diversificato scaturisce naturalmente da cause differenti: la diminuzione delle contestazioni é un indice effettivo del miglioramento della situazione, atteso che la Commissione "non ha abbassato la guardia"[43] e che il numero delle direttive é sostanzialmente stazio-

---

[34] Commission des Communautés européennes, *Douzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1994)*, Bruxelles 7.6.1995, COM (95) 500 final.

[35] Commissione delle Comunità europee, *Il mercato interno nel 1995. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, Bruxelles 20.2.1996, COM (96) 333 def.

[36] Non tutte le direttive concernono tutti gli Stati membri. Il numero massimo, con 1214, riguarda la Germania. Quelle relative all'Italia sono 1213.

[37] Con risoluzione del 20 gennaio 1995, il Parlamento ha espresso critiche per i ritardi nella trasposizione del diritto comunitario. Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 1-2/1995, punto 1.7.1.

[38] L'aumento più consistente riguarda i servizi finanziari, la fiscalità indiretta e il diritto societario, nonché la proprietà intellettuale e industriale. In altri settori, come la politica dei consumatori e della sicurezza dei prodotti, si registra invece una riduzione del tasso di trasposizione.

[39] L'aumento, pari al 5%, si riscontra specialmente nei settori veterinari e fitosanitari.

[40] Comunicazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie del 28.5.1996.

[41] Così, il Commissario europeo per il mercato interno nell'audizione presso la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati (seduta del 30.12.1995).

[42] Artt. 169 sg. CE.

[43] Commission des Communautés européennes, *Douzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1994)*, Bruxelles 7.6.1995, COM (95) 500 final, p. 1e.

nario; l'aumento del numero dei pareri motivati e dei ricorsi si spiega invece con un atteggiamento di maggior rigore da parte della Commissione, che ha ritenuto di chiudere molte procedure in sofferenza, aperte in passato.

La situazione dell'Italia continua a denunciare marcate inadempienze: ha il maggior numero di messe in mora (102 sul totale di 974), anche se registra miglioramenti rispetto al passato; é in terza posizione (dopo Grecia e Germania) per i pareri motivati, con un aumento tuttavia nei confronti degli anni precedenti; segue solo la Grecia per il numero dei ricorsi, per i quali però ha il primato con riferimento alle pendenze.

Non meno pressante dell'esigenza, che resta cruciale, dell'effettività dell'ordinamento comunitario negli Stati membri, si palesa il problema della quantità e qualità degli atti legislativi comunitari. Problema cui il Trattato di Maastricht intende dare soluzione con la generalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 3B CE), secondo cui, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi della azione non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri o possono essere realizzati meglio a livello comunitario[44].

Nel mese di novembre 1995 la Commissione ha redatto una relazione dal titolo "Legiferare meglio"[45], con la quale presenta il nuovo approccio per migliorare la sua attività legislativa, basato sull'attuazione del principio di sussidiarietà, prima illustrato, e di proporzionalità (l'azione della Comunità non va oltre ciò che é necessario per raggiungere i suoi obiettivi), nonché sullo sforzo di trasparenza per rendere i testi più semplici e chiari[46]. Il Consiglio europeo di Madrid ha invitato la Commissione a presentare iniziative concrete per la semplificazione amministrativa.

Quanto alle pronunce giurisdizionali, merita anzitutto segnalazione la sentenza della Corte di giustizia C-65/93 del 30 marzo. La Corte, premesso che la consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, con la conseguenza che, in ipotesi di urgenza, il Consiglio deve esaurire tutti mezzi disponibili per renderla effettiva, ha stabilito che nell'ambito del dialogo tra istituzioni valgono gli stessi principi di leale collaborazione previsti per i rapporti tra Comunità e Stati membri, concludendo che nella fattispecie il Parlamento era venuto meno all'obbligo di leale cooperazione con il Consiglio. Ad un'altra sentenza della Corte in materia di bilancio si farà cenno dopo.

Relativamente ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, rapporti incentrati sulla prevalenza del diritto comunitario[47], vanno citate due pronunce della Corte costituzionale. Con la prima (sentenza n. 458 del 18-24 ottobre 1995), la Corte stabilisce che una norma di diritto interno attuativa di regolamenti comunitari, può essere ritenuta idonea, "in quanto correlata al rispetto di un obbligo di carattere internazionale derivante dal Trattato CEE, ad apportare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva, nei limiti in cui la stessa disposizione risulti direttamente attuativa della normativa comunitaria e necessaria al perseguimento della finalità attuativa".

Con l'altra (ordinanza n. 536 del 15-29 dicembre 1995), la Corte conferma che non le spetta né "l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di "chiara evidenza" (sentenza n. 168 del 1991)", né la risoluzione dei contrasti interpretativi insorti in ordine alla stessa normativa, "essendone demandata alla Corte di giustizia delle Comunità europee l'interpretazione con forza vincolante per tutti gli Stati membri". Aggiunge, ed é affermazione nuova che modifica il precedente orientamento, che il giudice comunitario non può essere adìto dalla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 177 CEE, perché essa non "può essere inclusa tra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali"[48].

---

[44] Secondo l'art. A del trattato di Maastricht, le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini.

[45] Rapporto della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e sulla codificazione, Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 11/1995, punto 1.9.2.

[46] Per altre iniziative in materia, v. il "modus vivendi" in ordine alle misure di esecuzione degli atti adottati in base all'art. 189B CE (Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 1-2/1995, punto 1.8.4) e il codice di condotta tra Parlamento europeo e la Commissione (Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 3/1995, punto 1.9.1).

[47] V. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol I, 460.

[48] V. pure sentenza n. 461 del 19-26.10.1995, con cui la Corte costituzionale ha stabilito che un regolamento comunitario costituisce valido fondamento di una delibera CIPE di carattere programmatico.

4. La gestione finanziaria dell'Unione europea

4.1. *La normativa contabile-finanziaria*

Il 6 marzo 1995 é stata firmata una dichiarazione interistituzionale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione concernente l'iscrizione di disposizioni finanziarie negli atti legislativi[49]. La dichiarazione impegna le tre istituzioni ad osservare taluni principi in materia finanziaria, in attesa che le disposizioni sulla procedura di bilancio siano riesaminate in sede di Conferenza intergovernativa.

Sempre nel 1995 é continuata la revisione delle disposizioni del regolamento finanziario[50]. Nel mese di settembre sono stati adottati i regolamenti n.ri 2333/95, 2334/95 e 2335/95[51]: il primo disciplina, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e dell'accordo sullo Spazio economico europeo, la partecipazione finanziaria di terzi ad attività comunitarie; il secondo contiene norme sul trattamento delle ammende, il ruolo del controllore finanziario, la riscossione dei crediti e la regolarizzazione dopo la chiusura; il terzo riguarda la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Altri regolamenti entrati in vigore nel 1995 riguardano i controlli e saranno successivamente indicati.

Inoltre, a seguito della revisione del regolamento concernente il finanziamento della politica agricola, la Commissione ha presentato una proposta di revisione del regolamento finanziario, al fine di tener conto degli emendamenti del Parlamento. Il quale, da parte sua, ha adottato una risoluzione con cui reitera la richiesta che il Fondo europeo di sviluppo venga integrato nel bilancio generale e che le relative spese siano classificate nella categoria delle spese non obbligatorie (in ordine alle quali il Parlamento dispone di poteri decisionali)[52].

Infine, è stato predisposto un progetto per migliorare la gestione amministrativa e contabile della Commissione. Il progetto, denominato SEM 2000 (Sound Efficient Management) si articola in tre fasi: la prima riguarda la razionalizzazione delle procedure, il miglioramento delle informazioni e la ridefinizione dei compiti del personale addetto alla gestione finanziaria; la seconda tende a modificare la cultura di gestione finanziaria, agendo in particolare sulle responsabilità e sui controlli; la terza mira al rafforzamento del partenariato con gli Stati membri nella gestione di fondi comunitari[53].

4.2. *Il discarico delle gestioni finanziarie 1992 e 1993*

La natura autorizzatoria del bilancio di previsione, consistente in una griglia di prescrizioni fissate dall'Autorità di bilancio (Consiglio e Parlamento europeo), impone, in primo luogo, l'obbligo per l'organo responsabile della gestione (Commissione europea) di presentare il rendiconto (conto di gestione nel lessico comunitario) - obbligo già previsto dall'art. XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 - e, in secondo luogo, la promozione di un giudizio sulla gestione. Nell'ordinamento comunitario, questo giudizio prende corpo nella decisione di discarico, equivalente, sul piano funzionale, all'approvazione legislativa del rendiconto, conosciuta dall'ordinamento italiano.

La procedura di discarico è prevista dall'art. 206 CE (e dalle norme omologhe degli altri trattati), il quale stabilisce che "il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti e il bilancio finanziario di cui all'articolo 205 bis, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, nonché le pertinenti relazioni speciali di quest'ultima".

Aggiunge, la norma, che la Commissione deve compiere tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di discarico del Parlamento e le raccomandazioni del Consiglio. Su richiesta di queste ultime istituzioni, la Commissione presenta delle relazioni (che devono essere inviate anche alla Corte dei conti) in merito alle misure adottate a seguito delle osservazioni di cui si é detto.

Il 5 aprile 1995, il Parlamento europeo ha dato discarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee 1992 (salva la rituale riserva sulle spese del FEAOG-garanzia i cui dati non

---

[49] Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 3/1995, punto 1.6.1.

[50] Testo aggiornato del regolamento finanziario in GUCE C 80 del 25.3.1991, modificato con regolamenti citati nella precedente relazione, vol. I, p. 465. Il regolamento di esecuzione é stato pubblicato nella GUCE L 315 del 16.12.1993.

[51] GUCE L 240 del 7.10.1995.

[52] Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 425.

[53] Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 407.

sono ancora definitivi al momento della decisione), discarico che lo stesso Parlamento aveva negato il 21 aprile del 1994, formulando alcune richieste alla Commissione (recupero degli stanziamenti assegnati nell'ambito del regime delle quote "lattiere", nomina di personale all'Unità di coordinamento per la lotta alle frodi finanziarie, fornitura di informazioni sulla frode relativa al tabacco).

Nella risoluzione che accompagna la decisione di discarico il Parlamento critica:

– l'attivazione da parte della Commissione di un programma di riscatto della produzione lattiera senza base giuridica in Italia e in Spagna;

– la mancata collaborazione di alcuni Stati membri nelle indagine della Corte dei conti europea nel settore del tabacco;

– il ruolo poco attivo del controllore finanziario;

– l'insufficienza di controlli e misure in materia di frodi[54].

Nella stessa data del 5 aprile 1995, il Parlamento ha anche concesso il discarico per l'esecuzione del bilancio generale 1993, nonché per le gestioni finanziarie dello stesso esercizio relative alla CECA, al Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e dei Fondi europei di sviluppo[55].

La risoluzione relativa al discarico per l'esecuzione del bilancio generale contiene le seguenti osservazioni:

– richiesta alla Commissione di spiegazioni esaurienti in materia di storni;

– richiesta alla Corte dei conti di non replicare alle risposte formulate dal Parlamento alle sue osservazioni;

– rafforzamento delle misure di protezione degli interessi finanziari comunitari;

– sottoutilizzazione degli stanziamenti destinati al cofinanziamento dei controlli nazionali;

– mancata cooperazione e ostruzionismo delle autorità francesi, italiane e greche nei confronti di un gruppo ad hoc di funzionari comunitari;

– predisposizione di una tipologia di costi del Fondo sociale;

– inammissibilità di privatizzare attività precedentemente finanziate con i Fondi strutturali[56].

4.3. *La dichiarazione di affidabilità sull'esecuzione del bilancio 1994*

Sino al 1993 la decisione di discarico del Parlamento europeo sull'attività di gestione dell'Unione europea era concessa dal Parlamento europeo (su raccomandazione del Consiglio) senza alcun procedimento di verifica del conto di gestione. La lacuna é stata opportunamente colmata dal Trattato di Maastricht, che attribuisce alla Corte dei conti europea il compito di presentare al Consiglio e al Parlamento una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle relative operazioni (art. 188-C CE).

La Corte ha adottato nella riunione del 25-26 ottobre 1995 la dichiarazione di affidabilità per l'esecuzione del bilancio generale 1994 e in quella del successivo 9 novembre la dichiarazione relativa alle gestioni del sesto e settimo Fondo europeo di sviluppo per lo stesso esercizio[57]. Le dichiarazioni sono corredate di relazioni speciali contenenti gli esiti dei controlli effettuati dalla Corte dei conti. La quale chiarisce che la dichiarazione (a) verte sull'insieme dei conti e sull'insieme delle relative operazioni sino al livello dei debitori e dei beneficiari finali, (b) ha carattere globale, non avendo lo scopo di esprimere valutazioni specifiche, né di fare quantificazioni su aspetti operativi o geografici, (c) si riferisce ai conti 1994 nel loro stato attuale, con riserva pertanto in ordine ai conti, non definitivi, del FEAOG-garanzia, (d) non esprime un giudizio sul rispetto dei principi di sana gestione finanziaria (analisi che continua ad essere fatta in sede di relazione), (e) non é in grado di pronunciarsi sulla mancanza di irregolarità intenzionali.

Quanto al merito, la Corte, premesso che i conti 1994 riflettono correttamente le entrate e le spese, nonché la situazione finanziaria dell'Unione, osserva che:

– occorre migliorare il valore informativo dei conti;

– in ordine alle entrate, non é possibile rilasciare una dichiarazione di affidabilità, nel senso che tutte le importazioni imponibili sono state effettivamente dichiarate ed hanno generato le entrate corrispondenti;

---

[54] GUCE L 141 del 24.6.1995, p. 54.

[55] GUCE L 141 del 24.6.1995, p. 58 sg.

[56] Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure adottate per dare seguito alle osservazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo che accompagna la decisione di discarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1993*, Documenti di seduta, 27.3.1996, A4-0097/96.

[57] GUCE C 352 del 30.12.1995.

– in ordine alle spese, vi sono troppi errori nelle operazioni alla base dei pagamenti iscritti nei conti perché la Corte possa pronunciarsi "in modo conclusivo positivo e globale" sulla legittimità e regolarità di queste operazioni.

4.4. *Le risultanze dell'esercizio 1995*

Il 1995 é stato il primo esercizio finanziario dell'Unione europea allargata a 15 Stati. Gli oneri finanziari derivanti dall'ampliamento, già iscritti in bilancio per l'ammontare complessivo, sono stati ripartiti tra le varie poste con bilancio rettificativo e suppletivo del 26 aprile 1995.

La gestione finanziaria 1995 si é chiusa con un rilevante avanzo di 9.220,5 milioni di ecu[58] (6.540,5 nel 1994), risultante dal seguente calcolo (in milioni di ecu):

	1994	1995	var%
Entrate riscosse	66.002,144	75.077,120	+13,7
Spese pagate (-)	59.909,125	66.757,667	+11,4
Stanziamenti riportati dal 1994 non utilizzati nel 1995	443,046	498,331	+12,5
Differenza di cambio ecu	4,435	402,753	—
Eccedenza sui crediti riportati (-)	0,024	0,045	+87,5
Avanzo	**6.540,476**	**9.220,492**	**+41**

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Come si rileva dalla *tavola 4,* le entrate riscosse ammontano a 75 miliardi di ecu. Il 91% del volume complessivo delle entrate é costituito dalle risorse proprie (68.603 milioni di ecu), ossia da contributi degli Stati membri, nel cui ambito mantiene la preminenza la risorsa IVA, con 39.649 milioni di ecu, che segna un aumento superiore al 9% rispetto al 1994. In base alla decisione del Consiglio n. 94/728[59] che ha modificato il sistema delle risorse proprie della Comunità - decisione che è stata ratificata dall'Italia con legge n. 506 del 29 novembre 1995[60] - il massimale dell'IVA nel periodo 1995-1999 passerà progressivamente dall'1,4% all'1% della base imponibile, ragguagliata al 55% del prodotto nazionale lordo (PNL), che si ridurrà gradualmente al 50% nel 1999[61].

E' rimasta invece invariata la disciplina delle risorse proprie tradizionali, costituite da prelievi agricoli (diritti riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli da Paesi non comunitari per colmare la differenza tra il prezzo esistente nell'Unione e quello del resto del mondo, meno elevato), contributi zucchero e dazi doganali. L'importo di queste entrate é di 16.058 milioni di ecu, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 9% dovuto alla forte espansione dei dazi doganali che ha assorbito la variazione di segno negativo delle altre risorse.

L'altra risorsa propria é denominata complementare perchè è destinata a coprire la differenza tra il livello massimo delle risorse proprie, calcolato applicando un'aliquota (gradualmente crescente dall'1,21% del 1995 all'1,27% nel 1999) alla somma dei PNL di tutti gli Stati membri[62], e le altre entrate, al fine di garantire l'equilibrio delle entrate e delle spese. Anche la disciplina di questa entrata non ha subìto modifiche.

Il residuo volume di entrata accertata nel 1995 é costituito dal contributo al Regno Unito a titolo di "correzione degli squilibri di bilancio", che ammonta a 59 milioni di ecu (62 nel precedente esercizio), dalle

---

[58] Un ecu é pari a 1.909 lire (12.6.1996).

[59] GUCE L 293 del 12.11.1994. In argomento, v. pure Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure prese per dare seguito alle osservazioni figuranti nella risoluzione che accompagna la decisione che concede il discarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1992,* Documenti di seduta, 22.3.1996, A4-0086/96.

[60] La ratifica delle decisioni in materia di risorse proprie é prevista dall'art. 201 CE. In tema, Camera dei deputati. Servizio studi e Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Attuazione della decisione UE in materia di risorse proprie,* Dossier Provvedimento, n. 283, XII legislatura, maggio 1995 e Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Attuazione della decisione n. 728 del Consiglio dell'Unine europea, adottata a Lussemburgo il 31 ottobre 1994, in materia di risorse proprie comunitarie (AC 2376),* Nota di lettura n. 17, agosto 1995.

[61] Per i Paesi meno prosperi (Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia) l'attuale sistema é penalizzante, in quanto essi destinano la maggior parte del PNL al consumo, per cui il loro imponibilee IVA é relativamente maggiore, rispetto ad altri Paese più prosperi, della relativa quota di PNL (regressività dell'IVA). Per questi Paesi la decisione comunitaria prevede la riduzione al 50% con effetto immediato.

[62] Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva del Consiglio sulla fissazione del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato,* Bruxelles 27.3.1996 COM (96) 124 def.

eccedenze (5.765 milioni di ecu contro -2.922 del 1994) e le altre entrate (tasse diverse dai prelievi, entrate derivanti dal funzionamento delle istituzioni, interessi di mora, ammende, ecc.), pari 709 milioni di ecu.

Quanto alle spese (v. *tavola 5)*, sono passate da 59.909,1 milioni di ecu del 1994 a 66.757,7 milioni di ecu, con un aumento dell'11,4%, che é certamente elevato, ma comunque inferiore all'aumento delle entrate (13,75%). La politica agricola continua ad assorbire la parte prevalente delle risorse comunitarie (51,7%), con 34,5 miliardi ecu con un aumento del 4,6 rispetto al 1994. Nel 1994 l'ammontare della spesa agricola era di 33,4 miliardi ecu, inferiore del 3,8% rispetto al 1993, che, con 34,7 miliardi di ecu, rappresenta il massimo storico in valore assoluto). In termini relativi, la spesa agricola ha subito invece nel periodo 1988-1994 un significativo ridimensionamento, passando dal 64,2% della spesa totale comunitaria al 55%[63]. Analoga contrazione, nello stesso periodo, ha riguardato il rapporto tra spesa agricola e prodotto interno lordo della Comunità: da 0,68 a 0,58 per cento[64].

Lo strumento operativo della politica agricola comunitaria é costituito dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-sezione garanzia (FEAOG-garanzia), che finanzia essenzialmente due categorie di spese: le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi (contributi agli esportatori per coprire il divario tra i prezzi dei prodotti agricoli nella Comunità e quelli del resto del mondo) e gli interventi destinati alla regolazione dei mercati agricoli, attraverso premi alla produzione, aiuti compensativi dei prezzi, compensi per il ritiro dei prodotti dal mercato e aiuti allo stoccaggio[65]. Nel 1995 é entrata a regime la riforma del 1992 in ordine ai seminativi; non sono state invece realizzate le riforme dell'organizzazione comune del mercato negli importanti settori del vino, degli ortofrutticoli e del riso[66].

Dal 1° luglio 1995 é diventato operativo l'accordo mondiale sul commercio (Uruguay Round) che per la prima volta trova applicazione anche in agricoltura: le decisioni più significative riguardano la riduzione degli aiuti interni al settore primario e la progressiva liberalizzazione degli scambi a livello internazionale. Con riguardo agli aspetti produttivi, il 1995 si é connotato per il contenimento della produzione e per il rialzo dei prezzi mondiali, particolarmente rilevante per i cereali. Ciò ha determinato il miglioramento dei redditi agricoli e il ridimensionamento delle giacenze[67]. Inoltre, dal mese di luglio 1995, l'Unione europea riesce ad esportare senza bisogno di erogare gli appositi contributi (restituzioni all'esportazione).

La seconda componente di spesa rilevante (ma comunque nettamente inferiore a quella destinata all'agricoltura) riguarda le politiche strutturali, deputate a rinforzare la coesione economica e sociale all'interno della Comunità, attraverso strumenti che saranno successivamente illustrati. L'importo dei pagamenti é di 19 miliardi di ecu (pari al 28,5% del volume complessivo), con un sensibile aumento del 18,5% rispetto al 1994.

L'ammontare delle spese amministrative é di 3.917 milioni di ecu, che rappresenta il 5,9% della spesa complessiva. Un terzo della spesa é destinato al funzionamento; due terzi al personale . La *tavola 6* espone la ripartizione degli oneri tra le varie istituzioni, con l'indicazione per ciascuna di esse delle relative unità di personale. In linea di massima si rileva una tendenziale corrispondenza tra le percentuali di incidenza sui rispettivi totali della spesa di personale e della consistenza di dipendenti. I soli disallineamenti significativi riguardano il Parlamento e il Consiglio. Per il primo si riscontra una percentuale incidentale della spesa superiore di quasi 4 punti a quella della consistenza di personale; la situazione é speculare, ma con un divario più contenuto, per il secondo che espone una percentuale di spesa del 6,9% contro una percentuale del personale dell'8,6%.

4.5. *Il bilancio 1996*

Nella precedente relazione si era riferito della tensione che aveva caratterizzato l'adozione del bilancio 1994. Questa tensione é sfociata nella presentazione all'inizio del 1995 di un ricorso del Consiglio contro l'atto del Presidente del Parlamento europeo del 14 dicembre 1994 che aveva constatato l'adozione definitiva del

---

[63] Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Section garantie. Exercise 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 8.

[64] Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Section garantie. Exercise 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 181.

[65] Commissione europea, *La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea. Relazione 1994*, Bruxelles-Lussemburgo, 1995.

[66] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione* europea. *Primo semestre* 1995, p. 49.

[67] Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 202.

bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995. Il ricorso del Consiglio è stato accolto dalla Corte di giustizia che, con sentenza del 7 dicembre 1995 (causa C-41/95 Consiglio dell'Unione europea/Parlamento europeo), ha annullato l'atto del Presidente del Parlamento di adozione del bilancio 1995, in quanto é intervenuto in un momento in cui il relativo procedimento non si era ancora concluso. Considerato tuttavia che la dichiarazione di invalidità é sopravvenuta ad esercizio quasi scaduto, la Corte di giustizia ha mantenuto fermi gli effetti del bilancio "sino alla data in cui esso sarà adottato definitivamente".

Il 22 febbraio 1995, la Commissione, in conformità all'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio del 29 novembre 1993, ha proceduto all'adeguamento tecnico delle prospettive finanziarie per il 1996, sulla base delle più recenti previsioni macroeconomiche disponibili.

Il progetto preliminare di bilancio 1996, elaborato dalla Commissione nel mese di aprile 1995 nel quadro delle prospettive finanziarie, ammonta a 86.28

Il 24 luglio il Consiglio, in prima lettura, ridimensiona il progetto di bilancio (86.020 milioni di ecu di stanziamenti per impegni e 81.360 milioni di ecu di stanziamenti per pagamenti). I tagli, che riguardano le politiche interne, le azioni esterne e le spese amministrative, sono motivati con una valutazione più restrittiva del fabbisogno.

Il progetto di bilancio viene emendato al rialzo dal Parlamento in prima lettura nel mese di ottobre, con un aumento (in materia di spese non obbligatorie) dell'ordine di 500 milioni di ecu tanto degli stanziamenti per impegni quanto degli stanziamenti per pagamenti.

Il 17 novembre il Consiglio determina, in seconda lettura, l'importo del progetto di bilancio in 86.288 milioni di ecu di stanziamenti per impegni e 81.593 milioni di ecu di stanziamenti per pagamenti, con un incremento rispetto alla sua prima lettura (rispettivamente 268 e 233 milioni di ecu), che comunque resta inferiore rispetto sia alla proposta iniziale della Commissione, sia agli emendamenti approvati in prima lettura dal Parlamento, che il 14 dicembre conferma in seconda lettura la propria posizione.

La procedura di bilancio si conclude il 21 dicembre con la constatazione ufficiale fatta dal Presidente del Parlamento[68].

Come si rileva dalla *tavola 7*, il totale generale delle entrate previste per il 1996 é di 81,9 miliardi di ecu (pari a circa 156 mila miliardi di lire), con un incremento dell'8,6% rispetto al 1995. Il 99% delle entrate sono costituite da risorse proprie, precedentemente indicate: l'elevatissima incidenza di questo comparto dipende dal fatto che in sede previsionale alcune poste sono iscritte per memoria. La composizione delle risorse proprie vede la netta prevalenza dell'IVA, che (v. *tavola 8*) incide sul totale in misura del 49, 9%.

E' il caso peraltro di notare che lo stesso rapporto era del 51,9% con riguardo al bilancio 1995 e del 57,7% con riferimento ai dati di consuntivo del medesimo esercizio. La seconda entrata per entità è costituita dalla risorsa PNL, pari al 31,4% del complessivo ammontare delle risorse proprie. Segue, sempre in ordine decrescente, il comparto delle risorse proprie tradizionali (prelievi agricoli, contributi zucchero e dazi doganali), che rappresenta il 18,2% del comparto.

La stessa *tavola 8* espone la situazione dei contributi degli Stati membri al finanziamento del bilancio dell'Unione europea, il cui importo, come si é visto, é di 81,3 miliardi di ecu. Al primo posto resta la Germania, che anzi vede aumentare la sua partecipazione dal 29,3 al 30 per cento. Inferiori invece le quote di partecipazione della Francia (dal 17,86% del 1995 al 17,6%) e soprattutto del Regno Unito, che riduce il suo onere dal 12,7% al 10,8%. Il sensibile miglioramento della posizione del Regno Unito penalizza l'Italia che aumenta la sua quota da 11,6 a 12,1 per cento, collocandosi così al terzo posto.

La struttura della spesa prevista per il 1996 é riportata nella *tavola 9*. La maggiore percentuale di incidenza, ancorché inferiore al corrispondente dato del 1995, riguarda sempre la politica agricola, con 47,19%. Al secondo posto si situano le politiche strutturali, per le quali si rinvia al paragrafo successivo. Tra le altre categorie di spese si segnalano, per la sostenuta variazione (8%) rispetto alle previsioni 1995, le azioni esterne.

[68] In tema, v. Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato e Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, n. 6/1995, p. 3.

5. Le azioni strutturali per il periodo 1994-95

Le politiche strutturali dell'Unione europea mirano a rinforzare la coesione economica e sociale dell'Unione, mediante la riduzione delle disparità strutturali tra le varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite (art. 130-A CE)[69]. Esse utilizzano quattro fondi per il perseguimento di sei obiettivi specifici.

I fondi strutturali sono i seguenti:

– Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, che finanzia investimenti produttivi, infrastrutture e azioni a favore delle piccole e medie imprese nelle regioni svantaggiate;

– Fondo sociale europeo (FSE), i cui interventi si incentrano sulla formazione professionale e gli aiuti per l'occupazione;

– Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia-sezione orientamento (FEAOG-orientamento), che promuove l'adeguamento delle strutture agricole e le azioni di sviluppo rurale;

– Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP), creato nel 1993, che supporta l'adeguamento delle strutture del settore.

I fondi sono utilizzati in base ai principi di:

– concentrazione: un numero limitato di obiettivi ben definiti;

– addizionalità: per ciascun obiettivo, lo Stato membro dovrebbe almeno mantenere il suo livello di spesa pubblica;

– partenariato: concertazione tra la Commissione e le autorità nazionali, regionali e locali;

– sussidiarietà: ricorso all'UE solo se necessario;

– programmazione: pianificazione globale e pluriennale degli interventi;

– cofinanziamento: aiuti dell'UE associati ad aiuti pubblici nazionali o regionali.

Gli obiettivi prioritari sono:

– obiettivo 1: adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo é in ritardo (< 75% della media UE del PIL procapite). Utilizza FESR, FSE, FEAOG-orientamento;

– obiettivo 2: riconversione economica delle zone industriali in declino (FESR, FSE);

– obiettivo 3: lotta contro la disoccupazione di lunga durata e inserimento professionale dei giovani e delle persone escluse dal mercato del lavoro (FSE);

– obiettivo 4: accompagnamento dei mutamenti industriali mediante misure preventive contro la disoccupazione (FSE);

– obiettivo 5a: adeguamento delle strutture agrarie e della pesca (FEAOG-orientamento, SFOP);

– obiettivo 5b: diversificazione economica delle zone rurali vulnerabili (FEAOG-orientamento, FSE, FESR);

– obiettivo 6: sviluppo delle regioni scarsamente popolate (<8 abitanti/Kmq). Questo obiettivo é in vigore dal 1° gennaio a favore di Finlandia e Svezia.

Le azioni cofinanziate dai fondi strutturali in base agli obiettivi 3, 4 e 5a possono essere attuate in qualsiasi regione del territorio comunitario. Gli obiettivi 1, 2, 5b e 6 sono invece "regionali", perché operano solamente in alcune regioni o parti di esse. Le regioni degli obiettivi 1 e 6 sono state selezionate dal Consiglio dei ministri. Quelle degli obiettivi 2 e 5b sono selezionate dalla Commissione, su proposta degli Stati membri. Gli obiettivi 1, 2, 5a e 5b sono plurifondo; gli obiettivi 3 e 4 monofondo[70].

Tra il 1984 e il 1994, l'incidenza dei fondi strutturali sul totale della spesa comunitaria, compreso il fondo di coesione[71], é passata dal 12% al 30%. Nel 1999 essa dovrebbe essere dell'ordine del 35%[72].

La *tavola 10* contiene il quadro programmatico dei finanziamenti 1994-1999 destinati ai fondi strutturali, disaggregati per obiettivi, fondi e Stati membri. L'ammontare complessivo della dotazione finanziaria è di 126 miliardi di ecu, di cui il 74,3% per l'obiettivo 1. Il Paese con la maggiore quota di finanziamenti é la Spagna: 24,1% (28%, con riguardo all'obiettivo 1). Seguono, a distanza, l'Italia (15%) e la Germania.

---

[69] Parlement européen. Direction Générale des Etudes, *Impact des dépenses publiques nationales sur les disparités regionales en Europe*, W-17, 1/1996.

[70] Commissione europea. Direzione generale XIV, *La politica strutturale a favore della pesca e dell'acquacoltura*, Santiago de Compostela, 2-3 ottobre 1995 (p. 47) e Inforegio, *I fondi strutturali e la riconversione delle zone in declino, 1994-1996*, ottobre 1995.

[71] Commissione europea, *Relazione annuale sullo strumento finanziario di coesione*, COM (95) 222. e Union européenne. Politique régionale et Cohésion, *Fonds de cohésion, premier bilan (1993-1994)*, Inforegio 15.2.1996.

[72] Commissione europea, *I fondi strutturali nel 1994. Sesta relazione annuale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 3.

6. La gestione dei fondi comunitari in Italia

6.1. *L'amministrazione italiana delle politiche comunitarie*

Dopo la soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno[73] i fondi comunitari concessi all'Italia nell'ambito delle politiche strutturali[74] sono gestiti, sulla base dei normali criteri di competenza dalle amministrazioni ordinarie centrali (Ministero dell'industria[75], dei lavori pubblici[76], dell'Università[77], dell'ambiente[78], Dipartimento per il turismo, ANAS, ecc.) e dalle amministrazioni regionali.

Le amministrazioni statali "capifila", con funzioni di coordinamento sono[79]:

– il Ministero del bilancio e della programmazione, attraverso il Servizio per le politiche di coesione (articolato in 9 settori operativi, aventi un organico complessivo di circa 70 unità), con il compito di coordinare gli interventi di riequilibro che rientrano negli obiettivi 1, 2 e 5b e di curare i rapporti con il FESR (d.lgs. n. 96/1993);

– il Ministero del tesoro, che opera mediante il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato, con funzioni di coordinamento finanziario e informativo e inoltre di controllo (legge n. 183/1987);

– il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, attraverso una apposita direzione generale (UCOPFL) che ha compiti di coordinamento per gli interventi di formazione rientranti negli obiettivi 3 e 4 e di interfaccia con il FSE. La stessa Direzione generale cura inoltre la gestione di alcune iniziative comunitarie tra le quali "Occupazione" e "ADAPT" e il programma Leonardo[80].

– il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, responsabile della gestione (attraverso l'omonima Direzione generale) degli interventi in materia di pesca, finanziati dallo SFOP, nonché del coordinamento degli interventi cofinanziati dal FEAOG-orientamento, mediante la Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali (nel cui ambito opera l'Ufficio strutture, con un organico di 39 persone).

E' di tutta evidenza che, in presenza di una rete così diffusa e articolata di strutture operative e di una pluralità di amministrazioni "capifila", la funzione di coordinamento diventa cruciale per la gestione dei fondi, sotto il duplice profilo dell'efficacia (conseguimento degli obiettivi predeterminati) e dell'efficienza (realizzazione tempestiva degli interventi al minimo costo).

Sennonché é proprio questa funzione che nell'attuale quadro normativo presenta forse i punti di maggiore criticità, come dimostra il seguente, probabilmente incompleto, elenco delle strutture deputate al coordinamento dei fondi strutturali (e quindi senza considerare la politica agricola e gli altri interventi). Svolgono infatti compiti di coordinamento:

1. il Consiglio dei ministri (art. 2.3.h legge n.400/1988);
2. il Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 5.3.a. citata legge n. 400);
3. la Conferenza per i rapporti tra lo Stato e le Regioni (art.12.5.b. legge n. 400);
4. il CIPE, titolare di competenze in materia di programmazione finanziaria (legge n. 183/1987) e di indirizzo nella politica economica (art 1 d.P.R. n. 284/1994), il quale si avvale del Comitato tecnico istruttorio istituito dall'art. 5 del citato d.P.R. n. 284;
5. il Ministro del bilancio, che "d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie ed il Ministro del tesoro, promuove e coordina la cooperazione tra le amministrazioni centrali dello Stato, le regioni e gli altri organismi interessati" (art.1 d.P.R. n. 284);

---

[73] Sull'argomento, v. il capitolo di questa relazione sul Ministero del bilancio e della programmazione economica.

[74] Per la gestione degli interventi in materia di agricoltura, v. paragrafo 6.5.

[75] Il Ministero dell'industria gestisce i seguenti programmi: Programma operativo multiregionale "Industria artigianato e servizi alle imprese", nonché i programmi di iniziativa comunitaria RECHAR Toscana e Sardegna, RETEX obiettivo 1 e obiettivi 2 e 5b e RESIDER II obiettivi 1, 2 e 5b. Nota del Ministero dell'industria del 29.5.1996.

[76] Il Ministero dei lavori pubblici é responsabile della gestione del Programma operativo "risorse idriche".

[77] Il Ministero dell'università gestisce un programma sulla ricerca.

[78] Il Ministero dell'ambiente segue l'attuazione del programma ENVIREG.

[79] "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni di cui all'intesa del 26.7.1995 tra il Governo italiano e la Commissione europea", del Ministero del bilancio (datato 19.12.1995), p. 5.

[80] Nel corso del 1995 il Ministero del lavoro ha mostrato buoni segni di recupero sul piano operativo, emanando 5 circolari per dare attuazione ai programmi operativi multiregionali del FSE. Ha inoltre concluso il partenariato con la Commissione, ottenendo le proroghe per l'utilizzazione integrale delle risorse relative alla programmazione FSE 1990-1993. Nota del Ministero del lavoro del 17.6.1996.

6. il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie (art. 1 legge n. 183/1987 e d.P.C.M. n.150 del 30 aprile 1990[81]);

7. il Ministro del tesoro (art.1 d.P.R. n. 284);

8. il Ministero degli affari esteri che collabora "affinché venga assicurata la coerenza fra le politiche perseguite dalla Comunità con il complesso delle azioni di politica economica e finanziaria nazionale" (art. 1 d.P.R. n. 284);

9. il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 19.1.o legge n. 400), nel cui seno operava la soppressa Segreteria per gli affari comunitari, che ha ceduto le sue competenze al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, all'Ufficio per il programma di Governo e al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie;

10. il Comitato interministeriale per il coordinamento strutturale (che non si riunisce da diverso tempo);

11. i numerosissimi Comitati di sorveglianza (di cui fanno parte funzionari statali regionali e comunitari), che hanno compiti (oltre che di monitoraggio) anche di coordinamento[82];

12. il Comitato consultivo previsto dall'art. 4 della legge n.183/1987 che, secondo informazioni dell'Amministrazione, non ha mai funzionato.

In questo quadro normativo sovraccarico ed incoerente si é venuta ad inserire la legge n. 341/1995 che all'art. 6 ha istituito, nell'ambito del Ministero del bilancio, un pletorico sistema di "cabine di regia " nazionale e regionali[83]. La cabina di regia nazionale[84], nel rispetto delle competenze di ciascuna amministrazione, ha il compito di coordinare "i rapporti di cooperazione tra tutte le amministrazioni pubbliche interessate agli interventi finanziati con fondi strutturali (...), nonché i rapporti di collaborazione con le regioni e con soggetti che gestiscono programmi comunitari".

Che i meccanismi organizzativi e procedurali previsti dalla legge favoriscano l'espletamento di una effettiva ed efficace attività di coordinamento è lecito però affacciare dubbi. Al riguardo, ci si limita a rilevare che:

– la "cabina" dipende funzionalmente dal Ministro del bilancio, ma può avvalersi di una struttura (Comitato per l'indirizzo e la valutazione, non ancora costituito) presieduta dal Ministro;

– la stessa cabina poi "interagisce"(art. 5), ossia intrattiene rapporti di equiordinazione, tra l'altro, con il ricordato Comitato tecnico istruttorio del CIPE, che però è configurato come struttura sottoordinata rispetto al Comitato per l'indirizzo e la valutazione[85], che, a sua volta e contraddittoriamente, ha rango inferiore a quello della cabina;

– per altro verso, lo stesso Comitato tecnico istruttorio é configurato come struttura sovraordinata all'ex Osservatorio delle politiche regionali (art. 4 d.lgs. n. 96/1993)[86], le cui funzioni, dopo la sua soppressione, sono ora esercitate dalla cabina (art.6.3 legge n. 341).

6.2. *Le procedure contabili*

I contributi che l'Italia versa all'Unione europea a titolo di risorse proprie figurano nel bilancio di previsione sia in entrata, nel titolo II relativo alle entrate extratributarie, sia in uscita, tra le spese correnti (titolo I) dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

In particolare, le risorse proprie tradizionali, che sono allocate nella rubrica 15 ("Comunità europea - Risorse proprie") della categoria XII ("Partite che si compensano con la spesa") del titolo II delle entrate[87], trovano compensazione nel capitolo di spesa 5971, iscritto nella categoria VII ("Poste correttive e compensative delle entrate") del titolo I delle spese. Nel bilancio per il 1996, l'importo di tali risorse proprie tradizionali (e del corrispondente capitolo di spesa compensativo) é di 2.800 miliardi di lire. Lo stesso meccanismo vale anche per la risorsa IVA, iscritta per lo stesso importo (9.000 miliardi di lire) nel capitolo di entrata 3985 della categoria XVII e nel capitolo di spesa 5976 della categoria VII, per le spese. La struttura di partita di giro, at-

---

[81] G.U. n. 139 del 16.6.1990.

[82] Art.6 regolamento n. 2081/93 e art. 27 regolamento n. 2082/199.

[83] Non tutte le cabine regionali sono state ancora istituite

[84] Il regolamento interno é stato approvato con d.P.R. n. 102 del 6 febbbraio 1996 (GU n. 52 del 2.3.1996).

[85] Ai sensi dell'art. 6 i componenti del Comitato tecnico istruttorio (che resta in vita) fanno parte in blocco del Comitato per l'indirizzo e la valutazione.

[86] Il Comitato tecnico istruttorio può avvalersi dei risultati dell'attività svolta dall'Osservatorio (art. 6.5.legge n. 341).

[87] Capitoli 3970, 3971, 3972, 3973, 3980, 3981, 3982, 3983 e 3988.

traverso l'utilizzo delle due categorie "compensative", in entrata ed in uscita, "dimostra la titolarità estera dei gettiti in discorso"[88].

Natura di partite di giro hanno anche il capitolo di entrata 3752 ed il capitolo di spesa 5977 , iscritti per memoria nelle citate categorie compensative, concernenti somme anticipate dallo Stato italiano per interventi di competenza dell'Unione europea, nonché le regolazioni previste dalle coppie di capitoli 3709 di entrata/5973 di spesa e 3710 di entrata/5975 di spesa.

La procedura contabile é invece diversa per la risorsa PNL, prevista solamente nella spesa, ma non nella entrata, in quanto, come si é visto, non deriva da entrate percepite dallo Stato. Nel bilancio per il 1996 la spesa in questione figura nel capitolo 5963 (sempre dello stato di previsione del Ministero del tesoro), per l'importo di 8.000 miliardi di lire. Questo capitolo, a differenza degli altri prima indicati, è iscritto nella categoria dei trasferimenti.

Gli importi compensativi monetari riscossi negli scambi tra gli Stati membri sono accertati sul capitolo di entrata 1472 - iscritto per memoria nella categoria III ("Imposte sulla produzione sui consumi e dogane") del titolo I ("entrate tributarie") - e impegnate sul capitolo di spesa 5924 iscritto nella categoria dei trasferimenti del titolo I del Tesoro[89].

Infine, per completezza, va menzionato il capitolo di spesa 5978 Tesoro sul quale sono imputate le somme che devono essere restituite all'Unione europea, perché non dovute.

Attualmente le risorse destinate ad interventi comunitari affluiscono al Fondo di rotazione di cui alla legge n.183/1987, che ha il compito di: (a) erogare alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento nazionale; (b) concedere anticipazioni a fronte dei contributi che gravano sul bilancio comunitario; (c) provvedere all'erogazione delle somme relative ai contributi ed alle anticipazioni.

Il Fondo opera con criteri di cassa, mediante un conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (art. 74 legge n. 142/1992). Su questo conto corrente affluiscono:

– i rimborsi comunitari per spese cofinanziate dal FEAOG-orientamento (ex azioni indirette) e i rimborsi comunitari per spese del settore agricolo cofinanziate a carico del bilancio comunitario su capitoli non inclusi nel FEAOG-orientamento;

– i contributi comunitari a valere sul FESR, FSE, FEAOG-orientamento e SFOP, nonché quelli concernenti i programmi di iniziativa comunitaria[90];

– i contributi comunitari a valere sul FESR, FSE, FEAOG-orientamento ed ex linea 551 per il cofinanziamento dei programmi integrati comunitari (PIM), dei programmi nazionali di interesse comunitario (PNIC) e di eventuali altri programmi e progetti analoghi.

Restano escluse le operazioni riguardanti erogazioni comunitarie originate da rapporti diretti tra la Comunità e soggetti privati[91].

6.3. *Il saldo finanziario tra Italia e Unione europea*

La situazione dei rapporti finanziari tra Italia e Unione europea nel periodo 1991-1995 risulta dal seguente prospetto:

in miliardi di lire

Anno	Contributi IT a UE	Contributi UE a IT	Saldo negativo
1991	13.385,6	11.141,5	2.241,1
1992	13.102,6	11.320,3	1.782,3
1993	18.636,9	14.387,6	4.249,3
1994	16.902,5	12.359,8	4.542,7
1995	15,875,3	14.164,9	1.710,4
Totale	77.902,9	63.374,1	14.528,8

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

[88] Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Sessione di bilancio 1996-98, Flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea: note informative*, Elementi di documentazione n. 18, ottobre 1995, p. 4.

[89] Nel 1995 le relative somme sono state fatte affluire nel conto di tesoreria denominato "Ministero del tesoro - Feoga-garanzia". Cfr. Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Sessione di bilancio 1996-98, Flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea: note informative*, Elementi di documentazione n. 18, ottobre 1995, p. 5.

[90] Commissione europea, *Guida alle iniziative comunitarie 1994-1999*, 1^ edizione, Bruxelles-Lussemburgo, 1994.

[91] Circolare n. 188105 del 16.11.1992 del Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per l'amministrazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

E' stato preso in considerazione il periodo che ha inizio dall'esercizio 1991, perché da quell'anno l'Italia é contribuente netto, versa cioè all'Unione europea, per il finanziamento comunitario, attraverso il meccanismo delle risorse proprie, una somma maggiore di quella che ne riceve. Naturalmente, i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione non possono essere ricondotti al solo versante finanziario, al "famigerato giusto ritorno"[92], perché l'appartenenza alla Comunità ha implicazioni anche politiche, economiche, monetarie e culturali.

E, tuttavia, é motivo di preoccupazione, come si diceva l'anno scorso[93], che un Paese, come l'Italia, afflitto da gravi disparità territoriali[94], tragga risultati finanziari negativi dall'appartenenza ad un'entità sovranazionale che della coesione economica e sociale - e quindi della riduzione dei divari di sviluppo delle regioni e del recupero delle regioni meno favorite - fa un obiettivo prioritario della sua azione.

Nel periodo considerato, il saldo negativo dell'Italia ammonta complessivamente a 14,5 mila miliardi di lire. Da notare però che il disavanzo del 1995 é molto più contenuto rispetto ai dati dei due esercizi precedenti.

6.4. *I trasferimenti dell'Italia all'Unione europea*

Nel 1995, l'Italia ha versato a titolo di risorse proprie all'Unione europea la somma di 15.875,3 miliardi di lire, inferiore del 6,1% rispetto all'anno precedente, che, a sua volta, aveva subito una diminuzione del 9,3% nei confronti del 1994, che rappresenta il massimo storico. La flessione degli ultimi anni é in sé però poco significativa, in quanto dipende dall'allargamento dell'Unione, e quindi dal maggior numero di partecipanti al finanziamento del bilancio comunitario. Alla riduzione dei contributi degli Stati membri all'Unione corrisponde, infatti, specularmente, una diminuzione dei finanziamenti dell'Unione agli Stati membri.

Per valutare l'effettiva rilevanza degli oneri finanziari a carico dei vari Paesi é necessario prendere in considerazione le percentuali di incidenza dei contributi nazionali sull'ammontare complessivo del bilancio dell'Unione. Da questo punto di vista, la situazione dell'Italia nel 1995 appare nettamente sfavorevole, la percentuale di incidenza essendo passata dall'11,6% al 12,1%, sicché il nostro paese si viene a collocare per la prima volta al terzo posto, davanti al Regno Unito.

Il contributo italiano all'Unione risulta così disaggregato:

in miliardi di lire

	1994		1995	
Risorse proprie tradizionali*	2.213,1	13,09	2.543,9	16,02
Risorsa IVA	9.514,7	56,29	8.863,5	55,83
Risorsa PNL	5.174,7	30,61	4.467,9	28,14
Totale	16.902,5	100,00	15.875,3	100,00

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

* Al netto della trattenuta del 10% quale rimborso agli Stati membri delle spese di riscossione

Anche per l'Italia la quota maggiore del finanziamento del bilancio comunitario é costituita dalla risorsa IVA (55,8% del contributo complessivo), che, pur registrando una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (56,3%), supera di ben 7 punti la media comunitaria (cfr. *tavola 8*). Segue, con il 28,1%, la risorsa complementare sul PNL, anch'essa in diminuzione rispetto al 1994 (30,6%). Specularmente, si riscontra un aumento dal 13,09% al 16,02% delle risorse tradizionali, che comunque restano al di sotto del livello medio comunitario (18,2%).

---

[92] Così, la risposta della Commissione all'interrogazione di un europarlamentare italiano sull'utilizzazione dei finanziamenti comunitari, in GUCE C 207 del 6.10.1995, p. 37.

[93] Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 481.

[94] Per l'evoluzione dei divari del reddito del Mezzogiorno rispetto alle altre regioni svantaggiate europee, v. Svimez, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni diEuropa*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 25. V. pure Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Anno 1995, Considerazioni finali*, p. 15.

6.5. *I trasferimenti dell'Unione europea all'Italia*

Nel 1995 l'Unione europea ha versato complessivamente all'Italia la somma di 14, 2 miliardi di lire,così ripartiti:

in miliardi di lire

	1994		1995	
FEAOG-garanzia	6.627,5	53,62	6.885,7	48,6
FEAOG-orientamento	603,3	4,88	845,3	6,0
FESR	2.456,9	19,88	2.807,3	19,8
FSE	478,3	3,87	1.298,6	9,2
SFOP	—	—	65,5	0,5
Altri contributi	2.193,7	17,75	2.262,3	16,0
Totale	12.359,7	100,00	14.164,9	100,0

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Rispetto al 1994 il contributo comunitario all'Italia è aumentato del 14,6%, laddove, come si é visto prima, la percentuale della partecipazione italiana al bilancio dell'Unione è diminuita: ciò spiega il miglioramento del saldo negativo, passato da 4,5 a 1,7 miliardi.

L'analisi della struttura del contributo mette in evidenza una consistente flessione dei finanziamenti all'agricoltura (scesi di 5 punti: dal 53,6% al 48,6%), cui corrisponde un aumento della quota dei fondi strutturali, con particolare riguardo alla politica regionale (+19,8%).

Il complessivo miglioramento degli indicatori finanziari relativi al 1995 non é il risultato di una crescita di efficienza dell'amministrazione italiana, ma solo l'effetto contingente del recupero dei notevoli ritardi nella gestione dei finanziamenti assegnati all'Italia nell'ambito del quadro comunitario di sostegno 1989-1993[95] e in epoca precedente; ricupero che é stato possibile grazie ad uno straordinario impegno organizzativo del Ministero del bilancio.

Si é riferito nella relazione dello scorso anno delle notevoli difficoltà che aveva incontrato l'Italia nella gestione dei fondi comunitari, difficoltà che avevano indotto il Ministero del bilancio ad assumere l'iniziativa, valutata positivamente dalla Corte, di costituire, d'accordo con la Commissione europea, nell'ambito del Servizio per le politiche di coesione, una "unità di crisi", incaricata dell'attività di monitoraggio e di azioni di stimolo e sollecitazione nei confronti delle amministrazioni italiane che gestiscono i fondi.

Secondo informazioni dell'Amministrazione, l'attività dell'unità di crisi ha "consentito di limitare la perdita" di 283 miliardi di lire sui finanziamenti ante 1989, rispetto ai 1.630 miliardi di lire a rischio[96].

La situazione restava tuttavia grave per i fondi del quadro comunitario di sostegno 1989-1993, il cui ritmo di utilizzazione era piuttosto lento, con particolare riguardo ai programmi gestiti dalle amministrazioni regionali. Secondo la Commissione europea, alla fine del 1994, i pagamenti rappresentavano, nonostante la proroga di 12 mesi, appena il 64% delle risorse disponibili (72% per gli interventi multiregionali e 51% per gli interventi regionali).

Problemi maggiori - segnala la Commissione - per le sovvenzioni globali, per le quali "l'obbligo di garanzia imposto dal Ministero del tesoro, nonché il carattere innovativo degli interventi (...) spiegava il tasso ancora modesto dei pagamenti nazionali" (il 15% mediamente per le sovvenzioni globali multiregionali). Per quanto riguarda infine i programmi integrati mediterranei (PIM), gli impegni erano stati completati, ma nonostante "i progressi considerevoli, le regioni non hanno potuto ricuperare il ritardo accumulato negli anni precedenti".

La Commissione conclude così testualmente la sua valutazione sulle performances dell'Italia: "Per quanto riguarda le regioni italiane dell'obiettivo 1, l'utilizzazione dei fondi strutturali si é rivelata alquanto insoddisfacente (l'Italia é all'ultimo posto tra gli Stati beneficiari dell'obiettivo 1). Tra i fattori che contribuiscono a spiegare siffatta situazione si possono menzionare:

- l'instabilità politica - in particolare a livello regionale - che ostacola il processo decisionale;
- la lentezza delle procedure amministrative;

[95] Per la nozione di quadro comunitario di sostegno, vedi art. 85 regolamento n. 2081/93 del Consiglio del 20.7.1993.

[96] Nota del Ministero del bilancio dell'11.6.1996.

– la carenza delle strutture dell'amministrazione centrale e regionale, che hanno risentito anche della soppressione 'della politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno' e i ritardi nell'avvio della nuova politica ordinaria per le regioni svantaggiate del paese;

– le nuove leggi più restrittive in materia di appalti pubblici, che hanno praticamente bloccato l'aggiudicazione dei lavori;

– i problemi riscontrati per mettere a disposizione le risorse nazionali di contropartita in un momento in cui si sta adoperando per risanare le finanze pubbliche"[97].

Si é riportato per esteso il brano della Commissione sulla gestione italiana dei fondi strutturali, perché esso non si limita ad esporre i tassi di utilizzazione dei vari finanziamenti, ma, derogando insolitamente alla prassi di non impegnarsi in valutazioni di ordine generale sugli Stati membri, contiene un'analisi impietosa dell'inefficienza italiana, che investe tutti gli aspetti: politici, procedurali, organizzativi e finanziari.

Per tentare di uscire da questa situazione di impasse e scongiurare soprattutto la revoca dei finanziamenti non utilizzati, il Governo italiano ha concluso nel luglio 1995 un'intesa con la Commissione, con la quale si é impegnato a rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi, al fine di ottenere un'altra proroga dei termini di scadenza per l'utilizzo dei fondi.

In particolare, il Governo si é impegnato a:

(a) rafforzare le strutture amministrative centrali e regionali;

(b) potenziare le attività di monitoraggio e assistenza tecnica;

(c) accelerare le procedure;

(d) assicurare la copertura finanziaria di parte nazionale per il periodo 1994-99;

(e) valorizzare le risorse umane.

Al 31 dicembre lo stato di attuazione degli impegni può essere così sintetizzato[98]:

(A) al fine di rafforzare le strutture amministrative é stato istituito il sistema delle "cabine di regia" di cui si è già detto[99];

(B) é stato attivato il nuovo sistema informativo centralizzato di monitoraggio tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio;

(C) sono state assunte talune iniziative per l'accelerazione delle procedure: modifica della normativa sulla conferenza di servizio (art. 3 l. 273/1995), nomina di commissari *ad acta* con l'incarico di surrogare le amministrazioni inerti (art. 5 citata l. 273), revoca dei finanziamenti nei confronti delle amministrazioni ritardatarie (art. 5 l. 341/1995), possibilità per il Ministero dei lavori pubblici di stipulare convenzioni con la SOGESUD S.p.A. (art. 10 l. 341/1995); modifica delle disposizioni sui controlli interni (art. 5 citata l. 273); istituzione del Nucleo operativo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi (d.P.C.M. 11.1.1995 e ora art. 55 legge comunitaria 1994);

(D) al fine di coordinare meglio le risorse destinate al cofinanziamento degli interventi é stato disposto il trasferimento al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie delle risorse di cui all'art. 25 della legge n. 845/1978;

(E) per migliorare la formazione del personale é stato deciso l'invio di funzionari italiani presso la Commissione.

Questa eccezionale mobilitazione di sforzi ha consentito una certa accelerazione dei pagamenti, anche se la situazione resta tuttora insoddisfacente. Come risulta dalla *tavola 11*, elaborata sulla base di informazioni comunicate dal Ministero del bilancio, il rapporto complessivo pagamenti/investimenti dei fondi relativi al quadro comunitario di sostegno 1989-93 risulta al 31 dicembre 1995 di appena il 71%.

La situazione é ancora più preoccupante per i finanziamenti concessi all'Italia per il periodo 1994-1999, che ammontano complessivamente per i quattro fondi strutturali a 19 miliardi di ecu. Le *tavole 12* e *13* contengono la ripartizione della spesa per anni e per regioni.

In argomento non si dispone di informazioni di fonte comunitaria sul tasso di utilizzazione dei vari Stati membri. Valutazioni significative possono tuttavia essere tratte dalla comparazione tra la ripartizione tra i vari Paesi delle risorse destinate alle politiche strutturali per il periodo in questione, risultante dalla *tavola 10*, e la situazione degli impegni e dei pagamenti degli stessi Paesi nel 1994 riportata nelle *tavole* da *14* a *19*. La com-

---

[97] Commissione europea, *I fondi strutturali nel 1994. Sesta relazione annuale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 140.

[98] V. "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni di cui all'intesa del 26.7.1995 tra il Governo italiano e la Commissione europea", del Ministero del bilancio (datato 19.12.1995).

[99] In attesa della costituzione della cabina di regia nazionale, é stato organizzato con decreto ministeriale del 30.10.1995 un gruppo di lavoro incaricato di seguire l'attuazione degli impegni.

parazione, a livello di percentuali di incidenza degli Stati membri sui rispettivi totali, tra risorse disponibili e pagamenti, consente infatti di rilevare in modo indiretto e approssimativo la velocità di spesa.

Per le spese relative all'obiettivo 1 (che come si é detto costituisce il 74,3 dell'intera dotazione finanziaria dei fondi strutturali) si rileva che l'incidenza dei pagamenti dell'Italia sul totale comunitario, pari al 9,8% (*tavola 14*), è inferiore al dato omologo concernente le risorse disponibili (*tavola 10*), che è del 15,8%. Considerazioni analoghe valgono anche per gli obiettivi 5a e 5b.

Le preoccupazioni circa la lentezza di attuazione dei programmi di spesa 1994-1999 trovano fondamento nelle informazioni fornite dal Ministero del bilancio. Alla data del 31 dicembre 1995, il rapporto pagamenti/investimenti con riguardo all'obiettivo 1 è dell'8,4% per gli interventi multiregionali e del 2,7% per gli interventi regionali. Percentuali basse di utilizzazione risultano pure per altri obiettivi.

Il problema della scarsa utilizzazione dei fondi comunitari é sul tappeto ormai da tempo. Anno dopo anno esso é denunciato dalle istituzioni comunitarie[100] e dalle autorità nazionali[101], ma le soluzioni appropriate tardano ad apparire.

Il tema è stato oggetto anche di una recente indagine conoscitiva della Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati[102] che, nel suo documento conclusivo[103], propone le seguenti quattro direttrici di intervento:

– individuazione di una struttura amministrativa centrale in grado di formulare precisi ed obiettivi indirizzi programmatici;

– centralizzazione a livello regionale della gestione delle risorse comunitarie;

– avvio di procedure informatizzate di controllo e monitoraggio dal momento dell'appalto fino a quello della consegna dei lavori;

– previsione di "azioni di supplenza" nel caso di ritardi delle amministrazioni.

Anche la gestione del FEAOG-garanzia continua a presentare aspetti critici finanziari ed organizzativi. Sotto il primo profilo va anzitutto evidenziato che nel triennio 1992-1994 il contributo comunitario all'Italia si é ridotto di un terzo, passando da 5.134,4 a 3.460,6 milioni di ecu[104].In una prospettiva più lunga si rileva che l'incidenza del contributo italiano sul totale comunitario, che nei primi anni '80 si aggirava sul 20% nel 1994 era scesa al 10,4%[105].

Nel 1995 il contributo si é ulteriormente e notevolmente ridotto, come risulta dal seguente prospetto.

in miliardi di lire

	1994		1995	
AIMA	5.660,-	-13,55%	3.713,0	-34,39%
Ente risi	15,5	74,16%	13,7	-11,61%
Ministero finanze	707,6	-61,19%	783,7	0,49%
Fondo di rotazione	247,7	47,86%	238,8	-3,58%
Totale	6.630,8	-22,48%	4.749,3	-28,37%

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

---

[100] Oltre al giudizio negativo della Commissione europea prima riportato, v. l'audizione del Commissario Bonino presso la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei deputati, nella seduta del 30 novembre 1995.

[101] V. le numerose audizioni di responsabili politici e amministrativi in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 485, nonché Sottosegretario al Ministero del bilancio e della programmazione economica, in Europa e Mezzogiorno. *Dossier di documentazione comunitaria*, n. 33, p. 67.

[102] Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, in *Atti Parlamentari*, XII legislatura, Roma, 1996. Si v. pure Camera dei deputati. Servizio studi, *V Commissione. Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali*, Documentazione di base n. 15, XII legislatura, settembre 1995; Camera dei deputati. Servizio studi, *V Commissione. Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali. Allegati*, Documentazione di base n. 15/1, XII legislatura, settembre 1995.

[103] Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, XII legislatura, Roma, 6 marzo 1996, p. 61.

[104] Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA- Section garantie. Exercise 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final, p. 219.

[105] Anche i finanziamenti della BEI all'Italia si sono ridotti nel 1994. Banca europea degli investimenti, Relazione annuale 1994, p. 9.

Come si é rilevato, il FEOAG-garanzia finanzia le restituzioni all'esportazione e gli interventi per la regolazione dei mercati. Per le restituzioni é stata erogata nel 1995 la somma complessiva di 830 miliardi e sono stati recuperati per incameramento di cauzioni e e pagamenti indebiti 13,6 miliardi[106].

Quanto agli interventi sul mercato é da notare che l'82,9% delle risorse comunitarie assegnate all'Italia a carico del FEAOG-garanzia (che, come si é notato, costituisce quasi la metà dell'intero finanziamento comunitario all'Italia) é gestito dall'AIMA, ossia dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, trasformata nel maggio 1994 in Ente con un decreto-legge, che, nel mese di giugno 1995, alla sesta reiterazione, fu dichiarato dall'Assemblea del Senato della Repubblica privo dei requisiti costituzionali di "necessità ed urgenza", con la conseguente soppressione dell'Ente e reviviscenza dell'Azienda.

Si osservava nella precedente relazione[107] che il prolungato regime commissariale dell'AIMA, l'incertezza sulle strategie della politica agricola e le tensioni tra Esecutivo e Legislativo sul suo definitivo assetto avevano ridotto ulteriormente l'efficienza di questa struttura: efficienza già bassa come dimostrava il contenzioso con la Commissione, che, in sede di appuramento dei conti, ossia della verifica di regolarità e legittimità effettuata sulla documentazione giustificativa della spesa, al fine di determinarne l'importo del rimborso agli Stati membri, penalizza fortemente l'Italia, come dimostra la vicenda delle "quote latte"[108]. Si aggiungeva che l'AIMA non era stata in grado neanche di approvare i rendiconti 1993 e 1994.

La validità di questi rilievi resta ancora valida. Essi vanno anzi rimarcati, in quanto nessuna misura - né legislativa, né amministrativa - é stata adottata nell'anno trascorso per risolvere i gravi problemi dell'Azienda[109]. La sola iniziativa rilevante sul piano politico-amministrativo é rappresentata dalla costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'AIMA, che, pur non essendo stata in grado di concludere i lavori, ha acquisito una notevole massa di informazioni sull'attività di gestione e di controllo, che dovranno essere attentamente valutati in vista della predisposizione del progetto di riforma dell'Azienda[110].

Resta da aggiungere che:

– il rendiconto relativo all'esercizio 1995 non é stato predisposto[111];

– la Commissione con decisione del 10.4.1996[112] ha ritenuto non rimborsabile la somma complessiva di 823,1 miliardi di lire, di cui 631,3 per l'esercizio 1992[113] e 191,8 per l'esercizio 1993;

– la vicenda delle quote latte[114] ha avuto un seguito, in sede comunitaria[115], con il consolidamento definitivo dell'aumento di 900.000 tonnellate del contingente nazionale[116] e, in campo nazionale, con l'apertura di un contenzioso tra Stato e Regioni[117].

7. La protezione degli interessi finanziari comunitari: le frodi e i controlli

Il 1995 dà un considerevole contributo alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea con l'approvazione di due importanti provvedimenti: il regolamento n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre e la convenzione adottata con atto del Consiglio del 26 luglio.

---

[106] Nota del Ministero delle finanze del 29.5.2996.

[107] Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 485.

[108] In argomento, v. il capitolo di questa relazione concernente il Ministero delle risorse agricole, forestali ed alimentari.

[109] Il Governo il 6 giugno ha presentato un disegno di legge sulla riforma dell'Azienda, che non é stato però mai inserito all'ordine del giorno, sino allo scioglimento anticipato delle Camere.

[110] Senato della Repubblica - Camera dei Deputati. Commissione parlamentare d'inchiesta sull'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, *Osservazioni del Presidente, Sen Giovanni Robusti, sull'attività svolta al 16 febbraio 1996, ai sensi della delibera assembleare del 28 febbraio 1996*, Roma, 3 maggio 1996.

[111] Nota dell'AIMA del 16 maggio 1996.

[112] Trasmessa dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali con nota del 6.6.1996

[113] Commission européenne, *Rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'appurement des comptes du FEOGA, Section Garantie, au titre de l'exercise 1992*, Bruxelles, 22.9.1995.

[114] La somma non riconosciuta regolare dalla Commissione in sede di appuramento dei conti per l'esercizio 1992 é di 463,2 miliardi di lire.

[115] Il Parlamento europeo con la risoluzione che accompagna la decisione di discarico per l'esercizio 1992, prima citata, "rileva e deplora il fatto che la Commissione ha attivato in Italia e in Spagna un programma di riscatto della produzione lattiera senza base giuridica", rilevando che "la perdita cumulativa connessa a tale atto illecito per i contribuenti ammonta a circa 170 milioni di ecu".

[116] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Primo semestre 1995*, p. 51.

[117] Corte costituzionale, sentenza n. 534 del 15-29.12.1995. Si v. pure le sentenze n. 520 del 15-28.12.1995 e n. 146 del 2-7.5.1996.

Il regolamento[118] detta norme di carattere generale sui controlli, nonché sulle misure e le sanzioni in materia di "irregolarità al diritto comunitario", ossia di "qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio" comunitario. Controlli, misure e sanzioni sono retti dai principi di effettività, proporzionalità, dissuasività, irretroattività e prescrivibilità. In particolare, i controlli devono tendere ad "assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari delle Comunità", tenendo conto delle specificità di ciascun settore, del principio di congruenza agli obiettivi, delle prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri, nonché dell'esigenza di evitare vincoli economici e costi amministrativi eccessivi. Le normative di settore dovranno contenere le disposizioni necessarie per garantire un "controllo equivalente mediante il ravvicinamento delle procedure e dei metodi di controllo".

Fatti salvi i controlli di competenza degli Stati membri e della Corte dei conti europea, la Commissione europea può espletare, sotto la propria responsabilità, la verifica (anche mediante sopralluoghi): (a) della conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie; (b) dell'esistenza dei documenti giustificativi e della relativa concordanza con le entrate e le spese delle Comunità; (c) delle condizioni in cui sono eseguite e verificate le operazioni finanziarie.

La differenza tra "misure" e "sanzioni" dipende dalla gravità delle irregolarità: se manca l'intenzionalità o la negligenza si applicano le misure, come il rimborso degli importi indebitamente percepiti e la perdita della garanzia; altrimenti trovano applicazione le sanzioni amministrative (pagamento di una sanzione, pagamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite, revoca di un'autorizzazione, ecc.).

La convenzione prevede l'obbligo per gli Stati membri di inserire nelle loro legislazioni penali l'illecito della "frode", come definito dall'art. 1, e applicare le conseguenti sanzioni, che, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia, devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Prevede inoltre la responsabilità penale dei dirigenti di imprese per atti fraudolenti commessi da "persone soggette alla loro autorità per conto dell'impresa". La convenzione entra in vigore novanta giorni dopo la notifica da parte dello Stato membro che procede per ultimo alla ratifica.

Nel 1995 sono stati inoltre adottati alcuni provvedimenti legislativi in materia di controllo del FEAOG-garanzia. Tra questi merita segnalazione quello concernente la cosiddetta lista nera. Trattasi del regolamento n.1469/95 del 22 giugno che istituisce un dispositivo volto ad identificare gli operatori che, in base a precedenti esperienze, presentano un rischio di inaffidabilità in ordine alla corretta esecuzione degli obblighi connessi ad alcuni interventi del fondo. Nei confronti di queste persone gli Stati membri devono prendere, nel rispetto di alcuni principi di garanzia (audizione preventiva, diritto d'appello, proporzionalità, non discriminazione), le seguenti misure: intensificazione dei controlli; sospensione dei pagamenti per le operazioni in corso; esclusione temporanee da alcune operazioni.

Tra i documenti elaborati dalla Commissione sul tema delle frodi sono da menzionare il Programma di lavoro 1995, adottato nel mese di febbraio 1995[119], il rapporto 1995[120] e il documento di sintesi sull'applicazione negli Stati membri dell'art. 209-A CE che per contrastare le frodi al bilancio comunitario introduce i principi di assimilazione ("Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari") e di cooperazione (" Gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni").

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha preso atto del documento di sintesi della Commissione, invitando gli Stati membri e le istituzioni ad adottare le misure necessarie per assicurare un livello equivalente di protezione in tutta la Comunità.

Come risulta dalla *tavola 20*, nel 1995 sono stati comunicati dagli Stati membri 4.396 casi di irregolarità, ai quali vanno aggiunti 362 casi rilevati direttamente dalla Commissione, per un totale di 4.758 casi. Nel quadriennio 1992-95 il numero delle irregolarità risulta più che raddoppiato (121%). Ancora più marcato il tasso di crescita dell'importo delle irregolarità, che nel periodo considerato si é quintuplicato (da 204 a 1.146 milioni di ecu).

---

[118] Recentemente é stata presentata una proposta di regolamento in argomento (GUCE C 84 del 21.3.1996).

[119] Commissione delle Comunità europee, *Lotta contro le frodi. Programma di lavoro 1995*, Bruxelles 8.2.1995, COM (95) 23 def.

[120] Commission des Communautés européennes, *Protection des intérgts financiers de la Communauté. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1995*, Bruxelles, 8.5.1996.

Anche se la tendenza al rialzo non va sopravvalutata, in quanto dipende in parte dal miglioramento dell'attività di rilevazione, che negli ultimi tempi utilizza tecniche di analisi di rischio per la programmazione dei controlli, emerge tuttavia un fattore evolutivo che va evidenziato. Si tratta dell'impegno diretto della Commissione nella rilevazione delle irregolarità, molto importante sul piano finanziario: le irregolarità accertate dalla Commissione mentre sono infatti del tutto trascurabili in termini numerici (362 casi nel 1995, pari al 7,6% del totale), rivestono invece grande rilevanza in ordine all'importo, che é addirittura superiore a quello delle irregolarità comunicate dai 15 Stati membri.

L'analisi delle frodi al bilancio comunitario a livello aggregato é comunque scarsamente significativo, attesa la diversità dei sistemi di gestione e di controllo delle risorse finanziarie, nonchè della soglia di rischio. Da qui la necessità di disaggregare i dati per tipi di intervento: risorse proprie tradizionali (prelievi agricoli, contributi zucchero e dazi doganali), FEAOG-garanzia e fondi strutturali. La *tavola 21* espone infatti una situazione differenziata: oltre la metà delle frodi comunicate dagli Stati membri concernono l'agricoltura, e ciò vale sia per il numero dei casi (1.754 casi, pari al 56,6% del totale), sia per l'importo delle irregolarità (53,2%). Di quelle residue, l'85% dei casi riguarda le risorse proprie tradizionali.

Anche la situazione dell'Italia é diversificata: é al primo posto per le irregolarità in materia di agricoltura (sia per numerosità, sia per importo); riveste invece una posizione più defilata per le altre categorie di frodi, collocandosi comunque al secondo posto, dopo la Germania, a livello complessivo.

Secondo informazioni del Ministero delle finanze[121], nell'ambito del FEAOG-garanzia le irregolarità di maggiore rilevanza finanziaria verificatesi nel 1995 riguardano i settori dei cereali (56,9%) e vitivinicolo (22,4%). Quanto alle risorse proprie tradizionali, sono state rilevate 148 irregolarità per un importo di diritti evasi pari a 95,3 miliardi di lire. Il maggior numero di casi concerne il contrabbando di tabacco.

L'art. 55 della legge comunitaria 1994[122] "al fine di assicurare un maggior impulso all'azione di contrasto alle frodi comunitarie", ha istituito il Nucleo speciale della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie, che opererà sulla base di un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988. Come si evince dalla previsione legislativa che fa salvi gli stanziamenti di bilancio iscritti nello stato di previsione del Ministero delle finanze - Guardia di finanza - e i contingenti previsti dagli organici, il Nucleo sarà incardinato nel Corpo della Guardia di finanza. Resta da vedere la sorte dell'altro Nucleo della stessa Guardia di finanza istituito presso il Dipartimento delle politiche comunitarie, con d.P.C.M. dell'11 gennaio 1995.

Le altre strutture che operano nel settore sono il Comitato consultivo contro le frodi (da alcuni mesi inattivo), l'Ispettorato repressione frodi del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che può avvalersi del Reparto operativo dell'Arma dei carabinieri (art. 8 legge n. 491/1993) e il "Comitato tecnico con funzioni di organismo di contatto delle amministrazioni dello Stato aventi compiti di controllo nel settore vitivinicolo", costituito con decreto del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie dell'11 maggio 1992[123].

Nel corso del 1995 la Corte dei conti europea ha effettuato 21 visite di controllo, prevalentemente in materia di fondi strutturali.

Altrettanti controlli sono stati svolti dall'Ispettorato generale per l'amministrazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, della Ragioneria generale dello Stato, su delega del Controllo finanziario dell'Unione europea.

Quanto ai controlli esercitati dalle autorità italiane, risultano effettuate 4.315 inchieste in materia di FEAOG-garanzia da parte del Dipartimento delle dogane del Ministero delle finanze[124], che hanno accertato un'evasione superiore a 67 miliardi di lire. Infine, l'Agecontrol ha effettuato nel corso della campagna oleicola 1994/95 6.635 interventi ispettivi, per un totale di 28.741 giornate[125].

---

[121] Nota del Dipartimento delle dogane del 14.5.1996.

[122] Legge n. 52 del 6 febbraio 1996.

[123] G.U. n. 144 del 20.6.1992.

[124] Nota del 17.6.1996.

[125] *Rapporto Agecontrol. Campagna oleicola 1994/95*, p. 21.

8. Conclusioni

Dal 1991 l'Italia è contribuente netto, versa cioé all'Unione europea una somma maggiore di quella che ne riceve. Il saldo negativo complessivo per il periodo 1991-95 ammonta a 15,9 mila miliardi di lire. Non é fuori luogo notare che manovre finanziarie di minore entità suscitano aspri dibattiti politici e forti reazioni sociali.

Certo, il versante finanziario non esaurisce il senso dell'appartenenza all'Unione europea, che ha anche implicazioni politiche, economiche, monetarie e culturali. E, comunque, non tutti i Paesi possono trarre sempre vantaggi finanziari. Ragioni di solidarietà politica e soprattutto il convincimento che, in media, almeno in una prospettiva di lungo termine, i vantaggi superano i costi possono anche indurre un Paese ad accettare senza recriminazioni sacrifici finanziari.

Il fatto è, però, che la responsabilità prevalente del peggioramento dei rapporti finanziari tra Italia e Unione europea é da attribuire a fattori legislativi ed amministrativi interni che impediscono una gestione efficiente dei finanziamenti comunitari, tanto con riguardo ai fondi strutturali (settore nel quale, come afferma la Commissione, l'Italia é all'ultimo posto tra i beneficiari dell'obiettivo 1), tanto al FEAOG-garanzia (le cui gravi carenze, anomalie e disfunzioni hanno indotto il Parlamento a costituire, come si é visto, una Commissione parlamentare di inchiesta).

Le cause dell'inefficienza sono ormai note, in quanto il problema, anno dopo anno, continua ad essere oggetto di approfondite analisi in sede governativa e parlamentare.

E' tempo di passare alla messa a punto delle soluzioni. La stabilità politica, che caratterizza il Governo nazionale e i governi regionali, rende l'obiettivo per la prima volta realisticamente raggiungibile.

Sul piano concettuale le strategie di intervento per migliorare l'efficienza delle amministrazioni sono sufficientemente chiare: riassetto organizzativo e semplificazione delle procedure secondo i principi informatori della riforma amministrativa tratteggiata dalla legge n. 537/1993, riforma che, dopo due anni di stasi, deve ritrovare il centro del dibattito legislativo e amministrativo.

Nel quadro dello specifico processo di riassetto delle amministrazioni responsabili della gestione dei fondi comunitari, dovrà aversi speciale riguardo, secondo alla Corte, al miglioramento della programmazione finanziaria al fine di assicurare la completa provvista dei mezzi destinati al cofinanziamento degli interventi (in atto il CIPE prende in considerazione solo i finanziamenti previsti da leggi generali, con esclusione di quelle di settore) e al riordino integrale delle strutture di coordinamento, che oggi, a causa della loro pletoricità, creano confusione, incertezze operative e conflitti di competenza, alimentando ed accentuando proprio gli inconvenienti che il coordinamento dovrebbe evitare[126].

[126] In particolare, dovrà essere ricalibrata, a livello legislativo o anche amministrativo, la cabina di regia, che, oltre alle discrasie di ordine organizzativo prima evidenziate, é oggettivamente ostacolata nella sua attività di impulso e di coordinamento dal fatto che all'interno dello stesso Ministero del bilancio esiste una direzione generale che svolge compiti analoghi.

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

Banca europea degli investimenti, Relazione annuale 1994.

Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, XII legislatura, Roma, 6 marzo 1996.

Camera dei deputati. Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali comunitari*, in *Atti Parlamentari*, XII legislatura, Roma, 1996.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995. Conclusioni della Presidenza*, Fonti e documenti n. 6, 20 dicembre 1995.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *I fondi strutturali comunitari 1994-1999*, Dossier di documentazione n. 23, XII legislatura, ottobre 1994.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *I fondi strutturali comunitari 1994-1999 II*, Dossier di documentazione n. 47, XII legislatura, ottobre 1995.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza euromediterranea di Barcellona (27-28 novembre 1995)*, Documentazione per la Commissione speciale per le politiche comunitarie n. 1, 15 novembre 1995.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996 e il ruolo dei Parlamenti nazionali*, Dossier di documentazione n. 29, XII legislatura, dicembre 1994.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La revisione del trattato di Maastricht. Proposte di riforma a carattere generale e temi di riflessione*, Dossier di documentazione n. 33, XII legislatura, febbraio 1995.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Priorità della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. I semestre 1996*, Fonti e documenti n. 8, 18 gennaio 1996.

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Relazione del Gruppo di riflessione (Sintesi). Priorità della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.*

Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Relazione del Gruppo di riflessione (Testo finale)*, Fonti e documenti n. 5, 18 dicembre 1995.

Camera dei deputati. Servizio studi, *Il fondo per le aree depresse*, Documentazione e ricerche n. 111, XII legislatura, febbraio 1996.

Camera dei deputati. Servizio studi, *V Commissione. Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali*, Documentazione di base n. 15, XII legislatura, settembre 1995.

Camera dei deputati. Servizio studi, *V Commissione. Le problematiche relative all'utilizzo dei fondi strutturali. Allegati*, Documentazione di base n. 15/1, XII legislatura, settembre 1995.

Camera dei deputati. Servizio studi e Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Attuazione della decisione UE in materia di risorse proprie*, Dossier Provvedimento, n. 283, XII legislatura, maggio 1995.

Commission des Communautés européennes, *Douzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1994)*, Bruxelles 7.6.1995, COM (95) 500 final.

Commission des Communautés européennes, *Fraude dans la procédure de transit. Solutions prévues et perspectives dégagées pour l'avenir*, Bruxelles 29.3.1995, COM (95) 108 final.

Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers de la Communauté. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1995*, Bruxelles, 8.5.1996.

Commission des Communautés européennes, *Vingt-quatrième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Section garantie. Exercise 1994*, Bruxelles, 23.10.1995 COM (95) 483 final.

Commission européenne, *Rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'appurement des comptes du FEOGA, Section Garantie, au titre de l'exercise 1992*, Bruxelles, 22.9.1995.

Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, in Commissione europea, *Bollettino delle Comunità europee. Supplemento* 6/93.

Commissione delle Comunità europee, *Documento di sintesi dell'analisi comparata delle relazioni presentate dagli Stati membri sulle misure adottate a livello nazionale per lottare contro lo spreco e la distrazione delle risorse comunitarie*, Bruxelles 8.12.1995, COM (95) 556 def.

Commissione delle Comunità europee, *Il mercato interno nel 1995. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, Bruxelles 20.2.1996, COM (96) 333 def.

Commissione delle Comunità europee, *Libro verde della Commissione relativo alle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 31.5.1996, COM (95) 51 def.

Commissione delle Comunità europee, *Lotta contro le frodi. Programma di lavoro 1995*, Bruxelles 8.2.1995, COM (95) 23 def.

Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione all'Autorità di bilancio sull'evoluzione delle spese del Feaog-garanzia*, Bruxelles 19.12.1995, COM (95) 2261 def.

Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Il mercato interno nel 1994*, Bruxelles 15.6.1995, COM (95) 238 def.

Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva del Consiglio sulla fissazione del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato*, Bruxelles 27.3.1996 COM (96) 124 def.

Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione all'Autorità di bilancio sull'evoluzione delle spese del Feaog-garanzia*, Bruxelles 12.3.1996, COM (96) 330 def.

Commissione delle Comunità europee, *Tutela degli interessi finanziari della Comunità. Lotta contro le frodi. Programma di lavoro 1996*, Bruxelles 31.1.1996, COM (96) 17 def.

Commissione europea, *Guida alle azioni innovatrici per lo sviluppo regionale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1995.

Commissione europea, *Guida alle iniziative comunitarie 1994-1999*, 1^ edizione, Bruxelles-Lussemburgo, 1994.

Commissione europea, *I fondi strutturali nel 1994. Sesta relazione annuale*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996.

Commissione europea, *La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea. Relazione 1994*, Bruxelles-Lussemburgo, 1995.

Commissione europea, *Libro verde sull'innovazione*, in *Bollettino dell'Unione europea*, Supplemento 5/95.

Commissione europea, *Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n. 1)*, ottobre 1994.

Commissione europea, *Relazione annuale sullo strumento finanziario di coesione*, COM (95) 222.

Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996.

Commissione europea. Direzione generale della pesca, *La nuova politica comune della pesca*, Bruxelles-Lussemburgo, 1994.

Commissione europea. Direzione generale occupazione, relazioni industriali e affari sociali, Europa sociale. Programma a medio termine di azione sociale 1995-1997, Bruxelles-Lussemburgo, 1995.

Commissione europea. Direzione generale XIV, *La politica strutturale a favore della pesca e dell'acquacoltura*, Santiago de Compostela, 2-3 ottobre 1995.

Consiglio regionale dell'Emilia -Romagna, *La presidenza italiana dell'Unione europea. 1° semestre 1996. La conferenza intergovernativa. Torino 29 marzo 1996*, in Bollettino di informazioni sulla Comunità europea, 19 marzo 1996.

Commissione europea. Politiche regionali della Comunità europea, *L'Europa al servizio dello sviluppo regionale*, CX-85-94-640-IT-C.

Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 457.

Corte dei conti europea, *Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994 accompagnata dalle risposte delle istituzioni*, in GUCE C 303 del 14.11.1995.

ISFOL, *Guida all'utilizzo del Fondo sociale europeo*, 1994.

ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1995*, Roma, 1996.

Istituto Affari internazionali-IAI, *Revision of Maastricht. Implementation and Proposals for Reform. A Survey of National Views*, Summer- Autumn 1995.

Istituto monetario europeo, *La transizione alla moneta unica*, novembre 1995.

Istituto monetario europeo, *Rapporto annuale 1995*, aprile 1996.

Ministero degli affari esteri, *Posizione del Governo italiano sulla conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati*, Roma, 18 marzo 1996.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Convergenza e politiche di bilancio nell'Unione europea*, n. 6 settembre 1995.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Flussi finanziari Italia-Unione europea. Anno 1994*, luglio 1995.

Parlamento europeo, *Conferenza sulla lotta alla frode al bilancio comunitario. Progetto di programma*, 14.12.1995, pe 215.984.

Parlamento europeo. *Parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Cig*, Documenti di seduta, 5.3.1996, A4-0068/96/B.

Parlamento europeo, *Relazione sugli orientamenti relativi alla procedura di bilancio 1997*, Documenti di seduta, 19.3.1996, A4-0076/96.

Parlamento europeo, *Relazione sul Libro verde della Commissione relativo alle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica (COM (95)0333 - C4-0208/95)*, 11 ottobre 1995, A4 - 0238/95.

Parlamento europeo, *Relazione sulla concessione del discarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio finanziario 1994*, Documenti di seduta, 27.1996, A4-0098/96/parte A+B.

Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure adottate per dare seguito alle osservazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo che accompagna la decisione di discarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1993*, Documenti di seduta, 27.3.1996, A4-0097/96.

Parlamento europeo, *Relazione sulla relazione della Commissione sulle misure prese per dare seguito alle osservazioni figuranti nella risoluzione che accompagna la decisione che concede il discarico per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1992*, Documenti di seduta, 22.3.1996, A4-0086/96.

Parlamento europeo, *Valutazione dei lavori del Gruppo di riflessione e precisazione delle priorità politiche del Parlamento europeo in vista della Conferenza intergovernativa*, Documenti di seduta, 5.3.1996, A4-0068/96/B.

Parlamento europeo. Commissione per il controllo dei bilanci, *Contro la frode al bilancio. Atti dell'audizione pubblica sulla lotta alla frode a danno del bilancio dell'Unione europea*, settembre 1995.

Parlamento europeo. Direzione generale degli studi, *La semplificazione dei Trattati sull'Unione e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Serie politica W-16, ottobre 1995.

Parlamento europeo. Gruppo di lavoro del Segretario generale, *Nota informativa sulle posizioni degli Stati membri dell'Unione europea in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Lussemburgo, 31 luglio 1995.

Parlement européen, *Rapport sur un cadre de coopération resserrèe entre la Cour des comptes des Communautés européennes et les Cours des comptes nationales*, Documenti di seduta, 29.4.1996, A3-0316/94/partie B.

Parlement européen. Direction Générale des Etudes, *Impact des dépenses publiques nationales sur les disparités régionales en Europe*, W-17, 1/1996.

Parlement européen. Direction de la presse et de l'Audiovisuel, *La fraude dans le transit communautaire*, Strasbourg, 17.4.1996.

Parlement européen, *Orientations budgétaires pour 1997*, Procés-verbal de la séance du 28.3.1996, PE 198.324.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Libro bianco sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione*, Roma, 4 agosto 1995.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Primo semestre 1995.*

Rapporto Agecontrol, Campagna oleicola 1994/95.

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati. Commissione parlamentare d'inchiesta sull'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, *Osservazioni del Presidente, Sen. Giovanni Robusti, sull'attività svolta al 16 febbraio 1996, ai sensi della delibera assembleare del 28 febbraio 1996*, Roma, 3 maggio 1996.

Senato della Repubblica. Giunta per gli affari delle Comunità europee, *L'Unione economica e monetaria: i criteri di riferimento e le regole di convergenza. Intervento del Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea Rainer Masera*, Roma, 13 dicembre 1995.

Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Obiettivi della politica di finanza pubblica italiana in relazione al Trattato di Maastricht*, gennaio 1996.

Senato della Repubblica. Servizio dei rapporti comunitari ed internazionali, *Risoluzioni sulla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht approvate dal Senato il 24 maggio 1995.*

Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Attuazione della decisione n. 728 del Consiglio dell'Unione europea, adottata a Lussemburgo il 31 ottobre 1994, in materia di risorse proprie comunitarie (AC 2376)*, Nota di lettura n. 17, agosto 1995.

Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *Sessione di bilancio 1996-98, Flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea: note informative*, Elementi di documentazione n. 18, ottobre 1995.

Svimez, *Rapporto 1995 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1995.

Svimez, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni di Europa*, Bologna, il Mulino, 1996.

Union européenne, *Compte de gestion et bilan financier afferentes aux opérations du budget de l'ezercise 1995*, vol IV.

Union européenne. Politique régionale et Cohésion, *Fonds de cohésion, premier bilan (1993-1994)*, Inforegio 15.2.1996.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

INDICATORI ECONOMICI E CRITERI DI CONVERGENZA
DEL TRATTATO DI MAASTRICHT

1995	Inflazione (IPPC) (*)	Tasso d'interesse a lungo termine	Avanzo (+) o disavanzo (-) delle Amministrazioni pubbliche	Debito pubblico (Amministrazioni pubbliche)
Belgio	1,4	7,5	-4,5	134,4
Danimarca	2,3	8,3	-2,0	73,6
Germania	1,6	6,8	-2,9	58,8
Grecia	9,0	17,3	-9,3	114,4
Spagna	4,7	11,3	-5,9	64,8
Francia	1,7	7,5	-5,0	51,5
Irlanda	2,4	8,3	-2,7	85,9
ITALIA	5,4	12,2	-7,4	124,9
Lussemburgo	1,9	7,6	0,4	6,3
Paesi Bassi	1,1	6,9	-3,1	78,4
Austria	2,0	7,1	-5,5	68,0
Portogallo	3,8	11,5	-5,4	70,5
Finlandia	1,0	8,8	-5,4	63,2
Svezia	2,9	10,2	-7,0	81,4
Regno Unito	3,0	8,3	-5,1	52,5
UE-15	3,0	8,9	-4,7	71,0

Fonte: Unione europea

(*) Indici provvisori dei prezzi di consumo

TAVOLA 2

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1995 DEL RECEPIMENTO
DEI PROVVEDIMENTI PER REALIZZARE IL MERCATO UNICO (*)

	Provvedimenti notificati	Provvedimenti privi di ripercussioni	Deroghe	Provvedimenti non notificati	Notifica parziale	Infrazione per mancata conformità
DK	217	3	0	1	1	0
NL	214	2	0	5	0	1
E	211	1	2	4	1	3
S	203	4	7	7	1	0
L	207	6	0	9	0	0
P	207	3	3	7	0	2
UK	210	2	0	3	4	3
F	209	1	0	7	3	2
FIN	193	6	4	10	9	0
B	200	2	0	11	2	7
ITALIA	198	4	0	15	2	3
IRL	198	4	0	16	2	2
EL	193	3	3	21	1	1
D	194	3	0	11	4	10
A	184	3	7	18	10	0

Fonte: Commissione europea

(*) Le disposizioni in vigore sono 276, di cui 222 necessitano di misure nazionali di esecuzione

TAVOLA 3

PROCEDURE DI INFRAZIONE PER FASE PROCEDURALE E PER STATO MEMBRO

STATO MEMBRO	MESSA IN MORA						PARERE MOTIVATO						RICORSO DINANZI ALLA CORTE					
	1990	1991	1992	1993	1994	Totale	1990	1991	1992	1993	1994	Totale	1990	1991	1992	1993	1994	Totale
B	67	71	110	98	77	423	33	46	22	26	41	168	13	8	6	7	10	44
DK	36	52	46	66	57	257	5	3	4	3	14	29	3	1				4
D	61	60	97	120	90	428	21	13	18	35	66	153	5	1	5	4	5	20
EL	120	88	112	125	96	541	55	48	30	41	85	259	10	9	4	4	17	44
E	114	79	129	107	86	515	15	30	39	28	53	165	3	2	5	5	9	24
F	75	54	113	105	90	437	18	15	10	39	49	131	6	4	1	2	8	21
IRL	52	59	87	91	70	359	17	27	13	25	47	129	3	3	9		12	27
ITALIA	111	115	138	108	102	574	62	76	40	49	60	287	25	24	11	6	12	78
L	43	64	97	91	64	359	15	35	21	29	36	136	4	4	14	11	6	39
NL	61	62	75	75	73	346	20	23	16	22	20	101	2	7	5	5	4	23
P	178	86	116	125	96	601	12	84	22	40	54	212	2	2	1		5	10
UK	44	63	97	98	73	375	6	11	13	15	21	66	2		3		1	6
Totale	962	853	1.217	1.209	974	5.215	279	411	248	352	546	1.836	78	65	64	44	89	340

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

TAVOLA 4

ESECUZIONE DEL BILANCIO UE 1995: ENTRATA

(in milioni di ecu)

ENTRATE	PREVISIONI DELLE ENTRATE		ENTRATE RISCOSSE	VAR. % SU 1994
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive		
RISORSE PROPRIE:	76.010	70.245	68.603	+0,77
Prelievi agricoli	946	946	844	-8,53
Contributi zucchero	1.236	1.236	1.316	-4,75
Dazi doganali	14.380	14.380	13.898	+11,90
I.V.A.	39.423	39.894	39.649	+9,19
Risorse PNL	21.681	15.445	14.442	-21,74
Correzione degli squilibri di bilancio	0	0	59	-4,12
Spese di riscossione delle risorse proprie	-1.656	-1.656	-1.606	-9,10
ECCEDENZE DISPONIBILI:	PM	4.666	5.765	+297,29 (*)
Riserva FEAOG-Garanzia	PM	0	0	
I.V.A. degli esercizi precedenti	PM	-1.677	-521	+83,16
PNL degli esercizi precedenti	PM	-246	-269	+65,46
Restituzione agli Stati membri	PM	0	-4	+85,61
Correzione a favore del Regno Unito	PM	0	19	+132,76
Saldo dell'esercizio precedente	PM	6.589	6.540	+573,58
ALTRE ENTRATE	517	569	709	-15,80 (*)
TOTALE	76.527	75.479	75.077 (*)	+13,75

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

(*) Al netto delle spese di riscossione riconosciute agli Stati membri, pari a 1.605,9 milioni di ecu

TAVOLA 5

ESECUZIONE DEL BILANCIO UE 1995: SPESA

(In milioni di ecu)

RUBRICHE	1994	1995	%	VAR. %
1. Politica agricola	32.970,4	34.502,7	51,7	4,6
2. Azioni strutturali	16.066,5	19.045,6	28,5	18,5
3. Politiche interne	3.927,3	4.081,6	6,1	3,9
4. Azioni esterne	3.062,0	3.412,9	5,1	11,5
5. Spese amministrative	3.587,7	3.917,0	5,9	9,2
6. Riserve	293,7	250,7	0,4	-14,6
7. Compensazioni		1.547,0	2,3	
Totale	59.909,1 (**)	66.757,5	100,0	11,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea
(*) Pagamenti
(**) Compreso il riporto automatico di 1.500 milioni di ecu approvato dall'Autorità di bilancio il 29 marzo 1994

TAVOLA 6

SPESE AMMINISTRATIVE DELL'UE EFFETTUATE NEL 1995

ISTITUZIONI	PAGAMENTI (in milioni di ecu)						UNITA' DI PERSONALE (1)	%
	Funzionamento	%	Personale	%	Totale	%		
Parlamento e Mediatore	356,226	27,6	475,884	18,1	832,1	21,2	4.105	13,9
Consiglio	126,083	9,8	180,105	6,9	306,2	7,8	2.529	8,6
Commissione	717,658	55,7	1.759,994	67,0	2.477,7	63,3	20.143 (2)	68,3
Ufficio delle pubblicazioni	21,354	1,7	31,092	1,2	52,4	1,3	525	1,8
Corte di giustizia	25,211	2,0	87,686	3,3	112,9	2,9	953	3,2
Corte dei conti	6,425	0,5	43,557	1,7	50,0	1,3	503	1,7
Comitato economico e sociale e								
Comitato delle regioni (e struttura organizzativa comune)	35,869	2,8	49,854	1,9	85,7	2,2	727	2,5
TOTALE	1.288,826	100,0	2.628,172	100,0	3.917,0	100,0	29.485	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea
(1) Personale permanente e temporaneo risultante dall'organico pubblicato nel bilancio 1996
(2) Compreso il personale addetto alla ricerca e sviluppo tecnologico

TAVOLA 7

STRUTTURA DELL'ENTRATA DELL'UE PREVISTA PER IL 1996

(in ecu)

Titolo	Denominazione	Esercizio 1995	Esercizio 1996	Variazione % su 1995	Incidenza %
1	Risorse proprie	70.244.632.418	81.320.317.223	15,8	99,31
3	Eccedenze disponibili	4.665.950.218	p.m.		
4	Tasse varie, prelievi e canoni comunitari	404.989.266	444.764.168	9,8	0,54
5	Entrate provenienti dal funzionamento				
	amministrativo delle istituzioni	91.783.750	91.694.100	-0,1	0,11
6	Contributi ai programmi comunitari, rimborsi				
	di spese ed entrate da servizi forniti a titolo				
	oneroso, nonchè contributi nel quadro dello				
	Spazio economico europeo	9.441.000	9.253.000	-2,0	0,01
7	Interessi di mora e multe	p.m.	p.m.		
8	Assunzione ed erogazione di prestiti	16.717.000	17.488.000	4,6	0,02
9	Entrate varie	4.912.800	4.924.500	0,2	0,01
	Totale generale	75.438.426.452	81.888.440.991	8,6	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Unione europea

TAVOLA 8

PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI AL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL'UE PER IL 1996

(in milioni di ecu)

Stati membri	Totale risorse proprie tradizionali (*)	Risorsa IVA	Risorsa PNL escluse riserve	Riserve su risorsa PNL	Correzione a favore del Regno Unito	Totale	%
Belgio	974	1.136	811	37	149	3.107	3,8
Danimarca	265	678	506	23	93	1.564	1,9
Germania	4.064	12.106	7.170	323	757	24.421	30,0
Grecia	162	599	355	16	65	1.197	1,5
Spagna	651	2.509	1.650	74	304	5.188	6,4
Francia	1.568	7.126	4.592	207	845	14.338	17,6
Irlanda	240	316	172	8	32	768	0,9
ITALIA	1.148	4.460	3.466	156	638	9.869	12,1
Lussemburgo	15	101	55	2	10	183	0,2
Paesi Bassi	1.475	1.825	1.163	52	214	4.729	5,8
Austria	406	1.087	696	31	128	2.349	2,9
Portogallo	230	588	320	14	59	1.212	1,5
Finlandia	259	521	374	17	69	1.239	1,5
Svezia	644	875	668	30	123	2.340	2,9
Regno Unito	2.715	5.866	3.561	160	-3.486	8.816	10,8
Totale	14.816 18,22	39.792 48,93	25.560 31,43	1.152 1,42	0 0,00	81.320 100,00	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Unione europea
(*) Contributi zucchero, prelievi agricoli e dazi doganali. Gli importi sono al netto del 10%, trattenuto dagli Stati membri per le spese di riscossione

TAVOLA 9

STRUTTURA DELLA SPESA DELL'UE PREVISTA PER IL 1996

(in milioni di ecu)

Rubriche	Bilancio 1995	Prospettive finanziarie 1996	Bilancio 1996	Variazione % su 1995	Incidenza %
1. Politica agricola comune	36.897.000	40.828.000	40.828.000	10,65	47,19
2. Azioni strutturali	26.329.000	29.131.000	29.131.000	10,64	33,67
3. Politiche interne	5.054.882	5.337.000	5.324.255	5,33	6,15
4. Azioni esterne	4.870.523	5.264.000	5.260.583	8,01	6,08
5. Spese amministrative	4.001.233	4.191.000	4.128.622	3,18	4,77
6. Riserve	1.146.000	1.152.000	1.152.000	0,52	1,33
7. Compensazioni	1.547.000	701.000	701.000	-54,69	0,81
Totale stanziamenti per impegni	79.845.638	86.604.000	86.525.460	8,37	100,00
Totale stanziamenti per pagamenti	75.438.426	82.223.000	81.888.441	8,55	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

TAVOLA 10

PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 1994-1999

(in milioni di ecu)

	OBIETTIVO 1 1994-1999						OBIETTIVO 2 1994-1996				OBIETTIVI 3 E 4 1994-1999			OBIETTIVO 5a 1994-1999				OBIETTIVO 5b 1994-1999					Totale	%
	FESR	FSE	FEAOG	SFOP	Totale	%	FESR	FSE	Totale	%	FSE	Totale	%	FEAOG	SFOP	Totale	%	FESR	FSE	FEAOG	Totale	%		
Belgio	515,9	166,7	47,0	0,4	730,0	0,8	130,0	30,0	160,0	2,3	465,0	465,0	3,3	170,0	24,5	194,5	3,6	40,5	13,0	23,5	77,0	1,3	1.626,5	1,3
Danimarca	-	-	-	-	-	-	44,2	11,8	56,0	0,8	301,0	301,0	2,2	127,0	139,9	266,9	4,9	21,6	10,8	21,6	54,0	0,9	677,9	0,5
Germania	6 820,0	4 092,0	2 644,5	83,5	13 640,0	14,5	513,6	219,3	732,9	10,5	1.942,0	1.942,0	13,9	1 068,0	74,5	1.142,5	21,0	474,3	230,8	521,9	1 227,0	20,0	18 684,4	14,8
Grecia	9 489,5	2 560,5	1 800,0	130,0	13.980,0	14,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13 980,0	11,1
Spagna	15.944,2	6 047,0	3.313,8	995,0	26.300,0	28,0	870,1	260,0	1.130,1	16,2	1 843,0	1 843,0	13,2	326,0	119,6	445,6	8,2	160,9	88,7	414,5	664,1	10,8	30.382,8	24,1
Francia	1 194,9	525,5	431,4	38,2	2 190,0	2,3	1.452,7	310,6	1 763,3	25,3	3.203,0	3.203,0	23,0	1 742,0	189,9	1.931,9	35,4	938,2	292,8	1 007,0	2.238,0	36,5	11.326,2	9,0
Irlanda	2 562,0	1.953,0	1 058,0	47,0	5.620,0	6,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.620,0	4,4
ITALIA	9.660,0	2 739,0	2 228,0	233,0	14.860,0	15,8	542,3	141,7	684,0	9,8	1.715,0	1 715,0	12,3	680,0	134,4	814,4	14,9	369,1	122,2	409,7	901,0	14,7	18 974,4	15,0
Lussemb.	-	-	-	-	-	-	6,0	1,0	7,0	0,1	23,0	23,0	0,2	39,0	1,1	40,1	0,7	3,0	0,8	2,2	6,0	0,1	76,1	0,1
P. Bassi	80,0	40,0	21,5	8,5	150,0	0,2	206,0	94,0	300,0	4,3	1.079,0	1.079,0	7,7	118,0	46,6	164,6	3,0	81,8	17,6	50,6	150,0	2,4	1.843,6	1,5
Portogallo	8 723,9	3.148,7	1.894,2	213,2	13.980,0	14,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.980,0	11,1
R Unito	1 332,0	747,2	245,9	34,9	2 360,0	2,5	1 606,9	535,2	2 142,1	30,7	3 377,0	3 377,0	24,2	361,0	88,7	449,7	8,3	532,6	133,7	150,7	817,0	13,3	9.145,8	7,2
Totale	56 322,4	22 019,6	13.684,3	1.783,7	93 810,0	100,0	5.371,8	1.603,6	6 975,4	100,0	13 948,0	13.948,0	100,0	4.631,0	819,2	5 450,2	100,0	2 622,0	910,4	2.601,7	6.134,1	100,0	126.317,7	100,0
					74,3				5,5			11,0				4,3					4,9			100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

TAVOLA 11

STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1995 DEL QCS (*) 1989-93
RELATIVO ALL'OBIETTIVO 1

(In migliaia di ecu)

	PROGRAMMI	INVESTIMENTI (a)	IMPEGNI (b)	b/a * 100	PAGAMENTI (c)	c/a * 100
Multiregionali		*10.277.147*	*10.462.830*	*101,8*	*7.831.506*	*76,2*
	PO FESR	7.105.831	7.503.045	105,6	5.962.283	83,9
	PO FSE	1.463.473	1.352.157	92,4	1.063.982	72,7
	PO FEAOG	410.626	412.625	100,5	228.303	55,6
	PIC	864.214	772.478	89,4	355.126	41,1
	SG	433.003	422.525	97,6	221.812	51,2
Regioni:		*8.265.847*	*8.030.615*	*97,2*	*5.318.620*	*64,3*
	FESR	5.081.325	5.150.192	101,4	3.018.516	59,4
	FSE	1.396.801	1.197.926	85,8	1.002.411	71,8
	FEAOG	1.370.932	1.298.946	94,7	1.022.116	74,6
	Altri CEE	416.789	383.551	92,0	275.577	66,1
Totale		18.542.994	18.493.445	99,7	13.150.126	70,9

Fonte: Ministero del bilancio e della programmazione economica
(*) Quadro comunitario di sostegno

TAVOLA 12

QCS ITALIA 1994-99 RELATIVO ALL'OBIETTIVO 1: RIPARTIZIONE ANNUALE

(in milioni di ecu)

Anno	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA												Prestiti comunitari
		TOTALE SPESA PUBBLICA	Contributo dei Fondi comunitari					Contributo nazionale relativo a ogni Fondo					SETTORE PRIVATO	
			Totale	FESR	FSE	FEAOG	SFOP	Totale	FESR	FSE	FEAOG	SFOP		
	1=2+13	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10+11+12	9	10	11	12	13	14
1994	4.451,026	3.456,011	2.039,000	1.325,487	375,829	305,713	31,971 (1)	1.417,011	1.100,387	141,174	155,140	20,310	995,015	
1995	4.813,393	3.737,373	2.205,000	1.433,398	406,426	330,602	34,574	1.532,373	1.189,972	152,667	167,770	21,964	1.076,020	
1996	5.162,666	4.008,566	2.365,000	1.537,409	435,918	354,591	37,082	1.643,566	1.276,319	163,745	179,944	23,558	1.154,100	
1997	5.520,668	4.286,538	2.529,000	1.644,020	466,146	379,180	39,654	1.757,538	1.364,825	175,100	192,422	25,191	1.234,130	
1998	5.998,735	4.657,734	2.748,000	1.786,385	506,512	412,015	43,088	1.909,734	1.483,013	190,263	209,085	27,373	1.341,001	
1999	6.492,083	5.040,796	2.974,000	1.933,301	548,169	445,899	46,631	2.066,796	1.604,977	205,912	226,283	29,624	1.451,287	
TOTALE 1994-1999	32.438,571	25.187,018	14.860,000	9.660,000	2.739,000	2.228,000	233,000	10.327,018	8.019,493	1.028,861	1.130,644	148,020	7.251,553	9.000,000

Fonte: Commissione europea
(1) Quadro comunitario di sostegno

TAVOLA 13

QCS (1) ITALIA 1994-99 RELATIVO ALL'OBIETTIVO 1: RIPARTIZIONE PER REGIONI

(in milioni di ECU)

Sotto-Q C.S.	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA												Prestiti comunitari
		TOTALE SPESA PUBBLICA	Contributo dei Fondi comunitari					Contributo nazionale relativo a ogni Fondo					SETTORE PRIVATO	
			Totale	FESR	FSE	FEAOG	SFOP	Totale	FESR	FSE	FEAOG	SFOP		
	1=2+13	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10+11+12	9	10	11	12	13	14
ABRUZZO	465.338	393.549	234.400	107.000	43.500	83.900		159.149	102.859	13.500	42.790		71.789	
BASILICATA	1.206.380	979.167	599.000	243.000	141.200	214.800		380.167	226.924	56.343	96.900		227.213	
CALABRIA	1.852.346	1.515.348	871.300	456.000	174.300	241.000		644.048	423.374	71.644	149.030		336.998	
CAMPANIA	3.392.519	2.656.452	1.541.900	890.000	328.400	323.500		1.114.552	877.443	125.144	111.965		736.067	
MOLISE	520.437	481.525	292.000	124.000	48.000	120.000		189.525	110.596	18.629	60.300		38.912	
PUGLIA	2.519.119	2.062.931	1.223.400	612.000	285.000	326.400		839.531	537.000	112.401	190.130		456.188	
SARDEGNA	2.097.052	1.605.152	967.100	415.000	219.500	332.600		638.052	392.951	87.501	157.600		491.900	
SICILIA	3.051.319	2.674.502	1.557.200	778.000	427.400	351.800		1.117.302	703.917	178.885	234.500		376.817	
TOTALE REGIONI	15.104.510	12.368.626	7.286.300	3.625.000	1 667.300	1.994.000		5.082.326	3.375.064	664.047	1.043.215		2.735.884	
MULTI-REG.	17.334.061	12.818.392	7.573.700	6.035.000	1.071.700	234.000	233.000	5.244.692	4.644.429	364.814	87.429	148.020	4.515.669	
TOTALE QCS	32.438.571	25.187.018	14.860.000	9.660.000	2.739.000	2.228.000	233.000	10.327.018	8.019.493	1.028.861	1.130.644	148.020	7.251.553	9.000.000

Fonte: Commissione europea

(1) Quadro comunitario di sostegno

TAVOLA 14

SPESE PER L'OBIETTIVO 1 (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Fondo	Impegni (periodo 1994-1999)	%	Pagamenti (inclusi i riporti, le ricostituzioni e le restituzioni di anticipo)	%
Belgio	FESR	65,96	0,85	33,01	0,7
	FSE	24,70	0,85	12,35	0,5
	FEAOG	7,00	0,37	4,69	0,3
	SFOP	0,37	0,16	4,37	1,5
	Totale	*98,03*	*0,77*	*54,42*	*0,6*
Germania	FESR	923,07	11,92	582,17	12,0
	FSE	560,51	19,23	376,22	16,7
	FEAOG	379,00	20,15	263,80	16,3
	SFOP	7,00	2,97	10,92	3,7
	Totale	*1.869,58*	*14,63*	*1.233,11*	*13,7*
Grecia	FESR	1.338,23	17,28	910,22	18,7
	FSE	337,33	11,57	444,57	19,8
	FEAOG	247,00	13,13	293,11	18,1
	SFOP	17,80	7,54	38,30	12,9
	Totale	*1.940,36*	*15,19*	*1.686,20*	*18,7*
Spagna	FESR	2.165,09	27,96	1.246,40	25,7
	FSE	828,35	28,41	474,70	21,1
	FEAOG	408,55	21,73	290,05	17,9
	SFOP	136,53	57,85	125,03	42,1
	Totale	*3.538,52*	*27,69*	*2.136,18*	*23,7*
Francia	FESR	140,47	1,81	86,91	1,8
	FSE	69,83	2,40	35,53	1,6
	FEAOG	59,71	3,18	48,20	3,0
	SFOP	5,19	2,20	12,44	4,2
	Totale	*275,20*	*2,15*	*183,08*	*2,0*
Irlanda	FESR	250,47	3,23	213,32	4,4
	FSE	324,18	11,12	339,78	15,1
	FEAOG	177,76	9,45	124,04	7,7
	SFOP	3,00	1,27	4,93	1,7
	Totale	*755,41*	*5,91*	*682,07*	*7,6*
ITALIA	FESR	459,15	5,93	519,15	10,7
	FSE	239,16	8,20	178,09	7,9
	FEAOG	66,09	3,51	157,25	9,7
	SFOP	31,97	13,55	33,85	11,4
	Totale	*796,37*	*6,23*	*888,34*	*9,8*
Paesi Bassi	FESR	14,30	0,18	8,39	0,2
	FSE	3,20	0,11	1,67	0,1
	FEAOG	1,90	0,10	1,01	0,1
	SFOP	0,60	0,25	0,80	0,3
	Totale	*20,00*	*0,16*	*11,87*	*0,1*
Portogallo	FESR	2.215,54	28,61	1.120,71	23,1
	FSE	425,02	14,58	260,79	11,6
	FEAOG	501,03	26,64	397,58	24,5
	SFOP	28,08	11,90	52,43	17,7
	Totale	*3.169,67*	*24,81*	*1.831,51*	*20,3*
Regno Unito	FESR	172,53	2,23	135,75	2,8
	FSE	103,24	3,54	124,33	5,5
	FEAOG	32,49	1,73	40,01	2,5
	SFOP	5,46	2,31	13,59	4,6
	Totale	*313,72*	*2,46*	*313,68*	*3,5*
	FESR	7.744,81	100,0	4.856,03 (2)	100,0
	FSE	2.915,52	100,0	2.248,03 (3)	100,0
	FEAOG	1.880,53	100,0	1.619,74 (4)	100,0
	SFOP	236,00	100,0	296,66	100,0
	Totale	12.776,86 (1)	100,0	9.020,46	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea
(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99
(1) Di cui 6,84 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti
(2) Di cui 6,84 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti
(3) Di cui 20,69 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti
(4) Di cui 22,47 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti

TAVOLA 15

SPESE PER L'OBIETTIVO 3 (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Fondo	Impegni (periodo 1994-1999)	%	Pagamenti (inclusi i riporti, le ricostituzioni e le restituzioni di anticipo)	%
Belgio	FSER	49,12	3,07	41,56	3,13
	FSE	8,41	1,83	7,93	2,34
	Totale	*57,53*	*2,80*	*49,49*	*2,97*
Danimarca	FSER	18,84	1,18	11,07	0,83
	FSE	5,45	1,19	2,35	0,69
	Totale	*24,29*	*1,18*	*13,42*	*0,80*
Germania	FSER	177,72	11,12	99,97	7,52
	FSE	71,12	15,50	51,76	15,25
	Totale	*248,84*	*12,09*	*151,73*	*9,09*
Spagna	FSER	0,00	0,00	99,50	7,48
	FSE	0,14	0,03	26,76	7,89
	Totale	*0,14*	*0,01*	*126,26*	*7,57*
Francia	FSER	489,79	30,63	289,39	21,76
	FSE	101,52	22,13	62,47	18,41
	Totale	*591,31*	*28,74*	*351,86*	*21,08*
ITALIA	FSER	239,29	14,97	129,53	9,74
	FSE	60,66	13,22	40,67	11,99
	Totale	*299,95*	*14,58*	*170,20*	*10,20*
Lussemburgo	FSER	6,03	0,38	3,01	0,23
	FSE	1,94	0,42	1,02	0,30
	Totale	*7,97*	*0,39*	*4,03*	*0,24*
Paesi Bassi	FSER	66,86	4,18	46,47	3,49
	FSE	29,01	6,32	22,78	6,71
	Totale	*95,87*	*4,66*	*69,25*	*4,15*
Regno Unito	FSER	551,26	34,48	609,12	45,81
	FSE	180,53	39,35	123,60	36,42
	Totale	*731,79*	*35,56*	*732,72*	*43,90*
	FSER	1.598,91	100,00	1.329,62 (1)	100,00
	FSE	458,78	100,00	339,34 (2)	100,00
	Totale	*2.057,69*	*100,00*	*1.668,96*	*100,00*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99

(1) Di cui 72,725 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti

(2) Di cui 0,319 milioni di Ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti

TAVOLA 16

SPESE PER L'OBIETTIVO 3 (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Fondo	Impegni (periodo 1994-1999)	%	Pagamenti	%
Belgio	FSE	64,36	3,60	64,13	4,73
Danimarca	FSE	44,00	2,46	35,20	2,60
Germania	FSE	259,56	14,51	156,21	11,53
Spagna	FSE	219,62	12,27	125,96	9,29
Francia	FSE	381,60	21,33	275,12	20,30
ITALIA	FSE	200,47	11,20	128,63	9,49
Lussemburgo	FSE	3,17	0,18	2,80	0,21
Paesi Bassi	FSE	138,43	7,74	136,25	10,05
Regno Unito	FSE	478,00	26,72	431,02	31,80
	Totale	1.789,21	100,00	1.355,32	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea
(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99

TAVOLA 17

SPESE PER L'OBIETTIVO 4 (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Fondo	Impegni (periodo 1994-1999)	%	Pagamenti	%
Belgio	FSE	4,63	1,72	2,32	1,72
Danimarca	FSE	1,00	0,37	0,50	0,37
Germania	FSE	29,61	11,00	14,81	11,00
Spagna	FSE	55,40	20,58	27,70	20,58
Francia	FSE	95,39	35,44	47,70	35,44
ITALIA	FSE	60,61	22,52	30,31	22,52
Lussemburgo	FSE	0,26	0,10	0,13	0,10
Paesi Bassi	FSE	22,23	8,26	11,12	8,26
Regno Unito	FSE	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	269,13	100,00	134,59	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea
(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99

TAVOLA 18

SPESE PER L'OBIETTIVO 5A (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Impegni (periodo 1994-1999)				%	Pagamenti				%
	(A)	(B)	(C)	Totale		(A)	(B)	(C)	Totale	
Belgio	38,26	7,47	4,79	50,52	3,98	22,82	3,55	2,05	28,42	4,29
Danimarca	35,65	4,28	23,31	63,24	4,98	19,67	0,61	13,27	33,55	5,07
Germania	152,71	92,09	12,41	257,21	20,25	82,31	53,51	6,21	142,03	21,45
Spagna	43,51	41,08	20,15	104,74	8,25	38,19	26,03	9,97	74,19	11,20
Francia	230,89	208,76	32,40	472,05	37,16	96,85	72,34	15,97	185,16	27,96
Irlanda	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ITALIA	117,04	36,43	22,43	175,90	13,85	75,06	21,56	11,23	107,85	16,29
Lussemburgo	7,25	2,25	0,21	9,71	0,76	5,21	1,12	0,11	6,44	0,97
Paesi Bassi	22,91	2,34	7,76	33,01	2,60	16,74	1,26	3,88	21,88	3,30
Portogallo	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regno Unito	56,64	32,04	15,13	103,81	8,17	43,66	11,62	7,40	62,68	9,47
Totale	704,86	426,74	138,65	1.270,25	100,00	400,51	191,60	70,09	662,20	100,00
	(1)	(2)	(3)							

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99

A) Obiettivo 5a nelle zone non comprese negli obiettivi 1 e 5b (FEAOG)

B) Obiettivo 5a nelle zone dell'obiettivo 5b (FEAOG)

C) Obiettivo 5a pesca (SFOP)

(1) Di cui 152,12 milioni di Ecu a titolo del periodo di programmazione 1989-1993

(2) Di cui 62,74 milioni di Ecu a titolo del periodo di programmazione 1989-1993

(3) Di cui 2,43 milioni di Ecu a titolo dell'assistenza tecnica non compresa nel DOCUP (art. 4 del regolamento SFOP)

TAVOLA19

SPESE PER L'OBIETTIVO 5B (*) EFFETTUATE NEL 1994

milioni di ecu (prezzi 1994)

Stato membro	Fondo	Impegni (periodo 1994-1999)	%	Pagamenti	%
Belgio	FESR	0,00	0,00	3,35	1,55
	FSE	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEAOG	0,00	0,00	3,41	1,45
	Totale	*0,00*	*0,00*	*6,76*	*1,30*
Danimarca	FESR	2,57	1,00	3,75	1,73
	FSE	1,29	1,49	0,64	0,95
	FEAOG	2,57	0,97	1,29	0,55
	Totale	*6,43*	*1,06*	*5,68*	*1,09*
Germania	FESR	49,57	19,27	44,66	20,60
	FSE	22,36	25,89	12,87	19,05
	FEAOG	54,05	20,33	43,22	18,44
	Totale	*125,98*	*20,67*	*100,75*	*19,42*
Spagna	FESR	19,43	7,55	15,32	7,07
	FSE	8,00	9,26	5,05	7,47
	FEAOG	46,09	17,34	32,54	13,88
	Totale	*73,52*	*12,06*	*52,91*	*10,20*
Francia	FESR	112,09	43,58	84,46	38,96
	FSE	34,98	40,51	32,44	48,01
	FEAOG	115,66	43,51	120,50	51,40
	Totale	*262,73*	*43,11*	*237,40*	*45,76*
ITALIA	FESR	31,46	12,23	16,38	7,56
	FSE	11,08	12,83	8,77	12,98
	FEAOG	32,96	12,40	22,59	9,64
	Totale	*75,50*	*12,39*	*47,74*	*9,20*
Lussemburgo	FESR	0,43	0,17	0,00	0,00
	FSE	0,11	0,13	0,06	0,09
	FEAOG	0,30	0,11	0,15	0,06
	Totale	*0,84*	*0,14*	*0,21*	*0,04*
Paesi Bassi	FESR	12,08	4,70	5,16	2,38
	FSE	1,30	1,51	1,33	1,97
	FEAOG	4,92	1,85	6,07	2,59
	Totale	*18,30*	*3,00*	*12,56*	*2,42*
Regno Unito	FESR	29,59	11,50	43,73	20,17
	FSE	7,23	8,37	6,41	9,49
	FEAOG	9,29	3,49	4,65	1,98
	Totale	*46,11*	*7,57*	*54,79*	*10,56*
	FESR	257,22	100,00	216,81 (1)	100,00
	FSE	86,35	100,00	67,57	100,00
	FEAOG	265,84	100,00	234,42	100,00
	Totale	*609,41*	*100,00*	*518,80*	*100,00*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

(*) Quadro comunitario di sostegno 1994-99

(1) Di cui 0,432 milioni di ecu di stanziamenti riportati o ricostituiti

TAVOLA 20

IRREGOLARITA' COMPLESSIVE COMUNICATE DAGLI STATI MEMBRI E RILEVATE DIRETTAMENTE DALLE COMMISSIONI

		1992	1993	1994	1995	VAR. % SU 1992
Numero casi	Stati membri	2.146	2.538	3.927	4.396	104,8
	Commissione	—	—	206	362	
	TOTALE	2.146	2.538	4.133	4.758	121,7
Importo in milioni di ecu	Stati membri	204	403	711	572	180,4
	Commissione			376	574	
	TOTALE	204	403	1.087	1.146	461,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

TAVOLA 21

IRREGOLARITA' COMUNICATE FORMALMENTE DAGLI STATI MEMBRI NEL 1995

(importi in migliaia di ecu)

	RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI (*)			FEAOG - GARANZIA			FONDI STRUTTURALI			TOTALE		
	Casi comunicati	Importi comunicati	%	Casi comunicati	Importi comunicati	%	Casi comunicati	Importi comunicati	%	Casi comunicati	Importi comunicati	%
Belgio	54	22.419	15,6	35	1.613	0,8	0	0	0,0	89	24.032	6,0
Danimarca	8	1.213	0,8	39	3.524	1,6	0	0	0,0	47	4.737	1,2
Germania	558	39.548	27,5	349	69.228	32,3	21	12.691	28,6	928	121.467	30,2
Grecia	9	1.603	1,1	151	10.838	5,1	58	2.597	5,8	218	15.038	3,7
Spagna	22	3.342	2,3	116	17.681	8,3	46	20.149	45,4	184	41.172	10,2
Francia	121	28.754	20,0	65	3.769	1,8	0	0	0,0	186	32.523	8,1
Irlanda	15	613	0,4	20	214	0,1	0	0	0,0	35	827	0,2
ITALIA	73	22.123	15,4	416	82.716	38,6	5	4.443	10,0	494	109.282	27,2
Lussemburgo	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Olanda	110	11.600	8,1	154	9.679	4,5	13	0	0,0	277	21.279	5,3
Austria	2	33	0,0	10	381	0,2	0	0	0,0	12	414	0,1
Portogallo	18	2.103	1,5	132	7.247	3,4	44	2.576	5,8	194	11.926	3,0
Finlandia	1	25	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	1	25	0,0
Svezia	2	38	0,0	48	67	0,0	0	0	0,0	50	105	0,0
Regno Unito	155	10.456	7,3	219	7.148	3,3	7	1.960	4,4	381	19.564	4,9
TOTALE	1.148	143.870	100,0	1.754	214.105	100,0	194	44.416	100,0	3.096	402.391	100,0

(*) 1° semestre 1995

PAGINA BIANCA

Capitolo XI

LA FINANZA LOCALE

Sommario: — 1. **Premessa.**
2. **Le direttive programmatiche per la finanza locale.**
3. **Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive.**
4. **La manovra di correzione del disavanzo pubblico e le sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali.**
5. **Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali.**
6. **Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti.**
7. **Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali.**
8. **L'indebitamento degli enti locali.**
9. **Considerazioni sulle nuove norme riguardanti la finanza locale.**
10. **Gli investimenti ed i mutui.**
11. **I servizi pubblici locali.**
12. **Risultati del consuntivo di cassa e risultati di competenza.**
13. **Conclusioni.**

1. Premessa

La presente relazione esamina lo stato e l'andamento della finanza locale, con riferimento ai dati di consuntivo dell'esercizio 1995 disponibili alla data di compilazione, e con la necessaria comparazione con gli esercizi precedenti, in relazione ai collegamenti con la finanza ed il bilancio dello Stato.

L'analisi dei risultati della gestione attinente agli enti pubblici locali, nei suoi aspetti finanziari ed economici, è di competenza della Sezione enti locali di questa Corte.

I riferimenti, peraltro, che nella presente relazione vengono fatti ai dati finanziari della gestione complessiva dei comuni, delle province e delle comunità montane, sono utili ai fini della evidenziazione di alcuni elementi particolari della finanza locale, che costituiscono aspetti qualificanti dell'andamento di tale settore; essi sono da considerare, pertanto, per la rilevanza ai fini della determinazione delle risorse, che vengono trasferite dal bilancio dello Stato a quello degli enti locali nonché dei risultati economico-finanziari, che incidono sul prelievo complessivo del settore pubblico allargato a carico del prodotto interno lordo nazionale, per il soddisfacimento di bisogni propri della collettività locale.

Accanto a tali problemi macro-economici e di settore pubblico allargato, coesistono altre esigenze, attinenti specificatamente all'economia e alla finanza delle collettività locali, quale il non ancora risolto problema di una maggiore autonomia tributaria degli enti locali, collegato con quello sempre più urgente del raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio, da raggiungere senza la necessità di attingere in maniera determinante alle risorse del bilancio dello Stato.

Altri, non meno importanti aspetti, collegati con il principio di autonomia e con il sistema finanziario delle collettività locali, si pongono, poi, nell'ambito dei rapporti tra l'ente regione e gli enti locali considerati.

Questi problemi ulteriori non vengono, peraltro, qui esaminati, non essendo questa la sede propria per l'approfondimento degli stessi; i riferimenti, quindi, che vengono qui fatti a taluni degli aspetti segnalati saranno necessariamente limitati all'importanza, che gli stessi rivestono per la presente relazione e nei ristretti limiti che possono essere utili per la trattazione del tema generale dei reciproci rapporti di influenza tra finanza locale e finanza dello Stato.

2. Le direttive programmatiche per la finanza locale

In sede di definizione della programmazione economico-finanziaria e della manovra di finanza pubblica per il triennio 1995-1997, il Governo, per quanto attiene al settore della finanza locale, prendeva atto dei risultati già raggiunti con il conseguimento del primo obiettivo di attribuire agli enti decentrati una maggiore ca-