

L'esigenza dell'allocazione della totalità degli oneri in questione in appositi capitoli, più volte richiamata dalla Corte, risulta finalmente soddisfatta nello stato di previsione del 1996 con l'istituzione del nuovo capitolo 5958, destinato appunto all'ammortamento dei mutui assunti dalle regioni per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria di pertinenza statale relativa all'anno 1990.

La quota della spesa sanitaria corrente posta a diretto carico dello Stato, e cioè il fondo sanitario nazionale allocato nello stato di previsione del Tesoro (cap. 5941), è stata leggermente incrementata rispetto al 1994 in termini di competenza: a fronte infatti di uno stanziamento definitivo nel 1994 di 38.772,9 miliardi, lo stanziamento del 1995 (39.458,8 miliardi) comporta un incremento dell'1,8% circa. Considerato peraltro che nel 1994 ben 1.841,4 miliardi erano confluiti in economia, gli impegni complessivi, che sono risultati pari all'intero stanziamento sopraindicato di 39.458,8 miliardi a fronte di 36.931,5 nel 1994, risultano aumentati di quasi il 7%.

Diversa è invece la situazione della cassa: qui infatti, con pagamenti complessivi per 37.478,8 miliardi, si è avuta una notevole riduzione rispetto al precedente esercizio (-11,6%) in cui i pagamenti stessi avevano raggiunto il livello di 42.376,8 miliardi, soprattutto per effetto del pagamento nel 1994 della anomala massa di residui formatosi nel 1993 (6.564 miliardi), ma anche per la formazione di una notevole massa di residui sulla competenza 1995 (2.257,2 miliardi).

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, si tratta di somme di tale rilievo in assoluto, che il loro pagamento in uno o nell'altro esercizio comporta non trascurabili conseguenze anche sulla valutazione dei saldi di cassa.

L'analisi della gestione dei residui - resa peraltro disomogenea dall'indicato anomalo accumulo dei residui stessi nel 1993 - continua ad evidenziare taluni ritardi nell'effettuazione delle spese, aggravatisi nel corso del 1995, ma nel complesso abbastanza contenuti, almeno relativamente all'importo totale dei trasferimenti.

A fine 1994 risultavano infatti residui passivi per 1.227 miliardi (6.947 a fine 1993): di essi, solo 277,2 miliardi sono stati pagati nel corso del 1995, mentre 885,8 (111,3 nel 1994) sono stati ulteriormente conservati tra i resti.

I residui passivi a fine 1995 risultano pertanto dell'importo di 3.112 miliardi, di cui 2.257,2, come si è detto, provenienti dalla competenza 1995 e 855,8 provenienti da esercizi precedenti.

3.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.

Per un corretto confronto fra le erogazioni effettuate nel 1995 alle F.S. S.p.A.³ e quelle erogate negli esercizi precedenti, è necessario tener conto che nel 1994 era stato dato corso alle erogazioni a copertura del disavanzo del fondo pensioni (complessivamente 2.062,5 miliardi, di cui 462,5 afferenti al 1992 e 1.600 al 1993), cui la Corte, nella vigenza del controllo preventivo di legittimità, aveva negato l'ulteriore corso per carenze, in ordine alla dimostrazione dei presupposti del pagamento relativi sia all'ammontare stesso del disavanzo da ripianare, sia all'ammontare degli oneri già coperti ad opera dell'apporto per la normalizzazione dei conti⁴.

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

Inoltre, nel 1995, a differenza dei precedenti esercizi, l'intero stanziamento del cap. 7749 (814,8 miliardi), pur essendo stato impegnato, non è stato pagato, ed inoltre sono stati conservati tra i resti, anche qui a differenza dei precedenti esercizi, 400 miliardi afferenti lo stanziamento del cap. 4634: in totale pertanto 1.214,8 miliardi.

Ciò premesso, l'importo dei trasferimenti diversi da quelli destinati all'ammortamento mutui è passato - in termini di cassa - da 12.552,9 miliardi del 1994 a 8.840,1 nel 1995, mentre gli impegni, per i quali non operano le poste correttive sopra indicate e che pertanto consentono un più corretto confronto con il precedente esercizio, hanno fatto registrare una diminuzione molto più contenuta (da 10.550,4 a 10.113,1 miliardi); -4,2%.

³ Sull'ex Ente Ferrovie, la Corte ha riferito da ultimo con deliberazione n. 66/91 relativa agli esercizi 1989 e 1990.

⁴ Cfr., al riguardo, la deliberazione della Sezione del Controllo n. 149/93 del 15.4.1993, ampiamente citata nella relazione concernente l'esercizio 1993.

Il dato globale riflette modesti ridimensionamenti delle poste tradizionali e della posta di parte capitale istituita nel 1994, relativa all'apporto dello Stato all'aumento del capitale sociale della Soc. FS per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, mentre ha subito un incremento la posta di parte corrente, istituita anch'essa nel 1994, e relativa alle somme da corrispondere all'impresa FS - ai sensi del regolamento CEE n. 1893 del 1991 - per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato.

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

I pagamenti in questione sono assommati a 6.740,2 miliardi (8.161,3 nel 1994, 7.932,6 nel 1993, e 7.290,2 nel 1992), con una diminuzione del 17% circa rispetto all'esercizio precedente; i relativi impegni hanno raggiunto 7.054 miliardi.

Complessivamente, pertanto, nel 1995 gli oneri a carico del tesoro relativi alle Ferrovie hanno fatto segnare - in termini di competenza - una diminuzione del 12% circa rispetto al precedente esercizio (da 19.464 a 17.170 miliardi); in termini di cassa, invece, per i motivi sopra indicati, la diminuzione è molto più rilevante (da 20.714,2 a 15.580,3 miliardi; -25% circa).

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

- 1.520 miliardi, pari all'intero stanziamento, a titolo di copertura del disavanzo del fondo pensioni (cap. 4630);

- 2.757,9 miliardi, pari anch'essi all'intero stanziamento per la posta connessa al regolamento CEE n. 1893 del 1991, come sopra più estesamente indicato (cap. 4633);

- 3.077,2 miliardi, a fronte di impegni per 3.477,2, a titolo di remunerazione del servizio effettuato per il mantenimento in esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dei regolamenti CEE nn. 1191 del 1969 e 1107 del 1970 (cap. 4634);

- 1.485 miliardi, pari all'importo della somma stanziata ed impegnata, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale delle FS S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 8023).

Non è stato invece erogato, ma impegnato e conservato nei resti, l'importo di 814,8 miliardi, a titolo di concorso nel ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione e fondi speciali relative al periodo 1988-92 (cap. 7749).

Infine, anche nel 1995, come già nel precedente esercizio, l'intero stanziamento del cap. 7811 (58,2 miliardi quale sovvenzione straordinaria per l'attuazione di varie disposizioni legislative) è stato conservato tra i resti, che ammontano ora a 178,2 miliardi.

In relazione alle erogazioni a titolo di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e di normalizzazione dei conti, permane l'obbligo, affermato dalla Corte con la deliberazione avanti citata del 15.4.1993, degli organi statali di provvedere, in relazione ai successivi pagamenti, sia all'approvazione della tariffa tecnico-economica prevista dall'art. 16, commi da 1 a 4, della legge 210/85, che costituisce uno dei presupposti per il calcolo analitico della parte degli oneri da compensare che deriva dalla tariffe sociali imposte dallo Stato, sia alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, respingendo così la tesi della forfettizzazione degli oneri stessi.

Nel corso del 1995, è stato esaminato in sede collegiale⁵ l'atto approvativo della convenzione stipulata il 17 novembre 1994 tra il Tesoro e la FS S.p.A. ai fini della istituzione del Fondo per la gestione speciale del debito della società stessa, istituzione sollecitata dalla Corte nella più volte citata deliberazione 149/93 per garantire il rispetto delle norme contenute nella direttiva CEE n. 440 del 29 luglio 1991.

Al riguardo, sono state ritenute conformi a tali norme (art. 9) le previsioni degli artt. 2, 5 e 10 della convenzione, secondo le quali al Fondo ed al relativo rendiconto sono imputati, oltre ai debiti contratti in passato dall'ex Ente ferrovie dello Stato e dall'ex Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, non ancora estinti, anche i debiti da contrarre, con oneri a carico dello Stato, da parte della F.S. S.p.A. (subentrata ai predetti organismi, com'è noto, ai sensi dell'art. 18 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359), per la determinante circostanza che questi ultimi debiti sono previsti da leggi dello Stato emanate ante-

⁵ Deliberaz. della Sez. del contr. n. 55/94 adottata nell'adunanza del 15 giugno 1995.

riormente al 1° gennaio 1993 e che entro la data di entrata in vigore della direttiva CEE n. 440/1991, non sarebbe stato possibile portare a compimento né gli investimenti contemplati da tali leggi né esaurire le rispettive autorizzazioni di spesa: resta fermo, pertanto, che, all'istituendo Fondo potranno essere trasferiti, fino alla loro estinzione, solo debiti autorizzati da leggi emanate in epoca antecedente alla data del 1° gennaio 1993, anche se i relativi contratti siano stipulati successivamente e che, quindi, la funzione del Fondo stesso è esclusivamente quella di assicurare in via transitoria una separata gestione di tali debiti.

In merito poi alla possibilità che il gestore del Fondo si avvalga di istituzioni finanziarie e bancarie per introdurre elementi di flessibilità e di efficienza nella gestione dei debiti, la Corte ha ritenuto idonea garanzia che detta eventualità, nel quadro delle operazioni di ristrutturazione delle passività del Fondo, sia assoggettata dall'art. 12 della convenzione all'obbligo della preventiva autorizzazione da parte del Ministero del tesoro in relazione ai singoli debiti iscritti al Fondo. In ogni caso, dovranno essere applicate le procedure di scelta del contraente previste dalla direttiva CEE n. 93/38 del 14 giugno 1993, recepita nell'ordinamento interno con D.lgs. 17 marzo 1995, n. 158, in quanto si tratta di affidare la gestione di un servizio finanziario riconducibile alle previsioni degli artt. 1, punto 4, lett. c) e 15 della citata direttiva.

In ordine infine al Comitato di vigilanza, cui l'art. 13, 1° comma della convenzione affida il controllo sull'attività svolta per la gestione del Fondo, la Corte, riconnessa la sua istituzione alla potestà dell'Amministrazione di organizzare discrezionalmente i propri uffici, ha convenuto con l'impostazione, suggerita dal Consiglio di Stato, di affidare la sorveglianza sulla gestione del Fondo ad apposito organismo, distinto dal Collegio sindacale della Società, il quale non solo si avvale di differenti professionalità, ma neppure potrebbe essere considerato responsabile delle risultanze di una gestione, quale quella in esame, che in sostanza costituisce un conto d'ordine e i cui elementi, perciò, non entrano a far parte dell'utile (o della perdita) dell'esercizio della Società.

Rilevata, inoltre, la funzione garantista esercitata dalla composizione mista del Comitato, la Corte, per quanto riguarda la corresponsione dei compensi a favore dei membri del Comitato, di cui all'art. 13, 2° comma della convenzione, premesso che il Comitato in questione non è previsto da specifiche disposizioni legislative o regolamentare, essendo la sua istituzione, come sopra detto, riconducibile ad un apprezzamento discrezionale del Ministero, ha ritenuto che siano applicabili nella fattispecie le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 del D.P.R. 11 gennaio 1956 n. 5, che costituiscono il sistema regolatore fondamentale della materia dei compensi spettanti ai componenti di organi collegiali comunque denominati operanti nelle Amministrazioni dello Stato, con la conseguenza che solo con espressa norma speciale derogatrice potrebbero essere modificati da misure e il procedimento di erogazione dei compensi stessi.

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

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

Nel 1995, tali oneri⁶ risultano ulteriormente incrementati, avendo complessivamente comportato impegni per 24.386,3 miliardi contro i 23.355,7 del precedente esercizio (+4,4%) e pagamenti per 22.926,8 miliardi con un aumento del 7,9% circa rispetto al medesimo esercizio (21.246,7 miliardi).

Considerato che nel 1991 impegni e pagamenti si erano attestati rispettivamente a 14.291 e a 13.958 miliardi, l'aumento della spesa nel corso di soli quattro anni ha mediamente superato il 65%.

Nell'ambito della spesa in argomento, l'aspetto più negativo è costituito dalla crescita più che proporzionale della quota derivante dalla contrazione di mutui per far fronte a oneri di natura corrente - tra cui in particolare il ripiano delle croniche eccedenze annuali della spesa sanitaria rispetto alle previsioni - e dal reciproco progressivo declino di quella derivante da oneri di investimento.

In totale infatti, gli oneri indicati in bilancio come di natura corrente sono ammontati a 11.804 miliardi in termini di impegni e a 11.224 miliardi in termini di pagamenti (rispettivamente 9.302 e 8.108 nel 1994), pari

⁶ Sono stati presi in considerazione i seguenti capitoli, tutti relativi alle cat. V e XII (ad eccezione pertanto degli interessi iscritti su capitoli relativi alla cat. VI): 4570, 4571, 4575, 4576, 4577, 4578, 4586, 4590, 4592, 4644, 4652, 4654, 5930, 5931, 5935, 5936, 5942, 5943, 5957, 7741, 7745, 7747, 7748, 7750, 7767, 7780, 7786, 7790, 7799, 7800, 7812, 7819, 7825, 7826, 7832, 7833, 7834, 7836, 7846, 7849, 7851, 7853, 7854, 7855, 7856, 7857, 7860, 7861, 7862, 7867, 7877, 7882, 7883, 7884, 7885, 7888, 7892, 8814.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

al 48% circa della spesa complessiva sopra indicata, con un aumento di dieci punti rispetto al precedente esercizio.

I settori di spesa più rilevanti sono stati i seguenti:

A) Ferrovie dello Stato

Come già indicato nel precedente paragrafo 3.2, nel quale sono elencati tutti i trasferimenti effettuati nell'esercizio alla F.S. S.p.A., gli oneri che hanno fatto carico al Tesoro per l'ammortamento dei mutui contratti sulla base delle leggi che li hanno via via assentiti (legge 18.8.78, n. 503; legge 12.2.81, n. 17; legge 28.2.86, n. 41 - art. 10 comma 13; legge 22.12.86, n. 910 - art. 2 comma 5; legge 11.3.88, n. 67 - art. 13 comma 3; legge 24.12.88, n. 541; legge 27.12.89, n. 407; legge 15.12.90, n. 385; legge 29.12.90, n. 405; legge 31.12.91, n. 415) sono ammontati nel 1995 a 7.057 miliardi in termini di impegni e 6.740,2, in termini di pagamenti. Questi ultimi, nei più recenti esercizi, sono stati pari a 8.161,3 miliardi, 7.932,6 miliardi nel 1993 e 7.290 nel 1992.

Per quanto riguarda il problema dei rapporti tra l'assunzione a carico dello Stato dell'onere di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato ai sensi delle varie leggi succedutesi nel tempo e la nuova natura societaria assunta dalle Ferrovie stesse, si rinvia a quanto diffusamente esposto al precedente punto 3.2 in relazione alle osservazioni formulate dalla Corte nella pronuncia n. 89/95.

B) Spesa sanitaria

Per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripianamento dei disavanzi delle unità sanitarie locali per gli anni dal 1984 al 1992, sono stati effettuati impegni per complessivi 6.526 miliardi a fronte di 4.567,5 nel 1994 e 3.050 nel 1993 e pagamenti per complessivi 5.963,3 miliardi contro 3.386 e 3.111 nel biennio precedente (cap. 4570, 4575, 4577, 4578 e 5957).

Tali erogazioni - di cui va sottolineato l'elevatissimo tasso di incremento - non esauriscono peraltro l'intero settore, in quanto, come si è detto al precedente punto 3.1, oneri, da un lato, di ammortamento mutui per oltre 2.000 miliardi relativi al ripianamento del disavanzo del servizio sanitario del 1990 risultano ancora nel 1995 imputati al capitolo relativo al fondo sanitario annuale, con negative conseguenze sia sotto il profilo della trasparenza che sotto quello della modulabilità della spesa, e dall'altro, non sono ancora emersi in bilancio gli oneri per il ripianamento dei disavanzi successivi al 1992.

C) Ex Enti di gestione

Per rate di ammortamento in conto capitale e interessi, relative a mutui contratti ed a prestiti obbligazionari a suo tempo emessi dagli enti di gestione delle partecipazioni statali, nonché per la liquidazione dell'EFIM, è stato sostenuto l'onere complessivo di 3.152,7 miliardi (2.724,1 nel 1994, 2.204,4 nel 1993 e 1.544,1 nel 1992).

Il quadro di dettaglio - in termini di pagamenti - è il seguente:

- 667,3 miliardi sono stati corrisposti all'IRI, all'ENI e al soppresso EFIM a titolo di rimborso delle rate di ammortamento relative all'emissione di prestiti obbligazionari, nonché delle somme necessarie per il pagamento degli interessi sulle eventuali operazioni di prefinanziamento (cap. 7819);

- 667,1 miliardi per far fronte ad oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI, da destinare al finanziamento di nuovi investimenti (cap. 7834);

- 47,5 miliardi per interessi (cap. 4696) e 118,4 miliardi per quote di capitale (cap. 9542) compresi nelle rate di ammortamento sui prestiti contratti con la Banca europea per gli investimenti dagli enti di gestione delle partecipazioni statali per il finanziamento di nuove iniziative.

Inoltre, un rilevante onere pluriennale derivante dalla liquidazione dell'EFIM ha iniziato a gravare sul bilancio a partire dal 1994: si tratta del rimborso alla Cassa depositi e prestiti dei titoli emessi, dei prestiti contratti e delle somme anticipate per far fronte alle necessità di attuazione del programma di soppressione dell'EFIM, in applicazione della legge n. 33 del 17.2.93, su cui la Corte ha diffusamente riferito sia nella relazione sulle leggi di spesa del primo quadrimestre 1993, sia nel capitolo secondo della relazione annuale sul consuntivo del medesimo esercizio.

L'erogazione - in termini sia di competenza sia di cassa - è stata di 1.607,7 miliardi sul cap. 4592 (913,4 nel 1994).

Un altro onere connesso alla liquidazione dell'EFIM è stato quello relativo al rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento per l'anticipazione concessa al commissario liquidatore ai sensi dell'art. 19 del D.L. 18.9.92, n. 382, per cui sono stati effettuati pagamenti per 44,7 miliardi sul cap. 4644, come nel precedente esercizio.

D) Prestiti della BEI per il finanziamento di progetti del FIO

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

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

Per interessi sui mutui già contratti sono stati pagati circa 552,5 miliardi (cap. 4694), a fronte di 512,9 nel 1994, 505,8 nel 1993 e 359,5 nel 1992.

Per il pagamento di rate di capitale sono stati inoltre erogati circa 475,9 miliardi a fronte di 341,1 nel 1994, 238,7 nel 1993 e 119,1 nel 1992 (cap. 9536).

Nel corso dell'esercizio la Corte ha preso in esame⁷ taluni profili gestionali dell'intervento finanziario dello Stato concernenti le modalità di rimborso da parte del Tesoro degli oneri derivanti dalla Cassa DD.PP. per il reperimento di fondi occorrenti alla liquidazione del soppresso EFIM, nonché l'autorizzazione alla Cassa medesima a contrarre un prestito sul mercato delle eurodivise, a determinare le relative condizioni e ad effettuare anticipazioni di cassa a favore del commissario liquidatore dell'EFIM.

Per quanto riguarda la remunerabilità delle prestazioni della Cassa da parte del Tesoro, la Corte, premesso che la Cassa è dotata di personalità giuridica, di organizzazione, patrimonio e bilanci separati e che i suoi scopi attengono senz'altro alle tipologie bancarie, sia pure con particolare caratura pubblicistica, ha ritenuto non potersi rinvenire una, seppur convenzionale, logica di retribuibilità delle sue prestazioni da parte del Tesoro.

Invece, la Corte ha ritenuto che nella seconda fattispecie ciò che viene in rilievo è l'autonomia gestionale lasciata alla Cassa DD.PP. in ordine ad una serie di operazioni estremamente importanti, le quali, oltre ad attere al momento della scelta del cartello di banche finanziatrici, concernono aspetti remuneratori che finiscono per prescindere dal momento pubblicistico per essere totalmente disciplinate da una logica privatistica; quest'ultima peraltro vede una delle parti contraenti (la Cassa DD.PP.) in posizione ibrida, essendo, al tempo stesso, portatrice di interessi pubblici, in virtù della norma che la abilita a gestire gli strumenti finanziari idonei alla liquidazione EFIM ma anche, per le sue caratteristiche intrinseche, cui sopra si è accennato, di essere parte del mondo bancario, non completamente neutro quale, invece, sarebbe stata l'Amministrazione del Tesoro qualora avesse mantenuto una funzione basilare: quella del momento regolatore degli interessi in campo.

3.4 Interventi a sostegno dell'economia e delle esportazioni tramite il Mediocredito e la SACE⁸.

A) Nel 1995 sono state effettuate erogazioni per 614,8 miliardi (cap. 7775) al fondo di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295; per un confronto con il precedente esercizio, in cui erano stati erogati 650 miliardi, va tenuto conto che tale importo comprende sia l'intera assegnazione 1993, pari a 300 miliardi, che era stata conservata nei resti, sia l'assegnazione 1994 (350 miliardi). Tale fondo, com'è noto, è stato costituito presso il Mediocredito Centrale per la corresponsione di contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento alle esportazioni a pagamento differito previste dalla legge 24 maggio 1977, n. 27, nonché per la corresponsione di contributi in conto interessi a favore degli istituti ed aziende di credito per operazioni ordinarie, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 30 aprile 1962, n. 265.

B) Il fondo di dotazione della SACE - sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - istituito con l'art. 13 della legge 24 maggio 1977, n. 227, è stato incrementato della somma di 2.430 miliardi (1.400 nel 1994, 1.010 nel 1993, 1.700 nel 1992). L'importo iscritto sul cap. 8033 è stato interamente erogato.

Per contro, il fondo rotativo della stessa SACE, istituito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 730 del 1983 per far fronte agli indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della SACE, e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello governativo, incrementato di 430 miliardi - (cap. 8186) - in ciascuno degli ultimi quattro esercizi, non ha ricevuto alcun finanziamento.

⁷ Deliberaz. Sez. del contr. n. 115/95 dell'8.6.1995.

⁸ Sul Mediocredito centrale la Corte ha riferito da ultimo con determinazione n. 24/96 relativa agli esercizi dal 1988 al 1995; sulla SACE, con determinazione n. 45/95 relativa all'esercizio 1994.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3.5 Cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

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

A) In favore del fondo rotativo costituito presso il Mediocredito centrale, ai sensi dell'art. 26, comma 1, della legge 24 maggio 1977, n. 227, modificato dall'art. 6 della legge 26 febbraio 1987, n.49, e destinato alla concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica e monetaria dei Paesi in via di sviluppo, risultano effettuati - sul cap. 8173 - pagamenti per 48,2 miliardi in conto competenza ad esaurimento del relativo stanziamento.

Nei precedenti esercizi erano stati effettuati pagamenti rispettivamente per 430 e per circa 1.619 miliardi, ma il confronto con quest'ultimo dato deve tenere conto della rilevante formazione di residui passivi nel 1992 (circa 700 miliardi), erogati nel 1993.

B) In esecuzione di accordi internazionali in materia di cooperazione commerciale, industriale, finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo, si è provveduto al pagamento - sul cap. 4499 - di complessivi 462,4 miliardi, pressoché interamente sulla competenza. Nei tre precedenti esercizi i pagamenti complessivi erano ammontati rispettivamente a circa 449, 375 e 321 miliardi.

C) Il fondo da ripartire per l'aiuto pubblico a favore dei paesi in via di sviluppo allocato al cap. 9005 dello stato di previsione del tesoro non ha più ricevuto alcuno stanziamento; la modesta somma conservata sul conto dei residui è stata inviata in economia.

3.6 Garanzia per il rischio di cambio e oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato.

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

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

Anche nel 1995, peraltro, per effetto soprattutto delle vicende del mercato dei cambi, le erogazioni (cap. 4529) sono rimaste su un livello elevato, anche se inferiore a quello del 1994: esse sono infatti ammontate complessivamente a circa 2.211 miliardi a fronte di 3.440 nel 1994 e di appena 659 nel 1993 e 474 nel 1992.

Nelle relazioni trimestrali sulla copertura delle leggi di spesa e nel capitolo della relazione annuale destinata alla legislazione di spesa, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla mancanza di effettiva copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni di legge.

Tali oneri, di scarso rilievo fino all'esercizio 1992, hanno cominciato a lievitare nel 1993, anno in cui si sono registrati impegni per 120,7 miliardi e pagamenti per 117,4, per poi passare rispettivamente a 201,7 e 175,3 miliardi nel 1994 e giungere nel 1995 a 1.070,1 miliardi in termini di impegni e 1.001,3 in termini di pagamenti.

La rilevanza finanziaria che sta assumendo la posta in argomento rende viepiù necessaria la precostituzione di idonea copertura, che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37/1961, non deve comunque corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

4. La gestione del bilancio.

E' da tempo all'attenzione di Governo e Parlamento l'opportunità di una riforma della struttura del bilancio, che consenta di stabilire un chiaro nesso tra il bilancio stesso e la sua trasposizione per programmi e progetti, centri responsabili della gestione e leggi di spesa.

Nel corso della X Legislatura venne presentato un disegno di legge sulla riforma della struttura del bilancio (A.S. 1203 bis) che è poi rimasto sostanzialmente fermo nonostante il dibattito sviluppatosi in merito. Esso può comunque costituire un punto di partenza, insieme al bilancio e al rendiconto sperimentale annual-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

mente redatti dalla Ragioneria generale a partire dal 1991, per un processo decisionale che appare di grande importanza.

Per quanto concerne il pensiero della Corte al riguardo, si rinvia all'audizione svoltasi il 17 maggio 1995 presso la Commissione bilancio della Camera nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio promossa dal Comitato permanente per il controllo dei conti pubblici, nonché al recentissimo referto specifico fornito su richiesta della Commissione bilancio del Senato, nel giugno dell'anno scorso.

Su tale base, come più ampiamente illustrato nel cap. terzo della presente relazione, la Corte ha elaborato, con la collaborazione dei ministeri, una riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, a loro volta disaggregate in un secondo ed in taluni casi in un terzo livello. Tale riclassificazione ha lo scopo di meglio definire gli obiettivi dell'azione amministrativa, anche per disporre di uno schema che consenta la costruzione di indicatori di risultato e pertanto più idoneo al controllo di efficienza e di efficacia, - e ciò che ne costituisce il punto qualificante - di riferire a ciascuna funzione i relativi costi di gestione.

Anche per il ministero del Tesoro è stato effettuato l'esercizio sperimentale di riclassificazione del rendiconto per il 1995 secondo lo schema sopra indicato: i relativi risultati sono contenuti nelle allegate tabelle, nelle quali le funzioni di primo e di secondo livello sono incrociate con i centri di responsabilità identificati dall'amministrazione, con la classificazione tradizionale e con quella semplificata adottata sperimentalmente dalla Ragioneria generale.

La Corte, nella sede collegiale del controllo⁹, si è pronunciata sulla questione di carattere generale, ma che investe prioritariamente la gestione del bilancio nell'attuale struttura, relativa ai rapporti e ai vincoli che intercorrono, nel nuovo sistema organizzativo delle amministrazioni statali delineato dal decreto legislativo 29/93, fra poteri di indirizzo politico-amministrativo dei ministeri e poteri di gestione della dirigenza amministrativa.

Premessa la necessità 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 improprio e non esplicito) di gerarchia, la Corte ha ritenuto che, nel sistema risultante dal citato decreto 29/93, il ministro non possa procedere alla determinazione delle quote di bilancio da assegnare in gestione agli uffici di livello dirigenziale generale se non abbia provveduto alla previa definizione dei programmi, delle priorità e degli obiettivi da attuare e se non abbia emanato le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa.

Non è stata così accolta la tesi del Tesoro, secondo cui l'attuazione del principio della separazione dei poteri fra l'autorità politica e i dirigenti sarebbe subordinata all'attuazione della riforma del bilancio dello Stato in coerenza con criteri che consentano di far corrispondere gli uffici ad effettivi centri di costo e di aggregare le spese per obiettivi e per programmi.

Non vi è infatti dubbio, ad avviso della Corte, che il nuovo regime possa trovare la sua piena significatività in concomitanza con le accennate modificazioni della struttura del bilancio: tutto il decreto legislativo n. 29/93 è del resto ispirato ad una complessiva logica riformatrice nella quale le innovazioni di cui si è detto occupano un posto importante e strategico.

Non può essere nondimeno trascurato che tanto il legislatore delegante (legge n. 421 del 1992) quanto il legislatore del decreto legislativo n. 29/1993, pur in presenza dell'attuale articolazione del bilancio dello Stato, nulla hanno stabilito circa l'eventuale subordinazione del nuovo regime organizzativo e di gestione alla riforma della struttura del bilancio nei termini su esposti.

Infine, per una più agevole e proficua applicazione a regime del nuovo sistema, la Corte ha suggerito l'opportunità di introdurre una modifica normativa rivolta ad "anticipare" già in sede di nota preliminare allo stato di previsione della spesa di ciascun dicastero la determinazione degli elementi indispensabili per la ripartizione delle quote di bilancio agli uffici di livello dirigenziale generale. Ciò consentirebbe l'immediata emanazione del decreto previsto dall'art. 3 del d.p.r. 367/1994 subito dopo l'approvazione del bilancio, permettendo, così, il tempestivo inizio della gestione da parte dei dirigenti.

⁹ Sez. del Controllo, deliberaz. n. 104/95 del 7 luglio 1995.

5. La spesa per interessi e la gestione del debito.

Sospinta dall'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa¹⁰, ha subito nel 1995 un nuovo incremento, lasciando tuttavia pressoché invariato - dopo il consistente decremento del 1994 - il proprio rapporto rispetto al PIL (10,6 % circa).

Per quanto riguarda l'effetto sulla spesa dell'andamento dei tassi di interesse, e a parte le possibili sfasature derivanti dai tempi di contabilizzazione, appare scarsa l'influenza della progressiva diminuzione dei rendimenti registrata nel 1995, che del resto non si è estesa ai prestiti a breve, mentre un contributo positivo è stato recato dalla diminuzione registrata tra la fine del 1992 e il primo semestre del 1994, diminuzione non compensata dal successivo rialzo dei rendimenti.

Come è noto, infatti, solo nel medio periodo l'andamento dei tassi di interesse si ripercuote appieno sul costo complessivo del debito.

Nell'ambito dello stato di previsione del tesoro, la spesa stessa ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 187.147,1 miliardi, con un aumento dell'8,5% rispetto al precedente esercizio, in cui si era registrata una diminuzione del 3,6% (nel biennio precedente si erano avuti invece incrementi rispettivamente del 14,7 e del 15,7%). In termini di pagamenti (186.882,8 miliardi), l'aumento rispetto al precedente esercizio è stato del 5,2% a fronte di una variazione di segno opposto del 5,2% nel 1994 e di incrementi pari al 16,6 e al 16,3% rispettivamente nel 1993 e nel 1992.

Dopo i rilevanti aumenti fatti registrare negli esercizi dal 1991 al 1993 (dal 23% al 28%) e la lieve diminuzione del 1994, la spesa per interessi ha così rappresentato, in termini di cassa, il 28,3% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Per una compiuta valutazione del dato ed un corretto confronto tra i diversi esercizi, è inoltre necessario tener conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, ormai generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1995 (19.209 miliardi a fronte di 17.227 nel 1994 e 17.500 nel 1993), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (7.067 miliardi a fronte di 6.262 nel 1994), la spesa netta si riduce a 160.607 miliardi a fronte di 149.036 nel 1994 e 162.442 nel 1993 (+7,7% rispetto al 1994; 9% circa del PIL).

Va peraltro tenuto presente che, anche se in misura contenuta, la spesa in questione ha risentito favorevolmente del ricorso, iniziato nel 1995, ad un nuovo titolo biennale denominato "zero coupon" (CTZ); gli interessi relativi a tale titolo - che ha ricevuto una risposta positiva sotto il profilo del costo del finanziamento - graveranno infatti interamente sull'esercizio 1997.

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

Nel corso del 1995, l'amministrazione ha emanato un regolamento (decreto 13 novembre 1995) contenente le modalità di utilizzo delle somme depositate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, istituito con la legge n. 432 del 27 ottobre 1993, ed ha effettuato le due prime operazioni di acquisto mediante asta competitiva, disposte rispettivamente con decreto 21 novembre e del 13 dicembre 1995.

Complessivamente la spesa effettuata per le due operazioni è stata pari a 5.826,5 miliardi.

Alla fine della seconda decade di marzo 1996, i flussi al fondo di ammortamento risultano pari a 21.040,7 miliardi, di cui 14.274,3 provenienti dalle operazioni di privatizzazione (IMI 2.506,5 miliardi, INA 6.011,9 ed ENI 5.755,9). La consistenza del Fondo a tale data era così di 15.214,2 miliardi.

Si allegano alla presente relazione quattro prospetti, forniti dall'amministrazione, i primi due dei quali contengono il riepilogo dei risultati della prima e della seconda asta di acquisto, mentre i successivi illustrano rispettivamente la situazione patrimoniale del Fondo a fine 1995 e tutte le movimentazioni del Fondo stesso, distinte per flussi e utilizzi, fino al 19.3.1996.

¹⁰ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente relazione.

L'attività di gestione posta in essere dall'amministrazione per pervenire alla dismissione dell'IMI S.p.A. è stata esaminata dalla Corte nella sede collegiale del controllo¹¹; in tale sede si è ritenuto che legittimamente l'affidamento dell'incarico di "global coordinator" dell'offerta pubblica delle azioni e della relativa attività di collocamento non è stato assoggettato alla direttiva comunitaria 92/50 sugli appalti pubblici di servizio: restano infatti fuori della direttiva stessa i servizi di tipo finanziario, fra i quali indubbiamente rientra il collocamento di titoli qualora all'attività di intermediazione che il collocamento stesso implica si accompagnino anche elementi di concessione di mezzi di finanziamento o di "facilities" ad essi assimilabili, quali la garanzia del collocamento, riscontrabile nella specie negli artt. 2 e 5 della convenzione di incarico, o di altre forme di esposizione finanziaria dell'istituzione collocatrice a scopi agevolativi della operazione.

In tema di gestione del debito, la Corte ha esaminato, sempre nella sede collegiale del controllo¹² importanti questioni di carattere generale.

In tema di competenza a provvedere in materia di emissioni, è stato così ritenuto che, per l'inscindibilità dell'aspetto delle scelte di fondo da quello più propriamente gestorio, nessuno spazio possa essere lasciato ai dirigenti se non quello della mera esecuzione dei provvedimenti del Ministro e pertanto si ricade in un caso di deroga alla disciplina generale dettata dal d. lgs. 29/1993.

Peraltro, la Corte ha anche richiamato l'attenzione sulla necessità che gli atti adottati in tale materia siano muniti di idonea ed esauriente motivazione in ordine alle ragioni economiche e giuridiche delle scelte operate dal Ministro.

In relazione poi ai dubbi prospettati in sede istruttoria circa la pratica dello "swap" - che consiste, com'è noto, nello scambio di flussi di interessi e/o di capitali tra operatori di titoli emessi a condizioni iniziali differenti (ad esempio tasso di interesse fisso contro tasso variabile) in un dato momento in cui ciò convenga contemporaneamente agli operatori stessi - si è ritenuto che l'ampiezza dei poteri attribuiti al Ministro del tesoro dalla normativa in vigore (art. 9 legge 237/93) possa ben ricomprendere l'opzione per la pratica stessa. Quanto poi al fatto che il meccanismo, per quanto affidato ad intermediari di fiducia, può presentare rischi, la tesi sostenuta dall'Amministrazione, secondo cui l'eventuale inadempimento della controparte dell'operazione di "swap" non arrecherebbe pregiudizi perché non farebbe che ripristinare la situazione originaria, non è apparsa del tutto soddisfacente, posto che, quanto meno, non si realizzerebbero, in un'evenienza del genere, i vantaggi che ragionevolmente ci si poteva attendere dall'operazione stessa.

Né possono escludersi in astratto altre ipotesi di rischio ricollegabili all'affidamento riposto negli intermediari, per cui si è ravvisata l'esigenza di un insieme di regole garantistiche che la stessa Amministrazione deve darsi e deve far valere nei rapporti con i terzi concernenti la pratica dello "swap".

Di conseguenza, la Corte, premesso che non v'è ragione di dubitare a priori della legittimità e della convenienza di detta pratica, ha affermato la necessità di verifiche, tanto da parte degli organi di controllo interno quanto da parte della Corte stessa, intese ad accertare l'oculatazza dei criteri gestionali seguiti dall'Amministrazione per l'utilizzo del meccanismo dello "swap" ed i risultati ottenuti, in particolare sotto forma di minore esborso per interessi.

A seguito di tale pronuncia, il Ministro, con decreto del 10 novembre 1995, ha indicato gli orientamenti operativi di riferimento in merito all'emissione ed alla gestione del debito pubblico, statuendo fra l'altro che le operazioni di "swap" dovranno essere concluse soltanto con istituti finanziari di elevata affidabilità, per la quale si dovrà fare riferimento alla valutazione espressa dalle principali agenzie di "rating".

E' stato inoltre stabilito che il Tesoro trasmetterà con cadenza semestrale alla Corte una relazione sulla gestione delle passività che evidenzia la congruità delle scelte effettuate con gli orientamenti esposti nel provvedimento medesimo.

6. Servizi forniti dagli uffici periferici del Tesoro.

Nonostante il tempo trascorso dall'attuazione della riforma delle procedure di pagamento di pensioni, stipendi, ecc. da parte delle direzioni provinciali del Tesoro (legge 428 del 1985 e decreti delegati del 1986), i

¹¹ Sezione del controllo, deliberaz. n. 105/95 del 14.3.1995

Per quanto riguarda in generale il processo di privatizzazione degli enti pubblici economici, si rinvia alla specifica trattazione contenuta nella precedente relazione (cap. 4)

¹² Sez. del contr., deliberaz. n. 80/95 del 23.11.1994

risultati ottenuti continuano ad essere solo parzialmente soddisfacenti sia in termini di smaltimento dell'arretrato sia in termini di tempi tecnici per la definizione delle pratiche pensionistiche.

Le cause di formazione dei ritardi, ripetutamente indicate nelle precedenti relazioni, sono molteplici e solo in parte imputabili agli uffici in argomento: in particolare, per quanto riguarda i tempi per la liquidazione delle pensioni definitive, molto spesso il trattamento di attività, all'atto della cessazione del servizio, non è ancora definitivo per effetto anche del mancato inquadramento economico derivante dall'applicazione degli accordi triennali di settore: tale situazione determina, in casi non infrequenti, la formazione di crediti erariali in seguito al conguaglio tra il trattamento provvisorio di pensione e quello definitivo, crediti il cui recupero dà quasi sempre luogo a contenzioso.

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

Il lento progresso nello smaltimento dell'ingente arretrato accumulato dalle direzioni provinciali, smaltimento iniziato nel 1987 e proseguito, anche se in misura più ridotta e con alcune eccezioni, negli esercizi successivi, non soltanto non è ancora concluso, ma ha subito nel 1995 una nuova battuta d'arresto: secondo notizie fornite dall'amministrazione, il numero di pratiche giacenti a fine 1994, pari a 1.329.975, è infatti rimasto sostanzialmente invariato a fine 1995 (1.317.342 pratiche rimaste da trattare).

Tale situazione, nonostante le indubbie difficoltà obiettive, appare estremamente negativa specie in considerazione del lungo tempo ormai trascorso dalla riforma del 1985, dalla quale ci si attendevano risultati molto più consistenti: i risultati conseguiti, infatti, non consentono di far ritenere prossima la definitiva soluzione del problema, nonostante i progressi dello sviluppo del sistema informativo centrale e periferico e la riorganizzazione, effettuata nel 1991, della direzione generale dei servizi periferici per tener conto della necessità di adeguare la struttura centrale alle dimensioni raggiunte dal sistema informativo stesso, di cui proprio nel 1995 è stato avviato il processo di rinnovamento.

Tra le difficoltà obiettive sopra ricordate, va tenuta presente la copiosa produzione normativa in materia di pensioni e di stipendi - di cui risultano in pagamento a fine 1995 oltre 4 milioni di posizioni (1.161.564 stipendi e 2.867.450 pensioni) -, che crea la necessità di frequenti variazioni assorbendo ingenti risorse lavorative, come nel 1995 l'attuazione della nuova disciplina dei regimi pensionistici introdotta dalla legge 335/95, ed anche le nuove esigenze derivanti dagli adempimenti in materia fiscale, che hanno riguardato l'assistenza diretta per la predisposizione dei mod. 730, richiesta in misura massiccia (165.348 richieste), le relative lavorazioni ed i conguagli fiscali conseguenti non solo per i dipendenti statali ed i pensionati che si sono rivolti direttamente alle DPT, ma anche per gli utenti, molto numerosi (309.869), che hanno usufruito dell'assistenza dei centri autorizzati di assistenza fiscale.

In particolare, poi, nella seconda metà del 1995, in esecuzione dell'art. 23, quarto comma, della legge 724/94, che ha demandato alle Direzioni provinciali del Tesoro il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi agli insegnanti elementari di ruolo e a tutto il personale, docente e non, in servizio negli istituti tecnici, professionali e d'arte, sono state assunte in carico oltre 480.000 nuove posizioni stipendiali che secondo quanto affermato dalla amministrazione, hanno tenuto impegnate nella seconda parte dell'anno tutte le risorse che in passato erano state destinate all'eliminazione dell'arretrato.

Per quanto riguarda il personale, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, in data 20 ottobre 1995 è stato emanato il D.P.C.M. con le nuove dotazioni organiche del personale delle qualifiche funzionali e della qualifica dirigenziale della Direzione generale dei servizi periferici. La dotazione complessiva teorica è di 8.355 unità, quella effettiva di 7.317.

Anche nel 1995, la concreta attuazione del progetto di decentramento e decongestionamento degli uffici dei grandi centri urbani non ha fatto segnare alcun progresso: dopo gli uffici di Roma nord-est e Roma sud-est, istituiti fra il 1991 e il 1992, gli ultimi uffici istituiti, con effetto dal 3 maggio 1993, risultano ancora i due uffici circoscrizionali previsti per Napoli (DM 18 febbraio 1993).

I tempi di attuazione del progetto - che persegue la duplice finalità di decongestionare le sedi in cui si concentra la gran parte dell'arretrato e di offrire un migliore servizio anche logistico agli amministratori avvicinando gli uffici alle loro abitazioni - continuano ad essere perciò estremamente lenti: la previsione dell'articolazione delle direzioni provinciali in circoscrizioni territoriali risale infatti alla legge n. 428 del 1985 e il conseguente regolamento di esecuzione concernente le direzioni provinciali di Roma, Milano, Napoli e Torino è stato emanato con D.P.R. del 20 gennaio 1988. Pur tenuto conto della complessità dell'operazione, i risultati

concreti sono ancora decisamente modesti: sono stati finora infatti istituiti, come si è detto, soltanto due dei quattro uffici circoscrizionali previsti per Roma e i due uffici circoscrizionali di Napoli.

I nuovi uffici di controllo interno, istituiti in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. 29/93 con D.M. del 31 gennaio 1994 hanno messo a punto - secondo notizie fornite dall'amministrazione - uno specchio dell'andamento della produttività attraverso il controllo degli indici di produttività oraria, del tempo medio impiegato per lo svolgimento delle pratiche e dell'indicatore di efficienza registrati trimestralmente presso le strutture periferiche e centrali e comparati con i dati dell'anno precedente.

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

I problemi di base del settore, costituiti essenzialmente, come posto in evidenza dalla Corte nelle relazioni sui precedenti esercizi, dalla frammentarietà degli interventi e dalla lunghezza dei procedimenti di spesa, sono rimasti pressoché inalterati anche nel 1995.

Tra le varie conseguenze negative derivanti dalla interazione di tali fattori - suddivisione di forniture similari in più procedimenti acquisitivi con conseguente moltiplicazione dei procedimenti stessi, peggiori condizioni di acquisto per la minore rilevanza dei quantitativi richiesti - va rilevata la minore trasparenza dell'azione amministrativa, perché la dichiarata urgenza di provvedere condiziona sempre più la scelta dello strumento operativo: il ricorso ai servizi in economia, con particolare riguardo al cottimo fiduciario, si è così trasformato in pratica nel procedimento ordinario.

La lunghezza dei procedimenti di spesa è comunque un dato costante, qualunque sia lo strumento utilizzato: ne è prova, nell'ambito del cap. 5032, il più rappresentativo dell'attività di acquisto di beni e servizi, il rilevante accumulo di residui passivi, la cui consistenza è peraltro notevolmente inferiore a quella del precedente esercizio (171 miliardi a fine 1995 a fronte di 220 a fine 1994) e l'insufficiente rilievo dei pagamenti in conto competenza (128,2 miliardi rispetto a 247 impegnati); anche qui va però rilevato un notevole progresso rispetto al precedente esercizio, di cui i pagamenti in conto competenza raggiunsero appena un terzo degli impegni. I miglioramenti ora indicati non si estendono però ai residui provenienti da esercizi anteriori, pari a oltre 52,3 miliardi a fronte di 42,4 nel 1994, mentre risultano ampiamente ridimensionati (3,1 miliardi contro 11,1) i residui perenti in quanto relativi ad obbligazioni contratte anteriormente al 1994.

In tale contesto, non sembra che il recepimento della direttiva 88/295/CEE del 22.9.1988 nel testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture emanato con d.lgs. 24.7.1992, n. 358 abbia finora comportato effetti positivi di ampio rilievo¹³.

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

La Corte ha continuato a porre più volte in evidenza la necessità di una rigorosa motivazione sia delle situazioni d'urgenza, specie sotto i profili della non prevedibilità delle esigenze da soddisfare e della non imputabilità all'amministrazione, sia dell'esistenza degli altri presupposti per il ricorso alla procedura negoziata.

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

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

¹³ In tema di normativa comunitaria, va poi ricordato che si sono conclusi - con la pubblicazione del d.lgs. 17.3.1995, n. 157 - i lavori per il recepimento della direttiva 92/50 del 18.6.1992 concernente gli appalti pubblici di servizi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

Per il corrente esercizio, tuttavia, il Provveditorato, per ovviare ai tempi lunghi che ha finora richiesto la ricognizione del fabbisogno reale, ha programmato l'attuazione della norma contenuta nell'art. 3 del D.P.R. 18.4.1994, n. 573 che prevede la formulazione del fabbisogno presunto - necessario per poter quantificare i beni da acquistare mediante gare - calcolato nella percentuale massima dell'80% della media delle quantità di beni acquistati nelle corrispondenti gare dei precedenti tre esercizi, richiamando comunque l'attenzione delle amministrazioni sul fatto che la predetta norma prevede anche che le amministrazioni stesse siano ugualmente tenute a rappresentare le esigenze di beni e servizi per il funzionamento dei propri uffici, al fine di rendere possibile l'integrazione o le correzioni del fabbisogno presunto.

Eventuali necessità di beni superiori a quelli acquisiti in sede di fabbisogno presunto potrebbero poi essere soddisfatte mediante l'aumento dei quinti contrattuali, previsto dalla normativa in vigore.

In tal modo dovrebbe trovare piena applicazione quanto previsto dalla predetta norma, il cui scopo è proprio quello di porre un limite all'eccessivo proliferare della conduzione in economia attraverso la tempestiva disponibilità di beni necessari al funzionamento degli uffici, i quali, ottenendo già all'inizio dell'esercizio finanziario il fabbisogno previsto per l'esercizio stesso, non dovrebbero più essere costretti a chiedere, nel corso dello stesso, la fornitura urgente di parte di detti beni, che il Provveditorato sarebbe costretto ad acquistare mediante la conduzione in economia stralciandoli dalle quantità previste in fabbisogno, con grave pregiudizio delle economie di scala che si possono conseguire soltanto con l'acquisto di grandi quantità di beni per mezzo delle gare comunitarie.

Per quanto riguarda infine la facoltà del Ministro del tesoro di prelevare con propri decreti dagli stanziamenti contenuti negli stati di previsione delle singole Amministrazioni le somme necessarie per la realizzazione di programmi di acquisto formulati dalle Amministrazioni stesse - confermata anche per il 1995 (art. 24 comma 12 della legge 726/94) - non possono che ribadirsi le osservazioni critiche già formulate nelle precedenti relazioni. Il bilancio dell'iniziativa, in atto da sette anni e che in astratto avrebbe dovuto evitare una proliferazione di interventi privi di coordinamento, aumentando nel contempo la forza contrattuale dell'Amministrazione, appare infatti decisamente modesto: i provvedimenti adottati - già molto ridottisi negli ultimi esercizi e ormai pressoché scomparsi, e comunque di incidenza sempre più marginale in rapporto agli stanziamenti direttamente gestiti dal Provveditorato - sono connessi ad esigenze episodiche, per lo più di scarso rilievo, e manca del tutto proprio quel filo conduttore, costituito da un'attività programmatica a largo respiro, che costituisce la ragion d'essere della centralizzazione delle procedure di acquisto.

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

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

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

Sembra in definitiva opportuno che venga operata una scelta più decisa tra il sistema della centralizzazione e quello del decentramento, e ciò anche in relazione ai costi e ai benefici derivanti dall'esistenza di una struttura specializzata. E' ovvio comunque che il rafforzamento della centralizzazione, se può comportare i già indicati benefici in termini di economie di scala soprattutto attraverso le gare comunitarie, presuppone una efficiente e tempestiva programmazione delle esigenze da soddisfare che non può essere realizzata se non attraverso un rapporto di piena collaborazione tra le amministrazioni destinatarie ed il Provveditorato.

Per quanto concerne da ultimo i rapporti tra Tesoro e Istituto Poligrafico dello Stato¹⁴, nel decorso esercizio sono stati assunti impegni ed effettuati pagamenti per 806 miliardi circa (769 miliardi nel 1994, 742 nel 1993 e 640 nel 1992), pari all'intero stanziamento, con un incremento del 5% circa rispetto al precedente esercizio (4% nel 1994).

Come anticipato nella precedente relazione, la Corte, nella sede collegiale del controllo¹⁵, si è pronunciata sui rendiconti presentati dall'Istituto per gli anni 1990 e 1991, il cui esame aveva evidenziato da un lato l'impiego di parte delle anticipazioni a titolo di corrispettivo per forniture consegnate nel precedente esercizio, e dall'altro il decorso di un notevole lasso di tempo tra la data di richiesta del Provveditorato e quella di consegna delle forniture da parte dell'I.P.Z.S., dichiarandone la non regolarità, con particolare riguardo alla mancata osservanza delle norme della contabilità generale dello Stato e dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

In sede di istruttoria, l'amministrazione aveva rappresentato la necessità per l'Istituto - quale organismo di carattere industriale che deve agire con criteri economici per non aggravare i costi di gestione - di mantenere sempre un certo margine di ordinazioni in grado di assicurare la continuità e l'equilibrio delle lavorazioni nel corso dell'esercizio, ed aveva comunque sostenuto la mancanza di aggravii di spesa per la compensazione che si sarebbe operata tra lievitazione dei prezzi per effetti dei ritardi e consegna o comunque fatturazione delle forniture nell'anno precedente quelli della rendicontazione, sottolineando inoltre che ritardi erano stati causati anche da esigenze straordinarie, in parte legate a consultazioni elettorali e referendarie, sempre più numerose negli ultimi anni.

La Corte, peraltro, premesso che l'indicata aritmia operativa si è tradotta - in disparte le intuitive diseconomie conseguite alle ritardate forniture, per la costante lievitazione dei prezzi dei materiali da impiegare nella produzione - nel mancato contenimento dei singoli fatti gestori entro l'annuale stanziamento di bilancio, in un sistema che assume quest'ultimo come invalicabile limite autorizzativo di spesa, senza possibilità di commissioni di sorta, ha ritenuto che la normativa esistente consenta di praticare comunque una gestione "efficace", nel senso che possa conseguire al meglio i risultati produttivi imposti dal succedersi delle ordinazioni, "efficiente" nell'impiego dei mezzi e, soprattutto, non compromessa da diseconomie, quali nel caso sono state determinate dalle ritardate consegne delle forniture.

Presupposto fondamentale per una effettiva osservanza di tale normativa, che comunque pone chiaramente a carico del Provveditorato generale dello Stato l'obbligo di un attento e continuo monitoraggio delle variabili esigenze del Poligrafico, è una conferente programmazione della attività che postula, a sua volta, l'instaurazione di un assiduo flusso informativo da parte delle amministrazioni destinatarie delle forniture.

La mancanza di tali strumenti programmatori ha non positivamente inciso, secondo la Corte, sulla provvista dei mezzi finanziari all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La Corte ha quindi richiamato l'attenzione sulla necessità che il Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato, le amministrazioni interessate e l'Istituto, in una sinergia organizzativa e programmatica assistita da necessarie direttive di coordinamento, concorrano ad assicurare un andamento gestionale aderente, allo stesso tempo, alle regole economiche ed alle prescrizioni giuscontabili.

8. Attività di verifica e controllo.

8.1 Accertamenti relativi ad invalidi civili, ciechi e sordomuti.

Gli assegni a invalidi civili, ciechi e sordomuti costituiscono, com'è noto, una voce molto rilevante nei conti pubblici¹⁶.

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

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

¹⁴ Sui conti consuntivi dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato relativi agli esercizi dal 1989 al 1991 la Corte ha riferito con determinazione n. 42/92 adottata dalla Sezione controllo enti nell'adunanza del 17/11/1992.

¹⁵ Sez. del Controllo, deliberaz. n. 75/96 del 7 maggio 1996.

¹⁶ Si rinvia, al riguardo, a quanto esposto nel capitolo, relativo al Ministero dell'Interno.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

1) Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nel 1995 le competenti Commissioni mediche periferiche hanno esaminato circa 824.000 verbali trasmessi dalle Commissioni mediche U.S.L., dato che rappresenta un lieve regresso rispetto a quello di 856.000 circa del precedente esercizio.

Nonostante tale lieve regresso, si è avuto un ulteriore incremento delle procedure sospese a seguito di tale esame: esse sono infatti passate da 117 mila nel 1993 a 130 mila nel 1994 ed a 142 mila nell'esercizio su cui si riferisce. Di queste ultime, 27 mila sono state disposte per ulteriori accertamenti e 115 mila per la sottoposizione degli interessati a visita diretta.

Come risulta dai seguenti due prospetti forniti dall'amministrazione - il primo relativo al numero complessivo dei trattamenti pensionistici ed il secondo alla relativa spesa, alla cui esatta determinazione annuale nuoce peraltro il sistema di contabilizzazione e pagamento¹⁷ - non c'è dubbio che il sistema derivante dalla riforma del 1990 - ancorché macchinoso - abbia contribuito a contrarre almeno ad un sensibile rallentamento dell'aumento del numero dei trattamenti pensionistici e della conseguente spesa: a fronte infatti di un aumento del numero dei trattamenti e della relativa spesa nel quinquennio 1986/90 pari rispettivamente al 78% e al 161%, nel quinquennio successivo (1991/95) i corrispondenti dati sono scesi rispettivamente al 13 e al 32%.

Tabella 1

	pensioni di invalidità	% di incremento
1981	426.317	—
1982	479.587	12,50
1983	545.132	13,67
1984	624.965	14,64
1985	712.891	14,07
1986	814.071	14,19
1987	898.345	10,35
1988	997.479	11,04
1989	1.157.847	16,08
1990	1.269.592	9,65
1991	1.245.048	-1,93
1992	1.299.467	4,37
1993	1.360.967	4,73
1994	1.409.833	3,59
1995	1.431.469	1,53

¹⁷ Cfr., al riguardo, il referto fornito in proposito dalla Corte nel 1985.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 2

	spesa in miliardi	% di incremento
1981	1.035	—
1982	1.630	57,49
1983	2.500	53,37
1984	3.815	52,60
1985	4.727	23,91
1986	5.881	24,41
1987	6.794	15,52
1988	7.769	14,35
1989	10.570	36,05
1990	12.360	16,93
1991	11.157	-9,73
1992	13.146	17,83
1993	15.005	14,14
1994	15.969	6,42
1995	16.205	1,48

2) A fronte di tali risultati relativamente soddisfacenti - al rallentamento indicato dalla serie storica si accompagna infatti ancora un incremento su base annua del numero complessivo dei beneficiari - si contrappone la situazione estremamente negativa dei ricorsi avverso gli accertamenti sanitari effettuati dalle Commissioni mediche delle U.S.L. e dalle Commissioni mediche periferiche.

Il carico di lavoro complessivo concernente tali ricorsi - pari a oltre 430.000 pratiche a fine 1994 - dovrebbe aver superato a fine 1995 il mezzo milione di procedimenti per effetto degli oltre 82.000 ricorsi pervenuti durante l'esercizio ed a fronte dei quali il numero dei ricorsi definiti rappresenta una modesta percentuale.

Come risulta evidente dalle cifre ora esposte, e come del resto era già stato segnalato dalla Corte nelle relazioni sugli ultimi esercizi, le dimensioni del divario tra l'afflusso di atti e la risposta della struttura operativa non soltanto hanno condotto nel giro di tre/quattro anni alla formazione di un ingentissimo arretrato in continuo accrescimento, ma indicano anche chiaramente che l'attuale assetto è assolutamente inadeguato a far fronte alle richieste degli interessati in tempi accettabili. Si deve pertanto ancora una volta ribadire che si impongono urgentemente radicali modifiche sia di carattere organizzativo che procedimentale prima che la situazione divenga del tutto ingovernabile.

L'istituzione delle Sezioni regionali della Commissione medica superiore e d'invalidità civile di cui all'art. 3 comma 3 del D.P.R. 21 settembre 1994, n.698 - cui va demandata la trattazione decentrata dei ricorsi - non è a tutt'oggi ancora operativa.

Non può peraltro che nutrirsi - allo stato - un notevole pessimismo sulla possibilità di pervenire in tempi prevedibili ad accettabili ritmi di smaltimento dell'arretrato.

3) Anche l'attività di verifica - di competenza anch'essa degli uffici centrali - della permanenza nei beneficiari dei requisiti sanitari e socio-economici per usufruire della pensione, dell'assegno o dell'indennità di invalidità civile, attività che costituisce uno dei punti qualificanti della nuova normativa (art. 3, comma 10, della legge 26 luglio 1988, n. 291 - confermato dall'art. 1, comma 9, della legge 15 ottobre 1990, n. 295 - e relativo al regolamento adottato con DM 20 luglio 1989, n. 293), nonostante gli indubbi progressi dell'ultimo biennio, appare ancora lontana da un soddisfacente livello operativo e non ha comunque ancora dato i risultati attesi.

L'attività in questione ha infatti avuto nei primi anni di applicazione un carattere del tutto marginale sia rispetto all'attività ministeriale nel settore, sia soprattutto rispetto al numero dei beneficiari dei trattamenti di invalidità.

Per contrastare tale tendenza, al duplice fine di una riduzione della spesa e di una risposta ad esigenze di corretta amministrazione del settore ampiamente avvertite, l'art 11 comma 4 della legge n. 537 del 24.12.1993, collegata alla legge finanziaria 1994, ha previsto l'estensione degli accertamenti di verifica, anche senza preavviso, con particolare riguardo alle zone a più alta densità di invalidi.

In relazione a tale norma, l'amministrazione ha effettuato 15.000 verifiche nel 1994 pari a oltre 4 volte quelle effettuate nel 1993, ed ha comunicato di aver pienamente realizzato il programma 1995, che ne prevedeva 30.000.

Il netto miglioramento conseguito non può peraltro far dimenticare che 30.000 accertamenti investono appena il 2% del totale dei beneficiari di trattamenti pensionistici.

Per quanto riguarda il numero delle revoche, considerata la lunghezza dei relativi procedimenti, il riferimento alle verifiche del 1995 non è ancora significativo.

Più significativi sono invece i dati sulle revoche disposte a partire dal 1990, anno di inizio dell'attività di cui trattasi: a fine 1995, risultano emessi 4.321 decreti di revoca delle provvidenze, cui sono da aggiungere 4.097 opzioni di rinuncia da parte di coloro nei cui confronti era stata accertata la mancanza di requisiti per continuare a fruire delle provvidenze stesse.

Considerato che nello stesso periodo sono state effettuate circa 57.000 verifiche, il rapporto fra revoche/rinunce (complessivamente 8.418) e verifiche è stato di poco inferiore al 15%: va peraltro tenuto conto che tale rapporto è in realtà più elevato, in quanto non tutti i procedimenti avviati con le verifiche del 1995 sono stati completati.

8.2 Servizi ispettivi di finanza.

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

In tale quadro, va peraltro positivamente sottolineato il notevole incremento delle verifiche amministrativo-contabili effettuate sia presso uffici della pubblica amministrazione sia presso enti destinatari di finanziamenti pubblici: le verifiche stesse sono infatti passate da 290 nel 1994 - cifra che già costituiva un netto miglioramento rispetto alla media degli esercizi precedenti - a 412 nel 1995.

Tale positivo risultato è dovuto soprattutto a due fattori: l'immissione in servizio di 24 nuovi ispettori e la diffusione, ormai generizzata, di verifiche finalizzate per obiettivi ed accertamenti specifici.

Non può peraltro non rilevarsi che la realizzazione, soddisfacente ma ancora incompleta, degli obiettivi di rafforzamento del servizio ispettivo a suo tempo fissati dalla legge 427/85 ha richiesto circa un decennio.

Una novità di rilievo, anch'essa da valutare molto positivamente sia sotto il profilo organizzativo sia sotto l'aspetto sostanziale, è costituita dalla utilizzazione, in collaborazione con gli ispettori di finanza, di funzionari della carriera direttiva - in servizio sia presso l'I.G.F. sia presso alcune Ragionerie regionali e provinciali - per accessi ispettivi presso aziende sanitarie locali ed enti pubblici istituzionali, volti all'accertamento della regolarità della assunzione diretta di invalidi civili, in esecuzione del programma di indagine disposto dalla commissione interministeriale Dipartimento funzione pubblica - Ministero del tesoro istituita con D.P.C.M. 11.10.1995.

Tale utilizzazione ha consentito, nel nuovo campo di indagine in questione, l'effettuazione di 97 accessi ispettivi nel breve arco di tempo di poco più di un mese.

Un indiretto riscontro dell'entità delle patologie riscontrate nel complesso delle attività svolte è fornito dall'elevato numero di denunce alla Procura generale della Corte dei conti per ipotesi di danno erariale, nonché, in casi non infrequenti, dalla diretta sottoposizione da parte degli ispettori alla magistratura ordinaria di fatti ritenuti penalmente rilevanti - complessivamente 35 casi, di cui 25 relativi a verifiche amministrativo-contabili (28 nel 1994 su un campione peraltro più limitato) e ben 10 ad indagini sugli invalidi civili - e dalla segnalazione alla guardia di finanza di violazioni tributarie (soltanto 5 casi nel 1995).

Anche nell'esercizio in questione l'attività ispettiva si è prevalentemente concentrata su settori programmati e definiti con criteri selettivi. Inoltre, nel corso dell'esercizio, nel quadro dei nuovi compiti di valutazione e verifica stabiliti dall'art. 65 del decreto legislativo n. 29/93, è stata effettuata una complessa verifica riguardante la consistenza patrimoniale e l'organizzazione di una associazione privata operante nel campo del recupero dei tossicodipendenti, su richiesta del Dipartimento affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' proseguita, d'intesa con l'ispettorato generale per l'amministrazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, un'attività di verifica in attuazione dell'art. 14 del DPR 568/88, avente per oggetto l'utilizzazione di fondi erogati su finanziamenti previsti dai regolamenti U.E. In tale ambito, sono state condotte complessivamente 19 verifiche (27 nel 1994), in diverse aree geografiche e relativamente alla trasformazione e alla commercializzazione di prodotti agricoli e dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, nonché al miglioramento ed adeguamento delle strutture: oltre ad irregolarità di vario genere, è stato anche