

A fine 1995 risultavano infatti residui passivi per 3.113 miliardi (1.227 a fine 1994): di essi, solo 1.993,6 miliardi sono stati pagati nel corso del 1996, mentre 1064,9 (885,8 nel 1995) sono stati ulteriormente conservati tra i resti.

I residui passivi a fine 1996 risultano pertanto dell'importo di 3.100,9 miliardi, di cui 2.036 provenienti dalla competenza 1995 e 1.064,9, come si è detto, provenienti da esercizi precedenti.

4.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.

Per un corretto confronto fra le erogazioni effettuate nel 1996 alle F.S. S.p.A. 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 conti².

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, si da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi.

Ciò aveva determinato, per il 1994 medesimo, un addensamento dei pagamenti. Nel 1995 invece, a differenza dei precedenti esercizi, l'intero stanziamento del cap. 7749 (814,8 miliardi), pur essendo stato impegnato, non era stato pagato, ed inoltre erano 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 che avevano contribuito ad elevare l'importo degli impegni e a deprimere quello dei pagamenti.

Nel 1996, infine, la tradizionale posta di bilancio destinata alla copertura del fondo pensioni (cap. 4630), che recava uno stanziamento di 1600 miliardi, non è stata impegnata ed è confluita nelle economie (peraltro, la legge finanziaria per il 1997 ha quantificato in 5.300 miliardi l'onere per il corrente anno).

Contemporaneamente, è sostanzialmente raddoppiato (da 1485 a 2934 miliardi) l'onere connesso all'apporto dello Stato all'aumento del capitale sociale della F.S. S.p.A. e sono stati effettuati i pagamenti dei residui formati nei precedenti esercizi ed in particolare nel 1995, con un effetto inverso a quello prima indicato per quest'ultimo esercizio.

Ciò premesso, l'importo dei trasferimenti diversi da quelli destinati all'ammortamento mutui è passato - in termini di cassa - da 8.840,1 miliardi nel 1995 a 10.539,4, con un aumento del 19,2%, mentre gli impegni hanno fatto registrare una più contenuta diminuzione (da 10.113,1 a 9.204,5 miliardi; - 9%).

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 8.387,7 miliardi (6.740,2 nel 1995, 8.161,3 nel 1994 e 7.932,6 nel 1993), con un aumento del 24,4% circa rispetto all'esercizio precedente; i relativi impegni hanno raggiunto 6.427,5 miliardi (7.054 nel 1995).

Complessivamente, pertanto, per i motivi sopra indicati nel 1996 gli oneri a carico del tesoro relativi alle Ferrovie hanno fatto segnare - in termini di competenza - una diminuzione del 9% circa rispetto al precedente esercizio (da 17.170 a 15.632 miliardi); in termini di cassa si è invece registrato un consistente aumento (da 15.580 a 18.927 miliardi; + 21,5% circa).

² Cfr., al riguardo, la deliberaz. della Sezione del Controllo n. 149/93 del 15.4.1993, ampiamente citata nella relazione concernente l'esercizio 1993.

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

- 2.802,5 miliardi, pari all'intero stanziamento, quale somma da corrispondere alla impresa F.S. - ai sensi del regolamento CEE 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 della società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (cap. 4633);

- 3.809,9 miliardi, pari all'intero stanziamento di 3.409,9 miliardi del 1996 e dell'intera consistenza dei residui provenienti dal 1995, a titolo di remunerazione del servizio effettuato per il mantenimento in esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dei regolamenti CEE 1191 del 1969 e 1107 del 1970 (cap. 4634);

- 814,8 miliardi, pari all'intera consistenza dei residui, a titolo di concorso nel ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione e fondi speciali relative al periodo 1988-92 (cap. 7749);

- 178,2 miliardi, somma pari anch'essa all'intera consistenza dei residui, a titolo di sovvenzione straordinaria per l'attuazione di varie disposizioni legislative (cap. 7811);

- 2.934 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della F.S. S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 8023).

Come si è detto, infine, l'intero stanziamento di 1.600 miliardi a titolo di copertura del fondo pensioni (cap. 4630) è confluito nelle economie di bilancio.

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.

4.3 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 1996, tali oneri³ risultano ulteriormente incrementati, avendo complessivamente comportato impegni per 26.252 miliardi contro i 24.386,3 del precedente esercizio (+7,7%) e pagamenti per 30.345,5 miliardi con un aumento del 32,4% circa rispetto al medesimo esercizio (22.926,8 miliardi).

Considerato che nel 1991 impegni e pagamenti si erano attestati rispettivamente a 14.291 e a 13.958 miliardi, si vede chiaramente come il frequente ricorso dell'indebitamento per coprire gli oneri recati dalla legislazione di spesa abbia determinato nel corso di pochi anni il sostanziale raddoppio della spesa in argomento.

L'aspetto più negativo è poi 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 13.495 miliardi in termini di impegni e a 15.193 miliardi in termini di pagamenti (rispettivamente 11.804 e 11.224 nel 1995, nonché 9.302 e 8.108 nel 1994), superando così mediamente il 50% della spesa complessiva sopra indicata, con un aumento ulteriore di tale rapporto rispetto al precedente esercizio, che già aveva fatto segnare un incremento di dieci punti del rapporto stesso.

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 1996 a 6.427,5 miliardi in termini di impegni e 8.387,7 in termini di pagamenti. Questi ultimi, nei più recenti esercizi, sono stati pari a 6.740 miliardi nel 1995, 8.161 nel 1994 e 7.933 nel 1993.

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 delle 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 nella precedente relazione circa le osservazioni formulate dalla Corte nella pronuncia n. 89/95⁴.

³ 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 e delle quote di capitale contenute nel titolo III, nonché del cap. 7738): 4570, 4571, 4575, 4576, 4577, 4578, 4579, 4580, 4586, 4590, 4592, 4644, 4652, 4654, 5930, 5931, 5935, 5936, 5942, 5943, 5957, 5958, 7741, 7745, 7747, 7750, 7767, 7780, 7786, 7799, 7800, 7812, 7819, 7826, 7833, 7834, 7836, 7838, 7846, 7849, 7851, 7853, 7854, 7855, 7856, 7857, 7860, 7861, 7862, 7866, 7867, 7877, 7882, 7883, 7884, 7885, 7888, 8814.

⁴ Le recenti decisioni EUROSTAT in materia di trattamento contabile di alcune poste di bilancio hanno stabilito che, nei casi - come quello delle F.S. - nei quali l'onere dei pagamenti relativi ai prestiti contratti è a totale carico dello Stato e non costituisce, quindi, una mera garanzia, si tratta di un debito da porre direttamente a carico dello Stato, sia in conto interessi che per il rimborso del capitale.

B) Spesa sanitaria

Per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripianamento dei disavanzi delle unità sanitarie locali per gli anni dal 1984 al 1994, sono stati effettuati impegni per complessivi 8.344 miliardi a fronte di 8.711 nel 1995 e pagamenti per complessivi 10.088,5 miliardi contro 8.148,3 (cap. 4570, 4575, 4577, 4578, 4579, 5957 e 5958; il dato del 1995 tiene conto degli oneri relativi al ripiano del disavanzo 1990 all'epoca allocati nel fondo sanitario nazionale).

Tali erogazioni - di cui va sottolineato l'elevatissimo tasso di incremento negli ultimi esercizi - non esauriscono inoltre le esigenze finanziarie del settore, in quanto, come si è detto al precedente punto 3.1, sussistono oneri non ancora emersi in bilancio: il ripiano dei disavanzi fino al 31 dicembre 1994 è infatti incompleto e non sono ancora disponibili dati certi sugli scostamenti verificatisi nel 1995 e nel 1996.

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 2.637,3 miliardi (3.152,7 nel 1995, 2.724,1 nel 1994, 2.204,4 nel 1993).

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

- 415,8 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);

- 638,8 miliardi per far fronte ad oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI da destinare al finanziamento di nuovi investimenti (cap. 7834);

- 32,9 miliardi per interessi (cap. 4696) e 112,8 miliardi per quote di capitale (cap. 9542) compresi nelle rate di ammortamento sui prestiti contratti con la Banca europea per gli investimenti dagli enti di gestione delle partecipazioni statali per il finanziamento di nuove iniziative.

Inoltre, un 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 - sempre in termini di cassa - è stata di 1.392,3 miliardi sul cap. 4592 (1.607,7 nel 1995 e 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.

Va infine segnalata la quota di rimborso all'I.R.I. S.p.A. - pari a 1.300 miliardi (1.200 nel 1995 - cap. 7738) - , a titolo forfettario e definitivo, delle operazioni finanziarie per il

Le conseguenti riclassificazioni contabili - estese all'intero periodo di concessione di tali anomale garanzie (e cioè del 1981) - comporteranno a partire dal 1997 variazioni di dimensioni non lievi sia sugli importi dei trasferimenti alle F.S. (in diminuzione) sia sugli interessi e sul debito statale (in aumento) sia, infine, con riguardo alla registrazione dei nuovi prestiti accesi (trasferimenti alle F.S. in c/capitale) e al rimborso dei prestiti (partite finanziarie).

risanamento del settore siderurgico, poste in essere ai sensi dell'art. 2 comma 5 della legge 7 febbraio 1991, n. 42, ed in conformità alla decisione CECA n. 218 del 24 dicembre 1988.

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 468,3 miliardi (cap. 4694), a fronte di 552,5 nel 1995 e di 512,9 nel 1994.

Per il pagamento di rate di capitale sono stati inoltre erogati circa 528,6 miliardi a fronte di 475,9 nel 1995 e di 341,1 nel 1994 (cap. 9536).

Per quanto riguarda la pronuncia della Corte circa taluni profili gestionali dell'intervento finanziario dello Stato concernenti le modalità di rimborso da parte del Tesoro degli oneri derivanti alla 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 si rinvia all'esposizione contenuta nella precedente relazione.

4.4 Interventi a sostegno dell'economia e delle esportazioni tramite il Mediocredito e la SACE⁵

A) Il fondo di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295, 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 - ha ricevuto nel 1996 finanziamenti largamente inferiori ai precedenti esercizi: a fronte infatti di 615 e 650 miliardi rispettivamente nel 1995 e nel 1994, nel 1996 sono stati erogati 107 miliardi a fronte di impegni poco superiori (182,5 miliardi; cap. 7775).

B) Il fondo di dotazione della SACE - sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - istituito con l'art. 13 della legge 24 maggio 1977, n. 277, è stato incrementato della somma di 1.490 miliardi (2.430 nel 1995, 1.400 nel 1994 e 1.010 nel 1993). 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 fino al 1994 di 430 miliardi annui (cap. 8186), nell'ultimo biennio non ha ricevuto alcun finanziamento.

4.5 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.

⁵ 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.

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 100 miliardi in conto competenza ad esaurimento del relativo stanziamento.

Nel 1995 e nel 1994 erano stati effettuati pagamenti rispettivamente per 48,2 e per 430 miliardi; nel 1993 i pagamenti ammontavano invece a 1.619 miliardi, di cui 700 sui residui.

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 248,8 miliardi, mentre ulteriori 113,4 miliardi sono confluiti nel conto dei residui. Nei tre precedenti esercizi i pagamenti complessivi erano ammontati rispettivamente a 462, 449 e 375 miliardi.

4.6 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 dal 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.

Per effetto delle vicende del mercato dei cambi, che però si ripercuotono sull'attivazione della garanzia in parola dopo un certo lasso di tempo, le relative erogazioni (cap. 4529) hanno subito nel corso degli ultimi esercizi delle notevolissime oscillazioni e sono per il secondo anno consecutivo in fase discendente dopo il picco raggiunto nel 1994: esse sono infatti ammontate complessivamente a circa 1.599 miliardi nel decorso esercizio, a fronte di 2.211 nel 1995, 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'attuazione 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. I dati 1996 sono leggermente inferiori a questi ultimi, ma sempre molto elevati: gli impegni sono infatti ammontati a 911,5 miliardi e i pagamenti a 963,6.

La rilevanza finanziaria che ha assunto 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.

5. La gestione del bilancio

Con l'approvazione della legge 3 aprile 1997, n. 94 si è concluso il processo di riforma della struttura del bilancio, avviato fin dal corso della X Legislatura, quando venne presentato un disegno di legge sulla riforma della struttura del bilancio (A.S. 1203 bis), e che ha avuto una

tappa importante nel bilancio e nel rendiconto sperimentali, annualmente redatti dalla Ragioneria generale a partire dal 1991.

Come è noto, la Corte, il cui pensiero al riguardo è stato espresso dall'audizione svoltasi il 17 maggio 1995 presso la Commissione bilancio della Camera nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio, nonché nel referto specifico fornito su richiesta della Commissione bilancio del Senato nel giugno del 1996, ha elaborato fin dallo scorso anno, 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 livello⁶. 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.

La riclassificazione del rendiconto del Tesoro sperimentalmente effettuata per il rendiconto del 1995 secondo la metodologia sopra indicata è stata tenuta ferma, salvo qualche piccolo aggiustamento, anche per il 1996: 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.

Come è noto, un aspetto di grande rilievo della gestione del bilancio è costituito dai decreti di variazione adottati nel corso dell'esercizio, per i quali la Corte ha sempre mostrato grande attenzione anche per la diretta connessione di alcuni di essi con le nuove leggi di spesa, e che anche nel 1996 hanno dato luogo ad una serie di pronunce della Corte stessa nella sede collegiale del controllo.

E' stata così esaminata⁷ l'attuazione data dall'amministrazione all'art. 3, comma 8, del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito in legge 8 agosto 1996, n. 425, che stabilisce una riduzione, per l'anno 1996 e nella misura del 7%, degli stanziamenti iniziali per la categoria IV, con esclusione delle spese aventi natura obbligatoria e di alcune altre di minore rilievo.

Premesso che nella specie si tratta di attività amministrative manifestamente dispiagate con connotazione di necessità e urgenza, la Corte ha ritenuto che le indicazioni normative, nel combinato disposto dell'articolato testo dei decreti-legge n. 547 del 1996 (non convertito ma validato negli effetti con la legge n. 662 del 1996) e n. 323 del 1996, convertito nella legge n. 425 del 1996, si atteggiano praticamente a delegazione legislativa indirizzata a realizzare, anche mediante la sperimentazione di percorsi procedurali improntati a discrezionalità, economie di spesa preordinate alla correzione di andamenti negativi della finanza pubblica.

Per tale ragione il provvedimento, che risente comunque di alcune aritmie operative e di correlate imprecisioni formali, non evidenzia sostanziali deviazioni dalle indicazioni del Parlamento, orientate al perseguimento di pratici e soprattutto immediati risultati finanziari.

La imprecisa impostazione procedimentale della "manovra amministrativa" - nell'ambito della "manovra legislativa" - ha in pratica determinato una scarsità di elementi di giudizio, mentre il provvedimento avrebbe preteso una motivazione più analiticamente dimostrativa dell'attività di coordinamento svolta dal Tesoro e delle correlative selezioni e diminuzioni proposte in ciascun comparto ministeriale.

Tuttavia, a parere della Corte, gli elementi di valutazione acquisiti offrono sufficiente indicazione di un'attività amministrativa finalizzata ad ottenere il risultato economico-finanziario normativamente tracciato.

La Corte si è poi pronunciata⁸ sul significato da assegnare all'art. 4 del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444, convertito in legge 20 dicembre 1995, n. 539, per i riflessi relativi alla

⁶ Diffuse notizie sulla metodologia seguita sono contenute nella premessa alla presente relazione.

⁷ Deliberazione della Sezione del controllo n. 18/97 del 9 gennaio 1997.

⁸ Deliberazione della Sezione del controllo n. 152/96 del 31 ottobre 1996.

provvista dei mezzi finanziari finalizzati "ope legis" al "Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali".

La menzionata disposizione ha introdotto un differente, più spedito iter procedimentale per i flussi finanziari verso l'anzidetto Fondo - rivenienti dall'imposta addizionale sui consumi dell'energia elettrica, sino al limite di 1.750 miliardi - eliminandone il transito attraverso il conto corrente aperto presso la tesoreria centrale dello Stato, modalità procedurale prima operativa in forza dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito nella legge 27 novembre 1989, n. 384.

Secondo l'amministrazione, la sopravvenuta normazione, nel prevedere una diversa procedura di acquisizione all'entrata dello Stato degli introiti aventi titolo nella ripetuta addizionale, non condizionerebbe più la variazione di bilancio al previo versamento in entrata, cosicché la medesima non più si configurerebbe come riassegnazione di fondi affluiti in entrata, sebbene quale atto amministrativo operante a livello previsionale.

Al riguardo, la Corte ha escluso che una modifica meramente procedurale, come quella soppressiva del passaggio dei fondi per il conto corrente di tesoreria centrale, possa produrre gli effetti sostanziali indicati dall'amministrazione.

La legge ha infatti stabilito che alla copertura della spesa in questione debba provvedersi con una corrispondente entrata, a quest'ultima espressamente dedicata, e ne ha stabilito il titolo fiscale specifico di percezione, derogando al principio generale della universalità del bilancio e connotando l'entrata stessa come entrata di scopo: la modifica normativa in argomento è pertanto evidentemente circoscritta al mero ambito procedurale dell'acquisizione dell'entrata.

La Corte si è infine pronunciata⁹ sulla natura delle circolari annuali sull'assestamento del bilancio dell'anno in corso e sulle previsioni per quello successivo, nelle quali la Ragioneria generale dello Stato indica alle amministrazioni i criteri e i limiti con i quali le proposte delle amministrazioni stesse dovranno conciliarsi.

In questo quadro, benché gli interventi della Ragioneria generale dello Stato con le circolari in esame abbiano "scripto 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, la Corte ha tuttavia ritenuto che le circolari stesse, sostanziandosi come momento istruttorio per la formazione dei disegni di legge di bilancio e di assestamento, siano da considerarsi come supporti alla funzione legislativa, e quindi non abbiano carattere di atti gestionali.

6. La spesa per interessi e la gestione del debito

Per effetto dell'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 anche nel 1995 un incremento in linea con quello del PIL nominale, lasciando così sostanzialmente inalterato il proprio rapporto rispetto al prodotto stesso (10,5 % 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 ancora scarsa l'influenza della progressiva diminuzione dei rendimenti registrata a partire dal 1995, che del resto all'inizio 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 posto in evidenza nel capitolo I, volume I della presente relazione, l'andamento dei tassi interni e la politica di gestione del debito sono stati fortemente condizionati dalle aspettative degli operatori sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

⁹ Deliberazione della Sezione del controllo n. 70/96 del 14 marzo 1996.

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

A partire dalla fine di aprile, i rendimenti interni a lungo termine iniziavano un percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi. A fine settembre, poi, il rafforzamento della manovra di bilancio per il 1997 e un rallentamento superiore alle attese dell'inflazione determinavano un'ulteriore accelerazione del processo di convergenza, così che il differenziale scendeva al di sotto del 2%, in corrispondenza dell'aumento delle probabilità che, in quel momento, gli operatori attribuivano alla partecipazione italiana all'UME sin dal suo avvio.

In relazione a tali vicende, si è registrato un forte aumento delle emissioni nette di CCT (passate da un flusso negativo per 26.000 miliardi nel 1995 a valori positivi per 30.000 miliardi nel 1996), un rinnovato successo dei CTZ biennali e una forte diminuzione della consistenza dei BOT. Le emissioni dei BTP, invece, pur mantenendo il primato come fonte di copertura, sono diminuite sostanzialmente nel confronto con l'anno precedente.

In tal modo si sono potuti conciliare i due obiettivi, in parte contrastanti, di aumentare la vita media del debito pubblico e di non vincolare la spesa per interessi a rendimenti troppo elevati, almeno in una prospettiva di convergenza verso i livelli prevalenti in Europa.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 196.903,4 miliardi, con un aumento del 5,2% (8,5% nel precedente esercizio). In termini di pagamenti (196.744,7 miliardi), l'aumento rispetto al precedente esercizio è stato del 5,3% (5,2% nel 1995).

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 27,7% 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 1996 (19.630 miliardi a fronte di 19.209 nel 1995 e di 17.227 nel 1994), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (4.884 miliardi a fronte di 7.067 nel 1995 e di 6.262 nel 1994), la spesa netta si riduce a 172.230 miliardi a fronte di 160.607 miliardi nel 1995 e di 149.036 nel 1994 (+7,2% rispetto al 1995; 9,2% circa del PIL, con un lieve aumento - due decimi di punto - rispetto al 1995).

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 a partire dall'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 4.3, continuano a mostrare un andamento crescente sia in termini di impegni che di pagamenti.

Per quanto riguarda la gestione del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, istituito con legge n. 432 del 27 ottobre 1993, e alimentato soprattutto con flussi finanziari provenienti dalle operazioni di privatizzazione, si rinvia alle osservazioni contenute nel capitolo della presente relazione dedicato alle privatizzazioni.

Allo stesso capitolo si rinvia per un'esposizione dei risultati dell'esame effettuato dalla Corte nella sede collegiale del controllo sull'attività di gestione posta in essere dall'amministrazione per pervenire alla dismissione di azioni dell'IMI S.p.A. e dell'INA S.p.A.¹¹.

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

I problemi di base del settore, costituiti essenzialmente, come posto ripetutamente in evidenza dalla Corte, dalla frammentarietà degli interventi e dalla lunghezza dei procedimenti di spesa, non risultano avviati a soluzione neppure nel 1996.

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 - si registra anche una minore trasparenza dell'azione amministrativa, perché la dichiarata urgenza di provvedere continua a condizionare 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.

A conferma di quanto sopra, si riportano i risultati di due indagini condotte lo scorso anno, la prima relativa alla gestione dei contratti di fornitura e l'altra a quella dei contratti di servizi.

Premesso che nell'ambito dei contratti di fornitura la categoria "acquisto di prodotti" comprende la quasi totalità della spesa, è risultato che, nell'ambito di tale categoria, l'importo complessivo dei contratti è stato di 151,6 miliardi nel 1994 e di 122,4 nel 1995. L'entità complessiva dei contratti di importo superiore alla soglia comunitaria è stata di 42,3 miliardi nel 1994 e di 38,7 miliardi nel 1995, quella dei contratti con importo inferiore rispettivamente di 109,4 e di 83,7 miliardi. Questi ultimi sono stati affidati nella quasi assoluta totalità mediante procedure in economia la cui incidenza rispetto ai totali degli acquisti è stata pertanto del 72% nel 1994 e del 68% nel 1995.

Ancora più significativa è la situazione per i contratti di servizi, dove l'indagine è stata condotta sul solo 1995.

Qui, su un totale di 82,2 miliardi, le gare comunitarie hanno riguardato un importo di 4,1 miliardi nell'ambito della categoria "manutenzione e riparazione"; inoltre, contratti per un importo di 2,9 miliardi, ma inferiore alla soglia comunitaria, sono stati affidati a licitazione privata nell'ambito della stessa categoria. Tutti gli altri contratti, di importo complessivo pari a 75,2 miliardi (91,5% del totale) - ivi compresa la totalità di quelli compresi nella categoria "servizi di pulizia vigilanza e custodia" -, sono stati affidati mediante il sistema del cottimo fiduciario.

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 a fine 1996 è pari a 186 miliardi (171 a fine 1995), e la modesta incidenza dei pagamenti in conto competenza (99 miliardi) che non superano il 40% delle somme impegnate (246 miliardi). Una ulteriore conferma è fornita dal dato relativo ai residui provenienti da esercizi anteriori, pari a 39,5 miliardi a fronte di 52,3 nel 1995, nonché da quello dei residui perenti in quanto relativi ad obbligazioni contratte anteriormente al 1995 (4,7 miliardi contro 3,1 nel 1995).

Nel 1996, tuttavia, si è proceduto ad una prima attuazione dell'art. 3 del d.P.R. 18.4.1994, n. 573, che prevede la formulazione di un fabbisogno presunto - sulla cui base calcolare i beni da acquistare mediante gare - calcolati nella percentuale massima dell'80% della media della quantità di beni acquistati nelle corrispondenti gare dei tre precedenti esercizi.

La finalità perseguita è proprio quella di porre un limite all'eccessivo proliferare della conduzione in economia attraverso la tempestiva disponibilità di beni necessari al funzionamento

¹¹ Deliberazione della Sezione del controllo del 27 luglio 1996, n. 155/96 (IMI) e 39/97 (INA).

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.

Nell'ambito dell'attività istruttoria della Corte, che ha riguardato una serie di problemi quali il frazionamento dei contratti, l'affidamento diretto della fornitura per asseriti motivi di natura tecnica, ecc., va citata quella relativa all'approvazione di tre contratti/convenzione generale dell'importo globale di circa 189 miliardi stipulati a seguito dell'effettuazione di licitazioni private, in ambito nazionale, relativa al servizio sostitutivo di mensa a mezzo di buoni pasto a favore del personale civile del comparto "ministeri".

In tale occasione, in considerazione della rilevanza finanziaria dei provvedimenti e di alcune peculiarità dei relativi procedimenti, si è richiamata l'attenzione dell'amministrazione sulle seguenti circostanze: a) che il ricorso a procedimenti atipici deve ritenersi evenienza occasionale; b) che il ricorso a clausole diverse del modello tipico deve corrispondere ad effettive esigenze quali la necessità di assicurare l'osservanza della "par condicio", la scelta dell'offerta più rispondente all'interesse dell'amministrazione, ecc., ed essere evidenziato nella motivazione dei relativi provvedimenti con specifico riferimento alle puntuali esigenze alle quali si intende ovviare; c) che, allorché il confronto concorrenziale sia risultato particolarmente limitato, è opportuno che nella motivazione degli atti approvativi sia data contezza della valutazione espressa dall'amministrazione in ordine all'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico.

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 1996 (art. 24 comma 11 della legge 551/95) - non possono che ribadirsi le osservazioni critiche già formulate nelle precedenti relazioni. Il bilancio dell'iniziativa, che in astratto avrebbe dovuto evitare una proliferazione di interventi privi di coordinamento, aumentando nel contempo la forza contrattuale dell'Amministrazione, continua infatti ad apparire decisamente modesto: i provvedimenti adottati - già molto ridotti 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 sul 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.

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.

Debbono pertanto ripetersi le conclusioni della precedente relazione sull'opportunità 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 finora non è stata realizzata.

Per quanto concerne da ultimo i rapporti tra Tesoro e Istituto Poligrafico dello Stato, nel decorso esercizio sono stati assunti impegni ed effettuati pagamenti per 714 miliardi circa (806 miliardi nel 1995, 769 nel 1994 e 742 nel 1993), pari all'intero stanziamento, con un decremento - per la prima volta da molti esercizi - dell'11% circa rispetto al precedente esercizio, nel quale si era invece avuto un aumento del 5%.

Come anticipato nella precedente relazione, cui si rinvia per una trattazione più completa, la Corte, nella sede collegiale del controllo¹², 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.

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 posta molto rilevante nei conti pubblici¹³.

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.

La legge stessa ha peraltro stabilito che copia dei relativi verbali venga trasmessa all'esame delle 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.

Proprio quest'ultima attività è stata oggetto nel 1996 di un intervento legislativo, contenuto nelle misure correttive di giugno (art. 4 del d.l. 323/96, convertito nella legge 425/96), che ha previsto un piano straordinario di 150.000 verifiche da effettuare nel periodo 1996/97 nei confronti degli invalidi civili titolari di provvidenze economiche.

Secondo le indicazioni della relazione tecnica, i risultati finanziari attesi da tali verifiche e, cumulativamente, dalla presentazione delle autocertificazioni relative alle condizioni di salute con particolare riferimento alle infermità che hanno dato luogo alla concessione del beneficio, richieste a tutti i minorati civili ai sensi dell'art. 4 comma 1 e 2, ammontano ad un risparmio annuo a regime di 750 miliardi, che dovrebbero modularsi sul piano temporale più prossimo in 50 miliardi per il 1996, 300 per il 1997 e 600 per il 1998.

1) verbali di visita

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nel 1996 le competenti Commissioni mediche periferiche hanno esaminato circa 760.000 verbali trasmessi dalle Commissioni mediche U.S.L., dato che rappresenta un certo regresso rispetto a quello di 824.000 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 130 mila nel 1994 a 142 mila nel 1995 ed a 148 mila nell'esercizio su cui si riferisce, e disposte sia per ulteriori accertamenti sia soprattutto per la sottoposizione degli interessati a visita diretta.

¹² Sez. del Controllo. deliberaz. n. 75/96 del 7 maggio 1996.

¹³ Si rinvia, al riguardo, a quanto esposto nel capitolo relativo al Ministero dell'Interno.

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 pagamento¹⁴ in vigore - non c'è dubbio che il sistema derivante dalla riforma del 1990 - ancorché macchinoso - abbia almeno contribuito 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 1992/96 (il 1991 non appare significativo perché di transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema) i corrispondenti dati sono scesi rispettivamente all'8,4% e al 23,5%.

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	1.407.543	8,32
1994	1.409.833	0,16
1995	21.423.486	1,05
1996	1.423.486	-0,08

Tabella 2

	spesa in miliardi (impegni)	% 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	15.649	4,29
1995	15.861	1,35
1996	16.232	2,34

2) Ricorsi

A fronte di tali risultati abbastanza soddisfacenti - al rallentamento indicato dalla serie storica comincia ora infatti ad accompagnarsi una stabilizzazione su base annua del numero

¹⁴ Cfr. al riguardo, il referto fornito in proposito dalla Corte nel 1985.

complessivo dei beneficiari ed un aumento della spesa inferiore al tasso di inflazione - 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 concernente tali ricorsi è stato nel 1996 pari a circa 330.000 pratiche; nonostante qualche miglioramento rispetto ai precedenti esercizi del numero dei ricorsi istruiti e l'aumento dei pareri emessi al riguardo dalla Commissione medica superiore, i ricorsi definiti con decreto sono stati appena 1.156 a fronte di 1.530 nel 1995, ed anche le comunicazioni di silenzio - rigetto hanno fatto segnare una netta diminuzione (33.615 contro 39.296 del 1995).

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 determinano la formazione di un ingentissimo arretrato, 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.

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

3) Attività di verifica

Anche l'attività di verifica - di competenza anch'essa degli uffici centrali - della permanenza nei beneficiari dei requisiti sanitari e socio-economici per fruire della pensione, dell'assegno o dell'indennità di invalidità civile, attività che già costituiva uno dei punti qualificanti della riforma (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 d.m. 20 luglio 1989 n. 293), nonostante gli indubbi progressi dell'ultimo biennio e quelli attesi dal programma straordinario di verifiche sopra indicato, 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, aveva 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, nel 1995 erano stati effettuati circa 25.000 accertamenti sanitari, quasi il doppio di quelli effettuati nel 1994.

Gli accertamenti sanitari effettuati nel 1996 sono stati 51.154, cifra peraltro di poco superiore a quella già prevista dal programma ordinario, formulato anteriormente all'entrata in vigore della citata legge 425/96. I decreti di revoca emessi - che hanno anche beneficiato dell'ultimo scorcio dell'esercizio degli snellimenti procedurali disposti dalla ripetuta legge n. 425/96 - sono quasi raddoppiati, essendo passati da 1.137 del 1995 a 2.170, ma tale aumento è stato in parte compensato dalla contemporanea diminuzione delle rinunce pervenute a seguito di invito all'esercizio del diritto di opzione previsto dall'art. 11 comma 4 della legge 537/93 ed ora abrogato dall'art. 4 comma 3 - nonies della legge 425/96.

Anche se, secondo informazioni pervenute dall'amministrazione, sono in corso di emissione 500 decreti di revoca dei trattamenti relativi a coloro che hanno dichiarato, con

l'autocertificazione ora prevista dalla legge n. 425, di non essere più affetti dalle infermità che avevano dato luogo alla concessione di benefici, resta il fatto che in totale i casi di cessazione del trattamento (tra revoche e rinunce) sono stati 4.431 nel 1995 e 4.841 nel 1996, con un aumento inferiore al 10%.

A consuntivo può pertanto concludersi che il risparmio di 50 miliardi per il 1996 derivante dal citato piano straordinario di cui alla legge 425/96 non si è realizzato: anche ipotizzando infatti che l'intero aumento delle cessazioni 1996 rispetto al 1995 dipenda dalle nuove misure di accelerazione, ed aggiungendo i 500 decreti in corso di emissione, si perviene, applicando lo stesso importo medio annuo indicato dalla relazione tecnica della legge 425 (5 milioni), ad un risparmio inferiore ai 5 miliardi.

Significativi sono poi i dati sulle cessazioni della corresponsione dei benefici disposte a partire dal 1990, anno di inizio dell'attività di cui trattasi: a fine 1996, risultano emessi 5.458 decreti di revoca delle provvidenze, cui sono da aggiungere 6.768 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 100.000 verifiche, il rapporto fra revoche/rinunce (complessivamente 12.226) e verifiche è stato di poco superiore al 12%. Anche tenuto conto che tale rapporto è in realtà leggermente più elevato, in quanto non tutti i procedimenti avviati sono stati completati, si è ben lontani dal rapporto del 20% preso a base dalla più volte citata relazione tecnica.

Inoltre, secondo dati forniti dall'amministrazione, l'entità del risparmio di spesa conseguito attraverso tutte le cessazioni finora disposte è pari a circa 77 miliardi.

Applicando il sopraindicato rapporto tra verifiche e revoche/rinunce, il prevedibile risparmio a regime derivante dalle nuove verifiche disposte dalla legge 425 dovrebbe aggirarsi sui 100 miliardi annui, cifra che peraltro comprende anche le verifiche che sarebbero state compiute sulla base della normativa ordinaria.

Bisogna perciò concludere - nel silenzio della relazione tecnica - che la quasi totalità di risparmi attesi dalla normativa della legge 425 (750 miliardi annui a regime, di cui 300 già nel 1997 e 600 nel 1998) dovrebbe derivare dalla (mancata) presentazione delle autocertificazioni.

Dai primi dati comunicati dall'amministrazione al riguardo, circa 145.000 invalidi non avrebbero presentato nei termini la richiesta certificazione e circa 1.000 e 4.000 avrebbero rispettivamente dichiarato di non possedere o di possedere solo parzialmente i requisiti richiesti.

I sopraindicati risparmi preventivati per effetto della nuova normativa sono al lordo di spesa di 30 miliardi autorizzata dalla ripetuta legge 425 per gli oneri connessi all'applicazione della normativa stessa.

A tale proposito, si rileva da ultimo che l'apparato organizzativo connesso con le attività in argomento ha raggiunto proporzioni ragguardevoli: secondo notizie fornite dall'amministrazione, per far parte all'aumento di verifiche richiesto dal piano straordinario, si è infatti proceduto ad un aumento dei convenzionamenti con i medici civili, che hanno raggiunto il numero di 850, di cui 656 in servizio presso le commissioni mediche periferiche e 194 presso la commissione medico superiore. Quanto al personale amministrativo, la competente direzione generale dispone di 539 unità, ed ulteriori 587 prestano servizio presso le commissioni periferiche, per un totale di 1.126 dipendenti. Nel corso dell'anno, per effetto dell'apposita norma contenuta nella legge n. 608/96, i rapporti di lavoro costituiti a tempo determinato - in numero di 170 - sono stati convertiti in rapporti a tempo indeterminato.

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 dell'elevata 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.

Nel 1996, a fronte di un lieve decremento delle ordinarie verifiche amministrativo-contabili effettuate presso uffici della pubblica amministrazione e presso enti destinatari di finanziamenti pubblici (289 contro 315 nel 1995), è stata grandemente potenziata, passando da 97 a 229 accessi, l'attività di verifica presso amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici istituzionali, aziende sanitarie, enti locali, ecc., volta 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; l'ampiezza di tale indagine ha poi consentito alla Commissione stessa, che ha concluso i suoi lavori nel 1996, rispettando i limiti temporali assegnati, di proporre una revisione normativa del sistema che tiene conto della migliore conoscenza del fenomeno derivante dall'attività in questione.

Un indiretto riscontro dell'entità delle patologie riscontrate nel complesso delle attività svolte è fornito dall'elevato numero (139) di denunce alla Procura generale della Corte dei conti per ipotesi di danno erariale, nonché dalla diretta sottoposizione da parte degli ispettori alla magistratura ordinaria di atti ritenuti penalmente rilevanti (18 casi) e dalla segnalazione alla guardia di finanza di violazioni tributarie (7 casi).

Inoltre, con una certa frequenza (7 casi nel 1996), sono stati effettuati accertamenti ispettivi per acquisire elementi istruttori su richiesta di Procure della Repubblica, Uffici del giudice per le indagini preliminari e Procure regionali della Corte dei conti.

Sotto l'aspetto organizzativo, per effetto della rideterminazione delle dotazioni organiche della Ragioneria generale (d.P.C.M. 3 gennaio 1996), il ruolo dei dirigenti dei servizi ispettivi di finanza si è ridotto da 150 posti - quota rispetto alla quale la consistenza effettiva del personale è rimasta sempre lontana - a 133.

A fine 1996 si è però conclusa la procedura di assunzione di 29 nuovi dirigenti: ciò consente finalmente di adeguare la consistenza effettiva del personale alla dotazione organica, sia pure ridotta, ponendo le premesse per un ulteriore potenziamento delle attività svolte.

9. Gestioni autonome e fondi di rotazione

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

Nel 1996, il competente ufficio della Corte, oltre a concludere l'istruttoria, in contraddittorio con l'Amministrazione, relativa al rendiconto per l'esercizio 1994, ha iniziato l'esame del rendiconto per l'esercizio 1995.

Il relativo conto consuntivo reca impegni per 20,2 miliardi circa (+2,5% rispetto al 1994) a fronte di uno stanziamento di 21,1. La ripartizione delle spese per grandi voci ha fatto segnare un rilevante aumento delle spese per forniture e servizi vari, passate da 4,9 a 6,4 miliardi, mentre alcune altre spese hanno fatto segnare qualche piccola riduzione: così gli oneri a titolo di competenze e rimborso spese ai consiglieri, indennità di carica a Presidente e vice-presidenti, indennità e rimborso spese di trasporto per missioni in Italia e all'estero, passati da 4,5 a 4,3 miliardi, e quelli per studi ed indagini, acquisto pubblicazioni ed incarichi temporanei ad esperti, pari a 3,6 miliardi a fronte dei 4,4 del precedente esercizio. Pressochè stazionarie sono invece rimaste le spese per il trattamento economico principale ed accessorio del personale (5,5 miliardi); infine, le spese per rappresentanza, pubblicità e varie sono passate da 155 a 190 milioni circa e quello per il nucleo di valutazione del pubblico impiego da 155 a 180.

Sul rendiconto in questione, come già anticipato lo scorso anno, è stata avviata un'attività istruttoria connessa alla presenza di voci di spesa non previste dalla normativa in vigore o a mancanza di idonea documentazione giustificativa, con particolare riguardo agli incarichi di