

ATTI PARLAMENTARI

XIII. LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 2

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO 1996

Trasmesse alla Presidenza il 26 giugno 1997

VOLUME I

PAGINA BIANCA

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

VOLUME I Decisione; Premessa alla relazione; Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica; Legislazione di spesa e mezzi di copertura; Il Bilancio dello Stato : risultati del 1996; Riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche; Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio; Conto generale del patrimonio; Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali; Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale; Finanza locale;

VOLUME I Appendice statistica

VOLUME II Ministeri
Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:
Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero di grazia e giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

Ministeri finanziari:
Ministero del tesoro; Ministero delle finanze; Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Politica sociale:
Ministero della pubblica istruzione; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità; Ministero dell'università e della ricerca scientifica.

Settori produttivi:
Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.

Assetto del territorio:
Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero per i beni culturali e ambientali; Ministero dell'ambiente.

VOLUME II Appendice statistica

VOLUME III Scuola elementare: profili finanziari statali; Le spese per la scuola elementare statale a carico dei Comuni

VOLUME IV *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale:*
Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano-;
Provincia autonoma di Trento.

L'attività di documentazione giuridica, elaborazione contabile, supporto tecnico ed "editing" è stata curata dalla dott.ssa Eleonora Adornato coadiuvata dal personale del Servizio Relazioni al Parlamento

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO 1996**

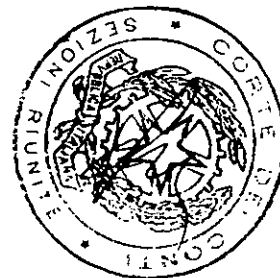
PAGINA BIANCA

INDICE

DECISIONE	Pag.	9
RELAZIONE-PREMESSA	»	109
 <i>Capitolo I. - Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica:</i>		
1. - Considerazioni generali	»	115
2. - Il bilancio dello Stato: l'urgenza di nuove regole di controllo	»	116
3. - Il settore statale: obiettivi e risultati	»	118
4. - Il conto delle Amministrazioni Pubbliche e gli obiettivi di Maastricht	»	124
5. - La politica di bilancio per il 1997	»	127
6. - Il DPEF 1998-2000	»	131
7. - Bilancio e ordinamento contabile	»	134
 <i>Capitolo II. - Legislazione di spesa e mezzi di copertura:</i>		
Premessa	»	142
1. - Considerazioni generali	»	142
2. - Le misure correttive in corso d'esercizio degli andamenti di finanza pubblica	»	146
3. - La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1997	»	148
4. - Le altre leggi di spesa del 1996	»	151
 <i>Capitolo III. - Il bilancio dello Stato: risultati del 1996:</i>		
1. - Risultati d'insieme e differenziali	»	161
2. - Gestione dell'entrata	»	167
3. - Gestione della spesa	»	187
Appendice A: Monitoraggio delle leggi di spesa	»	212
Appendice B: Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale	»	235
 <i>Capitolo IV. - Riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche:</i>		
1. - Profili generali	»	249
2. - La gestione delle operazioni di privatizzazione	»	253
3. - Le operazioni propedeutiche alla privatizzazione della STET	»	262
4. - L'avvio della terza offerta globale di vendita delle azioni ENI	»	266
 <i>Capitolo V. - Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio</i>		
1. - Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559/1993	»	268
2. - Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 legge n. 559/1993	»	284
3. - Altre gestioni fuori bilancio	»	295
 <i>Capitolo VI. - Conto generale del patrimonio:</i>		
Premessa	»	304
1. - La classificazione del conto del patrimonio per funzioni obiettivo	»	305
2. - Gli indicatori patrimoniali	»	308
3. - La struttura del conto	»	309
4. - Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria	»	311
5. - Le risultanze dell'esercizio 1996	»	312
6. - La gestione finanziaria	»	312
7. - Attività patrimoniali	»	314
8. - Passività patrimoniali	»	319

9. - Conti delle amministrazioni autonome e delle aziende	Pag.	320
10. - Gestione dei magazzini militari	»	321
 <i>Capitolo VII. - Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali:</i>		
1. - Dati d'insieme	»	331
2. - L'attività legislativa del Governo	»	331
3. - La razionalizzazione normativa e la delegificazione	»	334
4. - L'attività regolamentare del Governo	»	335
5. - I Comitati interministeriali	»	336
 <i>Capitolo VIII. - Organizzazione della pubblica amministrazione:</i>		
1. - Sintesi e profili istituzionali	»	396
2. - Considerazioni generali sugli assetti organizzativi ed esperienze amministrative del 1996-1997. Notazioni propositive di razionalizzazione complessiva e di riassetto settoriale	»	399
3. - Risorse umane e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: conferma della validità di un nesso permanente. Osservazioni particolari su due temi specifici: a) la formazione del personale; b) la gestione dei procedimenti disciplinari	»	408
4. - Aspetti emergenti del recente periodo	»	411
5. - I contributi per l'innovazione	»	417
 <i>Capitolo IX. - Personale:</i>		
Sintesi e conclusioni	»	423
1. - Il quadro generale	»	424
2. - L'evoluzione della spesa per il personale	»	427
3. - Gli esiti del controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti	»	432
4. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale	»	433
5. Consistenza del personale, piante organiche, mobilità	»	436
 <i>Capitolo X. - Attività contrattuale:</i>		
1. - Sintesi e conclusioni	»	451
2. - I dati di consuntivo	»	455
3. - La programmazione negoziata	»	457
4. - La programmazione negli appalti	»	459
5. - La progettazione	»	466
6. - Il rispetto delle regole di concorrenza	»	469
7. - I prezzi nei contratti pubblici	»	479
 <i>Capitolo XI. - Finanza locale</i>		
1. - Obiettivi programmatici e riforme	»	483
2. - I trasferimenti dello Stato in favore degli enti locali	»	485
3. - Personale	»	487
4. - I servizi pubblici locali	»	487
5. - Le entrate tributarie	»	489
6. - Dati consuntivi di cassa	»	489
7. - I trasferimenti - Dati di competenza	»	490
8. - L'indebitamento degli enti locali	»	490
9. - Gli investimenti e i mutui	»	490
10. - Gli enti dissestati e strutturalmente deficitari	»	491
11. - Conclusioni	»	492

N. 256/R



REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite, composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Girolamo CAIANIELLO
dott. Antonino GALLO
dott. Tullio LAZZARO
prof. dott. Manin CARABBA (Relatore)

CONSIGLIERI: dott. Luigi GIAMPAOLINO, prof. dott. Felice SERINO, dott. Mario DONNO, dott. Maurizio MELONI, dott. Silvio AULISI, dott. Franco TURINA, dott. Nicola MASTROPASQUA, dott. Pietro DE FRANCISCIS, prof. dott. Benito CARUSO, dott. Giuseppe BELLISARIO, dott. Mario FALCUCCI, prof. dott. Angelo BUSCEMA, dott. Maria SANTORO, dott. Anna Maria CARBONE, prof. dott. Mario CIACCIA, prof. dott. Eugenio F. SCHLITZER, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Gabriele AURISICCHIO, prof. dott. Giuseppe GUARINO, dott. Maurizio PALA, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Stefano SIRAGUSA, prof. dott. Maria A. RUCIRETA.

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, presentati dal Ministro del tesoro;

uditi nella pubblica udienza del 25 giugno 1997 il relatore, Presidente di Sezione Manin Carabba, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale Francesco Garri;

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

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

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

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

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

visto l'art. 4 della legge 20 dicembre 1996, n. 639;

vista la legge 28 dicembre 1995, n. 550 (legge finanziaria 1996);

vista la legge 28 dicembre 1995, n. 551, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996;

vista la legge 8 agosto 1996, n. 419, recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1996.

Ritenuto in

FATTO

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, per il conto del bilancio e i conti ad esso allegati, è stato presentato alla Corte dei conti dal Ministro del tesoro il giorno 30 maggio 1997 e, per il conto generale del patrimonio ed i conti ad esso allegati, il giorno 19 giugno 1997.

Con nota n. 165153 del 23 giugno 1997 il Ministero del Tesoro Ragioneria generale dello Stato ha rappresentato la necessità di riportare nel conto dei residui somme provenienti dalle economie destinate, per quanto riguarda il Ministero dell'ambiente, alla realizzazione del programma triennale delle aree naturali protette, e, per quanto riguarda il Ministero del tesoro, all'impresa Ferrovie dello Stato, modificando altresì le somme perenti e di apportare rettifiche nel conto consuntivo del Fondo edifici di culto.

CONTO DEL BILANCIO

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

	COMPETENZA	CASSA
<u>Entrate</u>		
Titolo I		
Entrate tributarie	533.638.755.016.899	514.613.874.643.407
Titolo II		
Entrate extratributarie	<u>47.465.137.536.265</u>	<u>42.436.678.905.290</u>
Totale titoli I e II	581.103.892.553.164	557.050.553.548.697

Titolo III			
Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e	10.886.932.888.728	11.352.998.655.384	
riscossione di crediti			
Totale entrate finali (Titoli I, II e III)	591.990.825.441.892	(a) 568.403.552.204.081	(b)
Titolo IV			
Accensione di prestiti	340.694.833.555.738	340.694.833.555.738	
Totale complessivo delle entrate	932.685.658.997.630	909.098.385.759.819	
<u>Spese</u>			
Titolo I			
Spese correnti	630.060.460.518.562	620.271.105.000.612	
Titolo II			
Spese in conto capitale	87.342.024.516.492	89.098.837.614.538	
Totale spese finali (Titoli I e II)	717.402.485.035.054	(c) 709.369.942.615.150	(d)
Titolo III			
Rimborso di prestiti	189.532.904.915.260	189.462.042.057.305	
Totale complessivo delle spese	906.935.389.950.314	898.831.984.672.455	
<u>Risultati differenziali:</u>			
Entrate tributarie ed extratributarie	581.103.892.553.164	557.050.553.548.697	
Spese correnti	630.060.460.518.562	620.271.105.000.612	
<u>Risparmio pubblico</u>	(-) 48.956.567.965.398	(-) 63.220.551.451.915	

(a) di cui lire 688.952.272.722 per crediti vari accertati

(b) di cui lire 689.734.115.032 per crediti vari riscossi

(c) di cui lire 21.247.790.566.780 per operazioni finanziarie

(d) di cui lire 23.683.074.914.374 per operazioni finanziarie

Entrate finali	591.990.825.441.892	568.403.552.204.081
Spese finali	<u>717.402.485.035.054</u>	<u>709.369.942.615.150</u>
<u>Saldo netto da finanziare</u>	(-) 125.411.659.593.162	(-) 140.966.390.411.069
Entrate finali nette	591.301.873.169.170	567.713.818.089.049
Spese finali nette	<u>696.154.694.468.274</u>	<u>685.686.867.700.776</u>
<u>Indebitamento netto</u>	(-) 104.852.821.299.104	(-) 117.973.049.611.727
Entrate finali	591.990.825.441.892	568.403.552.204.081
Spese complessive	<u>906.935.389.950.314</u>	<u>898.831.984.672.455</u>
<u>Ricorso al mercato</u>	(-) 314.944.564.508.422	(-) 330.428.432.468.374
Entrate complessive	932.685.658.997.630	909.098.385.759.819
Spese complessive	<u>906.935.389.950.314</u>	<u>898.831.984.672.455</u>
<u>Differenza</u>	(+) 25.750.269.047.316	(+) 10.266.401.087.364

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

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

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

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

Rispetto ai limiti massimi del saldo netto da finanziare, fissato dalla legge 28 dicembre 1995 n. 550, (legge finanziaria 1996), in lire 147.900.000.000.000, il corrispettivo saldo espone a consuntivo in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, lire 116.135.659.593.162.

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1996	57.477.255.573.639
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	83.536.579.297.874
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1996	141.013.834.871.513

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1996	94.825.276.705.014
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	61.333.464.670.640
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1996	156.158.741.375.654

CONTI ALLEGATI

Le risultanze dei conti delle amministrazioni e delle aziende autonome al 31 dicembre 1996 sono riportate nell'allegato F) che fa parte integrante della presente decisione. I saldi sono di seguito esposti:

1. AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

Competenza:	0
Cassa:	(+) 51.744.157.058
Totale residui attivi al 31.12.1996	2.275.833.827.269
Totale residui passivi al 31.12.1996	7.325.631.665.667

2. ARCHIVI NOTARILI

Competenza: (+) 33.497.978.320

3. ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE

Competenza: 0

Cassa: (+) 5.224.868.447

Totale residui attivi al 31.12.1996 0

Totale residui passivi al 31.12.1996 11.314.742.055

4. FONDO EDIFICI DI CULTO

Competenza: (-) 95.427.942.349

Cassa: (-) 87.122.687.124

Totale residui attivi al 31.12.1996 6.893.071.448

Totale residui passivi al 31.12.1996 20.296.018.672

5. EX AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

Competenza: (+) 5.650.003.846

Cassa: (-) 3.509.239.710

Totale residui attivi al 31.12.1996 38.703.758.165

Totale residui passivi al 31.12.1996 24.232.906.619

Con decreti, del Ministro del tesoro n. 105830 del 7 febbraio 1996, n. 111503 del 19 febbraio 1996, n. 122886 del 7 marzo 1996, n. 130889 del 2 aprile 1996, n. 137245 del 24 aprile 1996, n. 144397 del 9 maggio 1996, n. 149181 del 17 maggio 1996, n. 149829 del 14 giugno 1996, n. 162349 del 2 luglio 1996, n. 163201 dell' 8 luglio 1996, n. 164551 del 24 giugno 1996.

n. 174825 del 5 agosto 1996, n. 178985 dell' 8 agosto 1996, n. 186255 del 9 settembre 1996, n. 186634 del 16 settembre 1996, n. 190126 del 23 settembre 1996, n. 191382 del 18 ottobre 1996, n. 200876 del 18 ottobre 1996, n. 203140 dell' 11 novembre 1996, n. 206449 del 22 novembre 1996, n. 210776 del 29 novembre 1996, n. 218600 del 29 novembre 1996, n. 222919 del 27 dicembre 1996, n. 228031 del 31 dicembre 1996, n. 228064 del 31 dicembre 1996 sono stati disposti prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste (cap. 6855 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro) a favore di alcuni capitoli degli stati di previsione della spesa di vari Ministeri per un complessivo ammontare di lire 296.000.000.000 in termini di competenza e di lire 288.999.102.000 in termini di cassa.

Risulta dal conto che, rispetto alla previsione definitiva di competenza, alle autorizzazioni definitive di cassa ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1996, si sono verificate le seguenti eccedenze di cui all'allegato elenco G) che fa parte integrante della presente decisione.

Espressa avvertenza, contenuta nei conti consuntivi della spesa dei ministeri ed amministrazioni suindicati, precisa che per tutte le suddette eccedenze sarà proposta sanatoria con apposita norma del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale. Comunicazione in tal senso è anche contenuta nella citata nota del Ministro del tesoro in data 30 maggio 1997, diretta alla Corte.

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

Presidenza del Consiglio dei ministri

Capitoli: 1132, 1271, 1386, 2033, 2058, 2401, 2402, 2403, 2431, 2432, 2433, 2434, 2966;

Ministero delle finanze

Capitoli: 3332, 3334, 3336, 3338, 3432, 3434, 3439, 3441, 3447, 3450, 3482, 3500, 3501, 3519, 3521, 3525, 3584;

Ministero di grazia e giustizia

Capitoli: 1998, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2081, 2085, 2088, 2089, 2091, 2095, 2102, 2120, 2205, 2209, 2485, 7006;

Ministero della pubblica istruzione

Capitoli: 1115;

Ministero dei lavori pubblici

Capitoli: 1021, 1115, 1122, 1124, 1133, 2103, 4501, 7031, 7254, 7701, 7736, 7741, 7749, 7871, 7901, 7918, 7920, 8001, 8006, 8226, 8236, 8240, 8241, 8247, 8248, 8263, 8264, 8401, 8404, 8405, 8419, 8422, 8701, 8438, 8442, 8881, 8882, 8886, 9064, 9075, 9087, 9301, 9308, 9417;

Ministero dei trasporti e della navigazione

Capitoli: 1023, 1025, 1094, 1102, 1143, 1552, 1557, 1586, 1587, 1653, 1656, 1669, 1670, 2003, 2009, 2012, 2052, 2079, 3291, 3293, 7701, 7704, 7706, 7710, 7751, 7951.

L'Ufficio di riscontro della Corte ha comunicato lo smarrimento dei titoli estinti riguardanti spese dei Ministeri di grazia e giustizia (lire 465.255.365), del lavoro e della previdenza sociale (lire 168.914.420) e dei beni culturali e ambientali (lire 1.476.015) e i competenti uffici di controllo hanno comunicato lo smarrimento dei titoli riguardanti spese dell'Amministrazione dei monopoli di Stato (lire 491.007.651.947) e dell'Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali (lire 4.497.500).

L'ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze, con nota n. 644 del 2 aprile 1997 ha comunicato che sono state formulate osservazioni in ordine a contabilità relative alle tesorerie di: Novara (mese di giugno 1996 - residui); l'Aquila (mesi di maggio - giugno 1996 - competenza); Como (mese di dicembre 1996 - residui); Venezia (mese di luglio 1996 - residui); Bari (mese di maggio 1996 - residui). Le motivazioni si connettono in parte ad una errata compilazione dei titoli di pagamento e in parte ad imputazioni per capitoli non più previsti per spese di giustizia nel corso dell'esercizio 1996.

Lo stesso ufficio ha segnalato che non è stata prodotta alcuna documentazione dalle tesorerie di Bari, Bolzano, Roma, l'Aquila e Lecce.

L'Ufficio di riscontro della Corte ha constatato diversi casi di inosservanza, da parte delle competenti direzioni provinciali del tesoro, dell'obbligo di imputazione dei pagamenti ai capitoli di spesa esclusivamente ammessi secondo le scritture delle competenti ragionerie.

Sono stati rilevati diversi pagamenti effettuati (capitolo 1043 del Ministero dei lavori pubblici) in conto competenza anzichè in conto residui; pur trattandosi di un capitolo che alloca esclusivamente risorse riferite ad esercizi pregressi.

A seguito delle osservazioni dell'Ufficio di riscontro i relativi titoli di spesa sopra indicati sono stati stralciati dalle contabilità relative all'esercizio.

Sono stati rilevati, inoltre, diversi pagamenti su capitoli degli stati di previsione della spesa dei Ministeri dei lavori pubblici, della pubblica istruzione e di grazia e giustizia, per i quali non era prevista la possibilità di emettere ruoli di spesa fissa: anche per tali pagamenti si è proceduto allo stralcio delle relative contabilità di tesoreria.

E' stato trasmesso alla Corte, con nota n. 20294 del 15 gennaio 1997, il decreto del Ministro del tesoro del 13 gennaio 1997 con il quale viene disposta, in deroga alla previsione dell'attivazione del conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, previsto dall'art. 2, comma 21, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, l'apertura di conti correnti postali di serie speciale, intestati ai Centri Interregionali di Elaborazione per i Servizi Periferici del Tesoro di Bologna e di Latina.

CONTO DEL PATRIMONIO

Le risultanze del conto del patrimonio sono le seguenti:

	Lire	Lire
Attività Finanziarie		
Aumento	11.592.704.366.841.108	
Diminuzione	<u>11.336.060.196.874.233</u>	
Saldo		256.644.169.966.875

Passivita' Finanziarie		
Aumento	4.315.270.040.330.434	
Diminuzione	<u>4.094.303.021.796.788</u>	
Saldo		220.967.018.533.646
Miglioramento Saldo Finanziario		35.677.151.433.229
Attivita' Patrimoniali		
Crediti e Partecipazioni		
Aumento	32.241.493.616.240	
Diminuzione	<u>30.448.948.187.036</u>	
Saldo		1.792.545.429.204
Beni Patrimoniali		
Aumento	20.402.157.657.586	
Diminuzione	<u>12.336.169.259.366</u>	
Saldo		8.065.988.398.220
Miglioramento Attivita' Patrimoniali		9.858.533.827.424
Passivita' Patrimoniali		
Aumento	418.930.949.157.994	
Diminuzione	<u>222.807.900.350.553</u>	
Peggioramento Passivita' Patrimoniali		196.123.048.807.441
Peggioramento Saldo Patrimoniale		186.264.514.980.017
Miglioramento Saldo Finanziario	35.677.151.433.229	
Peggioramento Saldo Patrimoniale	186.264.514.980.017	
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1996		150.587.363.546.788

A seguito delle sopraindicate variazioni, la consistenza dei singoli conti generali al 31.12.1996 è riportata nell'allegato H) che fa parte integrante della presente decisione.

CONTI ALLEGATI

Le risultanze dei conti patrimoniali delle amministrazioni e delle aziende autonome sono riportate nell'allegato I) che fa parte integrante della presente decisione.

I saldi sono di seguito esposti:

1. AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

Saldo finanziario	0
Saldo patrimoniale	238.648.041.400
Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1996	238.648.041.400

2. ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE

Saldo finanziario	0
Saldo patrimoniale	3.589.144.656
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1996	3.589.144.656

3. GESTIONE DELL'EX AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

Saldo finanziario	6.186.852.466
Saldo patrimoniale	0
Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1996	5.452.286.607

Gli Uffici di controllo della Corte, in applicazione delle indicazioni contenute nelle note n. 297/R/CC del 3 marzo 1997, n. 964/PAT/SCH e n. 967/PAT/SCH del 12 giugno 1997, n. 971/PAT/SCH del 13 giugno 1997, hanno acquisito alla chiusura dell'esercizio, prevalentemente

utilizzando il Sistema Informativo integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei Conti, i dati delle schede del conto patrimoniale relative al dicastero, azienda o amministrazione autonoma controllati.

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

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

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

L'Ufficio di riscontro della Corte ha segnalato l'avvenuta rettifica di una contabilizzazione da parte della Tesoreria Centrale per un prelevamento fondi avvenuto sul conto corrente infruttifero n. 29820 intestato all'I.N.P.D.A.P., gestione autonoma D., per un importo di circa 7.494 mld. Tale rettifica si è resa necessaria in conseguenza della mancata presentazione alla Corte di un precedente annullamento di ordine di prelevamento fondi avvenuto in data 4 marzo 1996, mentre si era proceduto alla relativa transazione sul sistema informativo della Banca d'Italia.

Lo stesso Ufficio di riscontro ha esaminato gli atti relativi a pignoramenti avvenuti su contabilità intestata all'A.I.P.A. presso la Tesoreria, di parte di finanziamenti statali, affluiti sulle contabilità speciali intestate all'A.I.P.A. stessa, (conto generale n° 4) vincolati per destinazione da parte dello Stato.

Nell'ambito dei pagamenti disposti per trasferimento fondi da diverse sezioni di tesoreria provinciale per conto della Tesoreria centrale, è stata segnalata dalla Direzione Generale del Tesoro, la mancata o carente indicazione in diversi titoli di trasferimento fondi ai conti correnti di tesoreria, del numero di conto corrente oltre che della precisa indicazione del beneficiario.

Sono state rilevate discordanze dei dati riferiti alla consistenza dei beni immobili riportati nel conto generale n. 3 (24.610 miliardi) rispetto a quelli indicati nel riepilogo generale degli inventari (58.214 miliardi) trasmesso alla Corte ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

Quanto al conto consuntivo dell'Istituto Agronomico per l'oltremare si è rilevato che tra le spese per trasferimenti è compreso l'importo (lire 1.992 milioni) corrispondente al cap. 1603 (avanzo di gestione), con un'inclusione nella sezione delle spese, per mero bilanciamento, di poste contabili suscettibili di diversa rappresentazione.

Il Pubblico Ministero nell'atto depositato il 24 giugno 1997 e nell'atto aggiuntivo depositato il 25 giugno 1997, ha formulato considerazioni sull'andamento e sui risultati della gestione ed ha concluso chiedendo alle Sezioni riunite:

A) di dichiarare la regolarità del conto del bilancio e conti allegati per l'esercizio finanziario 1996, fatta eccezione:

- a) per i capitoli interessati dai decreti di accertamento residui che non siano stati, alla data della decisione, visti e registrati dalla Corte.
- b) per le eccedenze di spesa verificatesi nei seguenti capitoli di ministeri e aziende:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Capitoli: 6265, 7830, 7831;

Ministero del tesoro

Capitoli: 4351, 4352, 4419, 4512, 4777, 5198, 5334, 5808, 6171, 6172, 6173;

Ministero delle finanze

Capitoli: 3433, 3514, 3824, 5381;

Ministero di grazia e giustizia

Capitoli: 1502, 1995, 2084;

Ministero della pubblica istruzione

Capitolo: 1013, 1030, 3201;

Ministero dell'interno

Capitoli: 1096, 1115, 1291, 2614, 2761, 2790, 3133;

Ministero dei lavori pubblici

Capitoli: 1043, 8234, 8235, 8891, 9443;

Ministero dei trasporti e della navigazione

Capitoli: 1019, 1498, 1652, 1999, 3271, 3281, 7709, 7715;

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

Capitoli: 1010;

Ministero della difesa

Capitoli: 1053, 1094;

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

Capitoli: 1013, 4044, 5006, 7433, 7510, 7549, 7628, 8285;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Capitolo: 1096, 1117, 1498, 1998, 2498;

Amministrazione dei monopoli di Stato

Capitolo: 3001;

Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

Capitolo: 182;

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

1. - PARTE ATTIVA

- CONTO GENERALE n. 1 (attività finanziarie)

- Ministero del Tesoro: partite nn. A01001, A02001, A04001;

- CONTO GENERALE n. 2 (crediti e partecipazioni)

a) Crediti

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partita n. C05003;

- Ministero del Tesoro: partite nn. C01001, C01002, C01005, C01006, C01008, C01009, C02001, C02003, C02009, C02012, C02015, C02017, C04003, C04004, C04005, C04012, C04037, C04039, C04040, C04041, C04049, C04052, C04055, C05002, C05005, C05006, C05010, C05019, C05020, C05024, C05026, C05027, C05028, C06005, C06009, C06011;

- Ministero delle Finanze: partita n. C06004;

- Ministero della Pubblica Istruzione: partita n. C06002;

- Ministero dei Beni Culturali e Ambientali: partita n. C06004;

- Ministero dei Trasporti e della Navigazione: partita n. C05003;

- Ministero degli Affari Esteri: partita n. C06002;

- Ministero delle Risorse Agricole e Alimentari: partita n. C05003;

- Ministero del Commercio con l'Estero: partita n. C05001;

- Ministero della Difesa: partita n. C06001;

b) Partecipazioni:

- Ministero del Tesoro: partite nn. P01011, P02002, P02017, P02018, P02019, P02020, P02021, P02022, P02023, P02024, P02025, P02026, P02031, P03001, P03002, P03003, P03005, P03006, P03008, P03009, P03010, P03011, P03012, P03013, P03014, P03015, P03016, P03017, P03034, P05001, P05002;

- Ministero del Commercio con l'estero: partita n. P05001;

- CONTO GENERALE N. 3 (beni patrimoniali);

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partite nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001;

- Ministero del tesoro: partite nn. M01001, M02001, M03001, M06001;

- Ministero degli affari esteri: partita n. C06002;

- Ministero di grazia e giustizia: partite nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001;

- Ministero della pubblica istruzione: partite nn. M01001, M02001, M03001, M06001;

- Ministero dell'interno: partite nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001;

- Ministero dei lavori pubblici: partite nn. I01001, I06001, M01001, M02001, M03001, M05001, M06001, M07001;

- Ministero della difesa: partita n. M05001;

- Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: partita n. M01001;

- Ministero delle finanze (beni immobili): partite nn. I01001, I02001, I03001, I04001, I05001, I06001;

- Ministero dei trasporti e della navigazione: partita n. L05002;
- Ministero per i beni culturali e ambientali: (partite di conto relativi ai beni artistici, archeologici, bibliografici e scientifici): partite nn. L01001, L02001, L03001, L04001.

2. - PARTE PASSIVA

CONTO GENERALE N. 4 (passività finanziarie)

- Ministero del Tesoro: partita n. N02001;

CONTO GENERALE N. 5 (debito patrimoniale)

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: partite nn. R01001, R02001;
- Ministero del tesoro: partite nn. E02002, E02003, E02004, E02006, E02007, E02013, E02018, E02019, E02020, R01001, R02001;
- Ministero dei lavori pubblici: partite nn. R01001, R02001;
- Ministero dei trasporti e della navigazione: partite nn. R01001, R02001.
- Ministero dell'Università e della ricerca scientifica: partita n. R01001.

Il conto va altresì dichiarato irregolare per la mancata iscrizione, nel conto del patrimonio, del valore dei beni dell'ex Azienda delle FF.SS. e dei beni già appartenenti all'ex A.N.A.S., nei sensi precisati in motivazione.

Lo stesso Pubblico Ministero, nell'intervento in udienza, ha svolto ulteriori considerazioni sull'andamento della gestione, conferma le richieste formulate con la memoria scritta del 24 giugno 1997 e con l'atto aggiuntivo del 25 giugno 1997, circa l'approvazione del rendiconto generale nei limiti di quanto formulato negli atti sopra citati e nell'annessa relazione, redatta ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti.

Considerato in

DIRITTO

Ai fini del presente giudizio la Corte ha esaminato il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio e conti ad essi allegati.

A. Conto del bilancio e conti ad esso allegati.

•Per l'entrata

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

consentendo oggi il Sistema informativo di produrre in parallelo scritture diversamente impostate, solo mutando l'organizzazione dei medesimi dati presenti in un'unica base comune.

2) Il suddetto riscontro peraltro non ha potuto eseguirsi compiutamente per tutti i capitoli dell'entrata, a motivo della mancata trasmissione di alcuni conti periodici nella versione definitiva, nonché di alcuni riassunti generali. Inadempimenti a causa dei quali una parte delle risultanze viene in sostanza direttamente rappresentata al Parlamento senza essere assistita dalla previa certificazione della Corte, che nel sistema della legge attiene alla loro affidabilità. Nell'All. A alla presente decisione si elencano le voci interessate, con riferimento ai "Capi" del "Quadro di classificazione", sul quale sono impostati sia l'uno che l'altro tipo di documento, esponendo a titolo indicativo gli ordini di grandezza delle riscossioni e dei versamenti non verificati in mancanza dei relativi riassunti, secondo l'ammontare delle riscossioni e dei versamenti complessivi di ciascun Capo risultante dai conti periodici (definitivi se disponibili), e nell'All. B quelli dei residui attivi secondo l'importo registrato nei conti non definitivi, in mancanza di quelli definitivi. La difficoltà di una elencazione per capitoli deriva dal diverso raggruppamento che questi hanno negli aggregati di bilancio, ed avvalora la raccomandazione di ricondurre nell'ambito del bilancio stesso, con gli adattamenti del caso, la classificazione amministrativa su cui il citato Quadro si fonda.

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

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

5) Anomalie ripetutesi invece anche nel consuntivo in esame (All. D), sono quelle relative alla presenza di residui attivi di valore negativo, e che la Ragioneria Generale dello Stato ha spiegato con il mancato allineamento dei dati originari dell'accertamento all'ammontare di

riscossioni e versamenti risultato superiore, precisando altresì che esiste al riguardo, per evitare l'inconveniente, una automatica "procedura di compensazione", la quale però non opera per tutti i capitoli. Circostanza la quale, se spiega il permanere del fenomeno, non per questo lo rende accettabile, fra l'altro perché - come già lo scorso anno rilevato dalla Corte - tali poste anomale alterano evidentemente le risultanze aggregate. Per gli stessi motivi ed a maggior ragione, si rendono necessari ulteriori chiarimenti circa il carattere "fisiologico" attribuito, dalla stessa R.G.S. ai casi derivanti da versamenti superiori al dovuto, restando ben ferma in assoluto l'inammissibilità - nella logica essenziale del sistema, e per la univocità delle rappresentazioni contabili secondo le loro denominazioni - di voci di entrata con segno negativo, contrastanti in particolare col ben noto principio della esposizione al lordo delle transazioni attive e passive e dei loro totali destinati a confluire nei saldi normativamente previsti, principio che comporta distinta imputazione ad apposite voci di entrata per somme da restituire, in corrispondenza con le relative voci di spesa, delle somme che eccedessero l'importo dei crediti.

6) Occorre anche dire in generale, e cioè anche in riferimento ai casi di cui sono stati forniti elementi utili alla ricostruzione contabile del passaggio dai conti periodici al consuntivo (peraltro ancora in forma di difficile concreto utilizzo, come si è detto), che un ulteriore auspicabile passo dovrebbe essere rappresentato da specifiche illustrazioni delle vicende sottostanti quanto meno alle variazioni di maggiore entità.

7) Sulla base delle verifiche di conformità fin qui considerate, si dà conto nell'All. E - agli effetti del già citato primo comma dell'art. 39 t.u. - dell'esito del confronto, per capitoli, con le previsioni di bilancio, limitatamente ai casi in cui gli accertamenti sono risultati inferiori a queste ultime. Si ricorda, in proposito, che le previsioni stesse non hanno - a differenza che nella spesa - funzione limitativa (dove l'incongruità del tenore autorizzativo che continua ad avere l'art. 1 della legge di approvazione del bilancio, segnalata dalla Corte nella precedente relazione), mentre gli artt. 219 ultimo comma e 222 ultimo comma del Regolamento di contabilità generale sanciscono anzi espressamente la doverosità della cura dei diritti dell'erario anche oltre la quantificazione previsionale delle entrate, connotando perciò negativamente, a maggior ragione, l'ipotesi in cui neppure questa sia stata realizzata. Le sommarie note illustrative che corredano il rendiconto non appaiono sufficienti, in proposito, a soddisfare l'obbligo dell'Amministrazione di giustificare i risultati della gestione, dettato dall'art. 24 della legge 14 agosto 1862, n. 800, richiamato dall'art. 36 del vigente Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, 12 luglio 1934, n. 1214. L'ipotesi suddetta, d'altronde, va anche considerata come possibile indice di una sovrastima a preventivo, da tener presente nelle future determinazioni alla stregua di criteri non dissimili da quelli più volte affermati dalla Corte costituzionale in tema di ragionevolezza e non arbitrarietà delle indicazioni dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese.

In senso opposto, deve osservarsi come la notevole frequenza, specialmente fra le entrate non tributarie, di capitoli privi di previsione, e cioè per memoria, fa mancare un termine di raffronto che di norma sembra possibile stabilire secondo ragionevoli stime tratte anche dalle serie storiche, per valutare i risultati conseguiti ed individuare le cause per le quali essi apparissero inferiori alle stime, contribuendo così eventualmente ad ogni opportuno aggiustamento di queste ultime in futuro, a tutto vantaggio della maggiore significatività del bilancio preventivo.

Nello stesso ordine di idee va pure rilevata la mancanza, fra i documenti trasmessi, dell'apposito allegato recante la classificazione dei residui secondo il grado di esigibilità, classificazione sulla cui accuratezza è già emerso qualche dubbio in passato, in rapporto specialmente all'ammontare di crediti tributari giudizialmente controversi, esposto in misura molto ridotta malgrado la ben nota estensione del contenzioso in materia.

8) Un dato particolarmente irregolare, emergente dal suddetto raffronto delle risultanze con le previsioni, concerne le voci relative all'Imposta sul valore aggiunto, poiché la quota di gettito da devolvere alla Unione Europea a titolo di risorse proprie non figura più fra gli accertamenti del Tit. II (cap. 3985), essendo stata più correttamente ricondotta nel Tit. I, al cap. 1203, relativo a tale tributo. Non si spiega quindi perché lo "scorporo" - operato in passato e certo criticabile - abbia continuato ad operare a livello di previsioni anche nel bilancio 1996 con riferimento al cap. 3985 (previsione di 9.500 miliardi). Ne è derivato che il consuntivo registra su quest'ultimo capitolo una minore entrata di pari importo, prescindendo dalla quale le maggiori entrate risultanti per il Tit. II ascenderebbero non a 5.500 miliardi circa, come da consuntivo, bensì a 15.000. Per converso, le maggiori entrate esposte per il cap. 1203 in oltre 6.600 miliardi appaiono del tutto fittizie, se si includono nella previsione di 117 mila miliardi, i suddetti 9.500 del cap. 3985, e le minori entrate tributarie dell'intero Tit. I risultano pari a soli 1.162 miliardi in luogo dei 10.662 registrati.

9) Quanto alla gestione dei residui degli esercizi precedenti, il rendiconto manca di conformarsi all'art. 145 (comma quarto lett. b) del regolamento di contabilità generale, poiché non indica l'ammontare delle somme riscosse nell'esercizio. L'incremento effettivo delle riscossioni sui residui per il 1996, pari a 10.357 miliardi, risulta soltanto dal conto del patrimonio in diminuzione del complessivo ammontare dei residui medesimi, peraltro in forma aggregata senza l'analisi per singole voci dell'entrata, possibile solamente nel consuntivo finanziario, nel quale invece la denominazione "somme riscosse" raggruppa per il conto dei residui quelle versate (nel loro esatto ammontare) e quelle rimaste da versare ma riscosse anche in anni precedenti, per un totale di 43.000 miliardi circa, così esposto anche nei dati del Sistema informativo sotto la voce "riscossioni residui", che confluisce nella voce "riscossioni totali" sommandosi a quelle in conto competenza.

Il reale importo delle "somme riscosse" risulta infatti pari nel totale a 572.638 miliardi, di cui, tra l'altro 518.728 per il Titolo I, in luogo di quelli risultanti dal consuntivo, rispettivamente in 605.281 e 550.910 miliardi, con una differenza quindi particolarmente imputabile al comparto tributario, per il quale più è avvertita l'esigenza, che la normativa contabile intende garantire, di un agevole controllo parlamentare sull'andamento della effettiva esazione di quanto dovuto dai contribuenti, anche per le ripercussioni che in prospettiva ne derivano sulla formazione del fabbisogno.

10) Deve poi nuovamente ribadirsi l'opportunità di rendere più analitica e significativa la Nota preliminare al consuntivo dell'entrata, che espone le differenze fra i residui degli anni precedenti (comprensivi delle somme rimaste da riscuotere) e l'importo dei relativi versamenti, indicando però il primo termine nelle cifre risultanti all'inizio dell'anno, e non in quelle determinate, invece, a seguito di successivi riaccertamenti (corrispondenti, per la competenza, alle previsioni definitive, cui i dati della gestione vengono contrapposti a consuntivo). Va aggiunto che in realtà le differenze esposte -comunque- hanno un significato non più che matematico, e non coincidono con gli importi dei resti complessivi di anni precedenti esposti nel consuntivo, poiché questi ultimi scontano i riaccertamenti suddetti, la cui somma algebrica presenta per il 1996 un aumento di 3.800 miliardi.

Per la spesa:

11) E' stato verificato, ai sensi dell'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, che le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordano con le scritture da parte delle

amministrazioni e delle competenti ragionerie ed è stata accertata la regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi, nei limiti della regolarità della documentazione allegata e della esistenza della obbligazione giuridica che è connessa alla iscrizione della somma nelle scritture contabili. E' stata verificata la regolare estinzione di tutti i titoli di spesa e la corrispondenza dei dati conseguenti ai titoli estinti con quelli riportati nel conto finale.

12) Agli stessi fini è stato accertato che i dati recati dai conti allegati corrispondono, ai prospetti riassuntivi prodotti dalle ragionerie centrali.

13) Quanto alle correzioni tardivamente apportate dalla Ragioneria generale dello Stato ai consuntivi del Ministero del tesoro, dell'ambiente e del Fondo edifici di culto si ritiene di non poter pervenire alla relativa dichiarazione di regolarità, attesa l'impossibilità di procedere tempestivamente alle relative verifiche sui dati rettificati nei consuntivi in precedenza presentati alla Corte ed attesa la mancanza di elementi atti a darne ragione.

14) Per le eccedenze verificatesi sui capitoli di cui in narrativa (All. G), rispetto alle previsioni definitive di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1996, nonché rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando le stesse da atti presentati alla Corte, o, in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo. Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

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

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

17) Alcuni pagamenti, relativi alle spese di giustizia, sono stati disposti dal Ministero delle finanze senza l'osservanza delle disposizioni contenute nelle Istruzioni Generali per i Servizi del Tesoro riguardanti gli elementi necessari nella compilazione degli ordini di pagamento. Sempre con riferimento alle spese di giustizia disposte da uffici periferici del Ministero delle finanze, si sono rilevate discrasie esistenti tra i dati di bilancio contenuti nel sistema informativo integrato RGS-CDC e le scritture finanziarie e contabili degli Uffici periferici del predetto Ministero.

18) Anche con riferimento ai pagamenti disposti con ruoli di spesa fissa dalle direzioni provinciali del tesoro, distintamente in conto competenza e in conto residui, si sono rilevate discrasie tra i dati di bilancio riportati nel sistema informativo integrato e le scritture finanziarie e contabili delle stesse Direzioni provinciali del Tesoro.

19) In ordine ai pagamenti a favore delle pensioni di Stato si rileva che non è stato ancora attivato il primo conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, previsto nell'art. 2, comma 21, della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

20) Quanto al conto consuntivo dell'Istituto Agronomico per l'oltremare, si rileva che contribuisce ad una scarsa chiarezza espositiva delle poste di bilancio l'allocazione tra le spese correnti di trasferimento dell'importo corrispondente all'avanzo di gestione.

B. Conto del patrimonio e conti ad esso allegati.

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

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

2) Quanto alle correzioni tardivamente apportate dalla Ragioneria generale dello Stato ai residui passivi perenti dei Ministeri del tesoro e dell'ambiente, si ritiene di non poter pervenire alla relativa dichiarazione di regolarità, attesa l'impossibilità di procedere tempestivamente alle relative verifiche sui dati rettificati nei consuntivi in precedenza presentati alla Corte ed attesa la mancanza di elementi atti a darne ragione.

3) Ai fini dell'accertamento dei punti di concordanza tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria compresa nel conto generale del patrimonio, non è stato possibile verificare - perchè non sono state inviate alla Corte le contabilità relative ai versamenti in tesoreria e per difficoltà di ricostruzione dell'iter formativo delle cifre esposte nella gestione di tesoreria che integra quella di bilancio - la corrispondenza dei dati esposti nei singoli conti correnti di tesoreria e nelle singole poste relative ai debiti di tesoreria con le singole ordinazioni di tali operazioni. Inoltre l'attuale prospettazione delle partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria non consente una chiara evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio e con il conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1996.

4) In ordine alla questione relativa alla mancata presentazione alla Corte di un annullamento di ordine di prelevamento fondi si osserva che le operazioni di annullamento di prelevamento fondi, al pari di tutte le altre operazioni che comportino una modifica delle scritture contabili, debbono essere comunque prodotte alla Corte: si rappresenta al riguardo il parallelismo con le operazioni di annullamento dei titoli di spesa in bilancio, che vengano trasmessi alla Corte per la relativa annotazione nelle pertinenti scritture.

5) Quanto agli atti di pignoramento avvenuti su contabilità intestata all'A.I.P.A. presso la Tesoreria, di parte di finanziamenti statali, affluiti sulle contabilità speciali intestate all'A.I.P.A. stessa, in conseguenza degli stessi atti la movimentazione effettuata sulle predette contabilità non appare conforme alle finalità vincolate dal predetto finanziamento statale; pertanto, per tale partita non può procedersi alla dichiarazione di regolarità.

6) Quanto ai pagamenti disposti per trasferimento fondi da diverse sezioni di tesoreria provinciale per conto della Tesoreria centrale privi del numero di conto corrente oltre che della

precisa indicazione del beneficiario, pur se le disposizioni contenute nelle Istruzioni Generali per i Servizi del Tesoro non impongono per questi ordini l'obbligo di indicare il numero del conto corrente al quale la somma versata deve affluire, si osserva che non può comunque essere lasciato alla discrezionalità del soggetto o ente beneficiario, ovvero del direttore della tesoreria provinciale, individuare il conto corrente stesso sul quale versare i fondi trasferiti dallo Stato.

7) Per le operazioni finanziarie con riflessi patrimoniali la Corte ha effettuato le verificazioni sui riepiloghi generali dell'entrata e, per la spesa, sulla base delle scritture tenute o controllate. Per le entrate riscosse e versate, per somme riscosse e da versare e per quelle da riscuotere analogamente con quanto effettuato con riferimento al conto del Bilancio, è stata accertata la corrispondenza dei dati esposti nel conto del patrimonio - che integra ai sensi dell'art. 22 della legge n. 468 del 1978 il conto del bilancio nell'ambito del rendiconto generale dello Stato (dove l'incongruità che continua ad avere la legge di approvazione del rendiconto generale limitata al conto del bilancio) - con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dalle competenti ragionerie centrali. Le verifiche previste dall'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernenti la gestione delle entrate, sono state effettuate sui conti periodici e sui riassunti generali trasmessi dall'amministrazione. Per alcune partite le situazioni esposte nei punti che seguono non consentono di dar corso alla pronuncia di regolarità.

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

8) Sono in corso accertamenti sulle variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie di alcune partite accese in applicazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivanti dagli enti di gestione, ai sensi del decreto legge 21 aprile 1993, n. 116, reiterato e, da ultimo, convertito dalla legge n. 282 del 9 agosto 1993; pertanto, su tali partite non può procedersi alla connessa dichiarazione di regolarità.

9) Quanto al fondo per l'ammortamento dei titoli del debito pubblico, altri accertamenti riguardano il trasferimento della partecipazione STET spa dall'IRI spa al Ministero del tesoro al valore minimo provvisorio (14.530 miliardi) determinato in base al decreto legge 21 novembre 1996 n. 598, non convertito in legge.

10) Per le partite relative al recupero dei crediti verso funzionari e contabili dello Stato dipendenti dai Ministeri delle finanze, della difesa, della pubblica istruzione e per i beni culturali, derivanti da condanne della Corte, è stata accertata la discordanza con le scritture in possesso della Corte medesima; inoltre, le competenti ragionerie non hanno fornito elementi idonei ad accertare, per i residui attivi, la concordanza tra i dati riportati nel conto del bilancio e quelli indicati nel conto del patrimonio. Anche per tali partite non può procedersi alla dichiarazione di regolarità.

11) In ordine alle rilevate discordanze dei dati riferiti alla consistenza dei beni immobili riportati nel conto rispetto a quelli indicati nel riepilogo generale degli inventari trasmesso alla Corte ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, si osserva che tale discrasia, nell'esposizione di dati riferiti alle medesime unità immobiliari, non consente di avere un quadro chiaro dei valori della consistenza complessiva dei beni immobili dello Stato; per le partite relative alla consistenza dei beni immobili non può quindi essere dichiarata la regolarità.

12) Per quanto riguarda i beni dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade non si sono completate le procedure di passaggio dei beni al nuovo Ente di cui al D.P.R. n. 242 del 21 aprile 1995, con la mancata iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio; di essa viene data espressa menzione nella pronuncia di regolarità.

13) Per i beni immobili, inoltre, non sono state ancora completate le procedure di passaggio dei beni dall'ex Azienda delle FF.SS. all'Ente ferrovie dello Stato, con la mancata iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio; anche di essa viene data espressa menzione nella pronuncia di regolarità.

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

15) Ritenuto di poter decidere in conformità con le richieste del Pubblico Ministero, in disparte le determinazioni da assumere sul conto consuntivo dell'entrata.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite, con le osservazioni in motivazione esposte in fatto e in diritto:

1. dichiara regolare - sulla base delle verifiche prescritte dall'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti - in conformità delle scritture tenute dalla Corte o di quella da essa controllate, il rendiconto generale - conto del bilancio e conti allegati - dello Stato per l'esercizio 1996, con esclusione:

a) quanto al conto consuntivo dell'Entrata, che, per i residui, non risulta conforme all'art. 145 comma 4 lett. b) del regolamento di contabilità generale dello Stato:

- delle riscossioni e versamenti nonchè dei residui attivi dei capi di cui agli allegati A e B alla presente decisione;

- dei residui attivi concernenti i capitoli menzionati negli allegati C e D alla presente decisione;

- dei capitoli 162 e 501 relativi al Fondo edifici di culto;

b) quanto al conto consuntivo della Spesa:

- dei capitoli 7811 del Ministero del tesoro, 7306 del Ministero dell'ambiente e 501 del Fondo edifici di culto;

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Capitoli: 6265, 7830, 7831;

Ministero del tesoro

Capitoli: 4351, 4352, 4419, 4512, 4777, 5198, 5334, 5808, 6171, 6172, 6173;

Ministero delle finanze

Capitoli: 3433, 3514, 3824, 5381;

Ministero di grazia e giustizia

Capitoli: 1502, 1995, 2084;

Ministero della pubblica istruzione

Capitolo: 1013, 1030, 3201;

Ministero dell'interno

Capitoli: 1096, 1115, 1291, 2614, 2761, 2790, 3133;

Ministero dei lavori pubblici

Capitoli: 1043, 8234, 8235, 8891, 9443;

Ministero dei trasporti e della navigazione

Capitoli: 1019, 1498, 1652, 1999, 3271, 3281, 7709, 7715;

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

Capitoli: 1010;

Ministero della difesa

Capitoli: 1053, 1094;

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

Capitoli: 1013, 4044, 5006, 7433, 7510, 7549, 7628, 8285;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Capitolo: 1096, 1117, 1498, 1998, 2498;

Amministrazione dei monopoli di Stato

Capitolo: 3001;

Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

Capitolo: 182;

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

Presidenza del Consiglio dei ministri

Capitoli: 1132, 1271, 1386, 2033, 2058, 2401, 2402, 2403, 2431, 2432, 2433, 2434, 2966;

Ministero delle finanze

Capitoli: 3332, 3334, 3336, 3338, 3432, 3434, 3439, 3441, 3447, 3450, 3482, 3500, 3501, 3519, 3521, 3525, 3584;

Ministero di grazia e giustizia

Capitoli: 1998, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2081, 2085, 2088, 2089, 2091, 2095, 2102, 2120, 2205, 2209, 2485, 7006;

Ministero della pubblica istruzione

Capitoli: 1115;

Ministero dei lavori pubblici

Capitoli: 1021, 1115, 1122, 1124, 1133, 2103, 4501, 7031, 7254, 7701, 7736, 7741, 7749, 7871, 7901, 7918, 7920, 8001, 8006, 8226, 8236, 8240, 8241, 8247, 8248, 8263, 8264, 8401, 8404, 8405, 8419, 8422, 8701, 8438, 8442, 8881, 8882, 8886, 9064, 9075, 9087, 9301, 9308, 9417;

Ministero dei trasporti e della navigazione

Capitoli: 1023, 1025, 1094, 1102, 1143, 1552, 1557, 1586, 1587, 1653, 1656, 1669, 1670, 2003, 2009, 2012, 2052, 2079, 3291, 3293, 7701, 7704, 7706, 7710, 7751, 7951.

2. dichiara regolari le partite del conto del patrimonio per l'esercizio 1996 ed i conti delle amministrazioni ed aziende autonome ad esso allegati, ad eccezione di:

Conto generale n. 1 - Attività finanziarie

- Residui attivi per somme da riscuotere e per denaro presso gli agenti della riscossione;
- Conto di cassa;

Conto generale n. 2 - Crediti

Le partite riferite ai crediti riguardanti:

- Fondi di garanzia e Fondi di rotazione del Ministero del tesoro;
- Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito del Ministero del tesoro;
- Crediti concessi ad aziende ed enti privati dalla Presidenza del consiglio dei Ministri e dai Ministeri del tesoro, dei trasporti e della navigazione, delle risorse agricole, alimentari e forestali e del commercio con l'estero;
- Altri crediti non classificabili del Ministero del tesoro, delle finanze, degli affari esteri, della pubblica istruzione, della difesa e dei beni culturali e ambientali.

Conto generale n. 2 - Partecipazioni

Le partite riferite alle partecipazioni riguardanti:

- partecipazioni al capitale di aziende di credito, partecipazioni al capitale di altre imprese e fondi di dotazione del Ministero del tesoro;
- altre partecipazioni non classificabili del Ministero del tesoro e del Commercio con l'estero.

Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Immobili

Le partite riferite ai beni patrimoniali immobili riguardanti:

- beni disponibili per la vendita e altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili del Ministero delle finanze e dei lavori pubblici;
- beni su cui gravano diritti reali, diritti reali costituiti sui beni di proprietà di comuni, province, regioni, nonché di terzi in genere, miniere e relative pertinenze, beni assegnati in uso governativo, del Ministero delle finanze.

Conto generale n. 3 - Beni patrimoniali - Mobili

Le partite concernenti:

- beni mobili costituenti la dotazione degli uffici riferiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri del tesoro, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione, dell'interno, dei lavori pubblici, e dell'università e della ricerca scientifica;
- libri e pubblicazioni relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri del tesoro, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione, dell'interno e dei lavori pubblici;
- materiale scientifico, di laboratorio ecc. riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri del tesoro, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione, dell'interno e dei lavori pubblici;
- beni assegnati alla conduzione di fondi rustici, ecc. del Ministero di grazia e giustizia e dell'interno;
- armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc. della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri di grazia e giustizia, dell'interno, dei lavori pubblici e della difesa;
- beni mobili iscritti nei pubblici registri della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri del tesoro, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione, dell'interno e dei lavori pubblici;
- altri beni non classificabili dei Ministeri di grazia e giustizia, dell'interno e dei lavori pubblici.

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

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

Conto generale n. 4 - Passività finanziarie

La partita relativa ai debiti di tesoreria;

Conto generale n. 5 - Passività patrimoniali

Le partite relative alle passività patrimoniali: debiti vari - e prestiti esteri, somministrazioni della Cassa depositi e prestiti e finanziamenti riguardanti il Ministero del tesoro, residui passivi perenti relativi alle spese correnti del Ministero dell'università e ricerca scientifica e residui passivi perenti relativi alle spese correnti e alle spese in conto capitale per la Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri del tesoro, dei lavori pubblici e dei trasporti e navigazione. La partita relativa alle assegnazioni per la gestione del servizio del gioco del lotto dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Dichiara non regolare la mancata iscrizione nel conto del patrimonio dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade.

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

4. Ordina:

- a) che copia della presente decisione sia trasmessa, a cura della Segreteria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;
- b) che il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato (conto del bilancio e conto del patrimonio e conti ad essi allegati), munito del visto della Corte, nonché copia della presente decisione, siano trasmessi al Ministro del tesoro, per la contestuale presentazione al Parlamento, nelle due componenti, con il disegno di legge di approvazione del medesimo;
- c) che la relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Ministro del tesoro.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 25 giugno 1997.

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



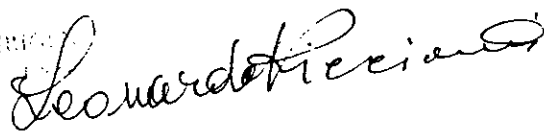
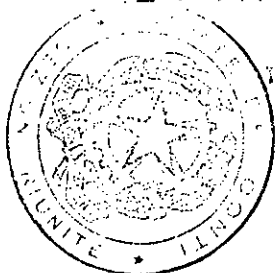
La presente decisione è stata depositata in Segreteria
il 26 giugno 1997.

IL SEGRETARIO



PER COPIA DEL DOCUMENTO
FIRMATO DAL PRESIDENTE
ROMA, li

26 GIUGNO 1997



PAGINA BIANCA

ALLEGATO A

Consuntivo 1996 - Entrata

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

	<u>Competenza</u>	<u>Residui</u>
Capo XII - Affari Esteri		
Riscossioni	93.543.308.334	
Versamenti	93.543.308.334	

Capo XV - Trasporti e Navigazione

Non pervenuti riassunti generali, né conti periodici

Capo XXI Istituto Superiore di Sanità

Non pervenuto il riassunto generale, né conti periodici

Capo XXXII - Ambiente		
Riscossioni	6.225.521.411	
Versamenti	6.225.521.411	

Capo XXXIII - Università e Ricerca Scientifica		
Riscossioni	1.687.394.750	
Versamenti	1.687.394.750	

ALLEGATO B

Consuntivo 1996 - Entrata

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

	<u>Residui Attivi</u>
Capo IX - Tesoro (Provveditorato Generale dello Stato)	-82.689.660
Capo X - D.G. Tesoro	2.695.630.213.827
Capo XII - Affari Esteri	0
Capo XIII - Pubblica Istruzione	0

Capo XIV - Interno - non pervenuta la situazione né provvisoria, né definitiva

Capo XV - Trasporti e Navigazione - non pervenuti

	<u>Residui attivi</u>
Capo XVI - Difesa	-307.123.929.057
Capo XVIII Industria Commercio e Artigianato	2.909.650
Capo XXV - Lavori Pubblici	40.557.333.186
Capo XXXII - Ambiente	0

Consuntivo 1996 - Entrata

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

	<u>Residui Attivi</u>
Capo XXXIII - Università e Ricerca Scientifica	0

PAGINA BIANCA

ALLEGATO C

Consuntivo 1996 - Entrata. Residui attivi

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

Capitolo	Da versare		Da riscuotere	
	c/consuntivo	c/periodico	c/consuntivo	c/periodico
1002	270.887.318	270.886.270		
1003	84.767.194.823	84.765.245.155		
1004	13.712.339.851	13.710.499.421		
1005	3.312.469.133	3.312.225.699		
1011	23.321.253.958	22.912.801.875	699.924.221.713	699.538.139.426
1013	28.103.773.862	28.036.736.770		
1020	33.294.051	33.131.600		
1022	1.504.302.411	1.504.301.988		
1023	11.197.742.339.140	10.480.379.908.474	13.930.461.168.559	27.112.926.763.985
1024	1.289.658.016.823	1.120.763.047.112	11.494.872.252.434	17.795.341.322.291
1025	548.969.027.776	531.601.654.310	9.719.168.933.233	14.873.400.365.267
1026	1.181.306.810.497	1.178.990.199.649		
1027	78.670.873.807	76.859.962.916		
1028	26.947.295.724	20.397.602.974		
1029	3.559.366.811	3.514.567.614		
1030	46.528.653.841	46.483.217.886	344.533.734.276	344.860.664.831
1031	0	-1.322.800		
1032	6.700.150.941	6.197.882.668		
1033	51.177.606.077	51.084.416.079		
1035	3.525.889.603	-1.904.707.348	2.495.229.081	2.197.680.678
1036	27.049.304.293	27.047.570.754		
1038	14.708.599	14.694.799		
1040	214.043.846.963	197.120.578.985		
1041	1.628.419.294	1.534.191.238		
1042	100.562.561	88.196.121		
1043	1.652.130.696	1.570.687.592		
1044	823.039.661	791.317.788		
1045	2.718.696.983	2.575.834.019		
1046	774.114.722	765.633.236		
1101	326.873.509	326.785.953		
1150	1.090.567.820	1.085.219.506		
1170	348.945.255	348.897.255		
1171	125.762.798.949	118.142.176.905		
1172	18.183.964.028	17.746.064.950	44.978.692.158	44.786.369.397
1174	6.478.923.816	5.004.813.131	88.400	-68.415.694

Capitolo	Da versare		Da riscuotere	
	c/consuntivo	c/periodico	c/consuntivo	c/periodico
1176	1.669.039.592	1.668.975.992		
1178	1.588.869.027	1.547.925.800		
1180	524.191.085	476.253.790		
1181	2.309.434.148	1.972.586.554	0	-187.000
1200	10.255.633.955	10.077.089.546		
1201	1.186.737.690.850	1.069.183.978.695	712.008.831.293	923.368.203.473
1203	8.717.229.362.395	-7.403.752.791.300	19.919.843.573.398	96.720.436.710.472
1205	2.193.472.464.547	2.179.053.095.525	73.213.395.077	164.734.258.262
1206			558.801.132	667.534.482
1208			366.934.227.758	713.653.845.839
1209			442.417.162	1.770.405.602
1210	161.615.787.848	151.481.545.450	122.767.805.624	159.160.644.308
1213			34.226.360	42.828.030
1215	616.468.957.569	616.310.332.928	77.971.587.014	80.188.873.088
1216	183.670.362.891	183.669.236.002	138.717.249.821	138.988.655.019
1218	285.544.242.418	285.179.102.093	553.396.881.831	584.525.940.219
1219	18.581.669.773	18.581.587.353	30.506.777.541	31.661.752.789
1230			22.711.682.454	24.997.682.582
1232	464.059.925	463.229.939	60.619.403.597	62.505.544.338
1233	79.484.045.788	55.294.447.527	291.411.173.449	330.310.131.858
1234	15.241.250.851	10.902.467.511	1.164.510.659.458	1.200.178.907.048
1235	2.181.643.329	2.128.988.782	620.115.736.921	638.668.932.809
1236	85.907.909.124	85.898.713.563	22.533.196	22.581.459
1238	26.670.970	-307.238.720		
1239	197.359.471.887	124.699.258.001	1.164.300.465.344	1.326.755.474.987
1243	40.934.734.956	40.252.669.985	15.269.328.230	16.731.082.941
1244	62.703.039.114	61.333.412.131	12.880.296.350.264	23.615.900.721.688
1245	9.781.380.811	9.456.446.149	311.664.823.107	379.418.986.205
1249	465.510.534	-1.006.924	606.160.835.370	636.314.985.851
1250	131.110.184.754	128.414.429.165	51.287.794.491	59.467.792.484
1253	37.429.172.105	33.517.179.628	110.963.670.868	122.040.403.820
1254	9.691.394.840	9.618.288.532	3.921.804.489	4.414.883.842
1301	171.489.907	164.719.257	677.835.960	1.367.315.465
1400	41.071.302.533	40.406.898.463	59.000.204.619	81.590.787.066
1409	1.045.668.609	45.668.609	4.264.211.153.040	-4.265.211.153.060
1411	6.378.068.231	55.737.285.539	890.297.691.499	900.893.670.852
1412			4.697.528.805	4.695.070.035
1415			164.076.466.271	29.045.556.022
1416			42.701.904	-143.548.446
1419	221.991.471	221.674.746	76.948.595	-70.164.020
1421	382.869.195	549.420		
1431			51.081.700.497	26.145.977.431
1452	22.000	-4.620		
1471	1.593.346.011	1.592.957.871	938.979.802.106	938.979.799.306

Capitolo	Da versare		Da riscuotere	
	c/consuntivo	c/periodico	c/consuntivo	c/periodico
1600	2.121.975.839	2.120.506.829		
1801	4.268.606.366.130	758.116.383.534		
1999			0	-552.200
2003			11.833.176	12.010.656
2009	1.377.092.749	1.376.680.523	44.227.379	44.388.476
2101	22.457.251.195	22.133.199.615	415.086.814	415.003.114
2301	32.084.508.034	30.005.650.695	728.274.551.709	1.446.278.622.309
2302	42.907.777.679	42.770.250.697	989.929.829.809	990.067.083.411
2303	335.543.429	325.637.979		
2306	50.653.322	50.646.461		
2307			38.253.640	39.495.452
2308	249.304.018	247.922.683	2.202.897.707.887	4.643.899.089.222
2309	0	-313.218.087		
2314	25.000	-543.000	1.252.059	1.260.939
2315			512.176.417	975.677.202
2318	0	-33.523.585	0	-10.000.000
2319	2.402.841.798	2.385.206.378	12.398.322.659	13.826.848.836
2320			455.310.455	455.299.955
2321	584.163.255	583.906.005	174.436.690	174.657.490
2324	3.537.304.045	3.536.406.573	5.093.300	5.876.220
2325	4.729.742.220	4.660.057.017	1.634.328.708.786	2.231.579.423.435
2326	92.977.447.123	92.299.835.980	4.021.296.605.216	4.021.338.018.626
2327	2.340.294.394	2.273.902.074	2.425.770.280.478	3.582.291.285.273
2474	71.320.334	70.610.526		
2581			14.788.000	12.056.000
2601	8.532.470.936	8.312.586.629	84.669.163.502	120.527.881.401
2602	10.844.550	9.745.395	8.842.304	11.595.631
2603			7.509.321	16.459.845
2604	756.107.803	675.919.018	5.077.775.564	5.462.848.340
2608	27.027.601.522	25.998.845.062	66.919.139.104	90.081.266.816
2609	288.489.497	273.092.197	332.983.215	340.170.719
2610			660.310.525	751.869.337
2611			2.110	3.134
2612	23.371.881.820	23.135.359.217	98.152.252.062	119.825.062
2614	183.584.458	182.055.258	1.094.503.417	1.207.810.363
2616			13.979.242.922	20.831.270.219
2617			4.348.760	4.819.260
2618	3.060.454.819	3.059.179.835	3.827.277.595	4.425.150.137
2650	1.402.354.673	1.355.047.379	169.991.064.673	540.381.028.483
3290			704.350	205.158.640
3301	623.032.548	615.677.879		
3302	3.553.872.841	2.891.743.612	61.626.988	62.576.298
3303	18.381.390	2.048.380	40.808.654.147	68.242.824.352

Capitolo	Da versare		Da riscuotere	
	c/consuntivo	c/periodico	c/consuntivo	c/periodico
3306	63.375	123.375		
3536	1.319.712.543	1.309.570.458	654.332.012	696.542.830
3670	357.766.263	357.473.104		
3680			113.287.500	149.787.500
3701			5.709.169	6.202.565
3720	25.813.770	59.880.842.523	511.980.762	10.674.237.885.896
4003	1.011.026.465	982.635.035	8.007.628.001	10.001.850.502

PAGINA BIANCA

ALLEGATO D

Consuntivo 1996 - Entrata**Capitoli con residui attivi di segno negativo**

Capitolo	<u>Da versare</u>	<u>Da riscuotere</u>
1404	0	-191.742
1405	0	-58.595.939
1408	0	-4.845.647
1420	0	-657.850
1501	0	-95.190
Totale	0	-64.386.368

ALLEGATO E

Consuntivo 1996 - Entrata

Prospetto delle minori entrate per la competenza e per la cassa (lettera "N" e "Q" del rendiconto)

Capitolo	competenza	cassa
TITOLO I		
1005	4.868.949.648	4.437.714.960
1008	16.731.389.505	15.682.677.727
1023	6.929.490.574.222	8.910.074.238.223
1025		1.266.325.567.968
1029	9.290.848.950	11.205.943.639
1031	7.266.300.608	7.266.300.608
1033		6.846.909.711
1035	5.436.162.502	6.408.359.034
1044	161.658.418.000	162.072.050.826
1046	171.720.713.000	172.344.161.680
1047	680.658.263.039	680.658.263.039
1048	30.257.949.763	33.109.299.816
1171	462.688.300.263	492.169.504.650
1181	55.644.252.798	55.125.746.398
1201	271.648.390.753	340.590.070.185
1205	67.500.112.941	232.867.859.471
1206	41.874.903.905	36.647.544.712
1208	378.630.162.750	1.075.032.664.199
1209	60.617.394.821	51.258.281.600
1210	331.882.440.905	402.186.222.392
1218		57.720.116.610
1219	11.509.520.786	19.968.744.860
1225	4.574.884.284	4.703.116.925
1228	4.540.484.485	4.576.755.345
1232		4.206.736.890
1234		104.910.411.119
1235		94.408.738.611
1236	52.643.423.182	46.123.950.091
1239	704.392.543.915	618.340.532.549
1244		394.001.394.174
1253	57.919.831.888	
1401	33.050.924.019	104.805.755.966
1402	78.628.553.106	80.291.038.998

Capitolo	competenza	cassa
1409	943.827.268.635	
1410	80.504.071.084	82.281.274.657
1411		335.646.317.204
1415		74.132.657.397
1416	14.289.688.450	14.287.408.450
1419	12.581.337.059	12.543.991.920
1450	22.022.661.304	25.177.093.782
1459	82.972.897.157	82.896.903.169
1460	41.223.277.199	22.413.796.450
1461	28.991.219.615	27.218.353.069
1471	396.522.519.418	465.518.919.538
1600	29.889.832.529	89.661.162.602
1601	257.566.807.662	
1804	1.730.304.789	1.730.304.789
1805	83.970.699.471	83.970.699.471
1808	14.623.007.377	14.623.007.377
1809	22.012.660.116	22.012.660.116
1810	196.525.667.500	196.525.667.500
1811	13.118.148.255	13.118.148.255
1999	4.958.454.450	4.848.266.312
Tot. Titolo I	12.882.456.216.108	17.064.973.305.034

Capitolo	competenza	cassa
TITOLO II		
2001	126.519.485	127.924.508
2003	4.158.380	4.409.250
2004	703.566.257	656.747.162
2005	9.019.235	
2009	118.191.357	438.863.108
2010	297.315.710	258.763.028
2053	134.534.705	134.534.705
2101	31.390.647.859	34.159.859.476
2201	653.900.464	653.900.464
2308		48.949.713.410
2313	15.000.000.000	15.000.000.000
2320	8.480.479.220	8.324.542.612
2321	1.280.319.115	1.248.412.650
2322	8.198.178.783	8.188.319.983
2323	982.496.363	982.496.363
2351		680.883.694
2353	450.000.000	450.000.000
2354		246.346.555.396

Capitolo	competenza	cassa
2356	3.000.000	3.000.000
2360	265.457.881	255.196.436
2371	33.489.972.668	33.489.972.668
2374	49.778.568	39.687.586
2378	16.778.732	16.778.723
2405	188.286.113	17.082.763
2450	46.000.000	46.000.000
2521	20.337.615	20.337.615
2523	224.351.127	219.897.238
2524	14.641.120	12.224.120
2601	105.147.343.273	113.985.540.998
2603	2.732.057	
2610	14.917.753	103.845.512
2614		60.334.208
2617	3.939.740	1.712.760
2619	993.674.793	993.674.793
2970		540.352.588.900
3221		9.087.305.558
3240	550.966.200.861	416.058.131.655
3301		396.610.494
3304	10.218.871.624	10.218.871.624
3331	21.220.651.911	21.220.651.911
3342	154.447.801.540	22.325.243.730
3438	465.126.000	465.126.000
3468	478.738.096	478.738.096
3478	73.790	73.790
3480	146.534.864	146.534.864
3491	100.000.000	100.000.000
3492	50.000.000	50.000.000
3514	49.822.242.357	49.822.242.357
3520	150.000.000	150.000.000
3523	17.437.239	17.437.239
3526	59.064.518	57.084.318
3533	4.938.200	4.938.200
3549	8.375.432.385	8.453.388.838
3555	9.036.565.795	9.194.125.411
3561	8.649.450	8.649.450
3562	467.642.122	467.642.122
3571	6.479.885.305	6.479.885.305
3581	39.959.830	39.959.830
3586	2.971.495.970	2.971.495.970
3598	45.200.000	45.200.000
3657	459.359.002	459.359.002
3661	48.437.505	48.437.505

Capitolo	competenza	cassa
3670	15.606.650.262	16.566.075.273
3680	1.179.536.120	1.179.226.290
3697	62.738.924	62.738.924
3701	21.427.861	16.890.000
3773	15.469.000.000	16.680.468.780
3778	28.794.879.860	26.271.008.220
3784	31.100.375	31.100.375
3970	61.142.248.922	9.479.202.344
3971	19.972.718.270	19.978.910.810
3980	348.793.416.678	345.803.883.311
3982	79.999.711.910	79.999.588.650
3983	452.324.175	472.684.900
3985	9.500.000.000.000	9.500.000.000.000
3988	23.961.821.879	23.961.821.879
Tot. Titolo II	11.119.878.421.973	11.655.494.533.154

Capitolo	competenza	cassa
TITOLO III		
4421	148.560.000.000	
4552	1.336.659.720	1.341.023.132
4565	277.357.415	299.177.779
4567	35.630.162	38.143.485
4570	956.113.391	956.113.391
4858	16.065.825	16.142.815
Tot. Titolo III	151.181.826.513	2.650.600.602

Capitolo	competenza	cassa
TITOLO IV		
5100	26.655.761.825.051	114.229.889.092.051
Tot. Titolo IV	26.655.761.825.051	114.229.889.092.051

Capitolo	competenza	cassa
TOTALE GENERALE		
Titolo I	12.882.456.216.108	17.064.973.305.034
Titolo II	11.119.878.421.973	11.655.494.533.154
Titolo III	151.181.826.513	2.650.600.602
Titolo IV	26.655.761.825.051	114.229.889.092.051
Totale	50.809.278.289.645	142.953.007.530.841

ALLEGATO F

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME

(risultanze in lire)

1. Conto consuntivo dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato**COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti**

Entrate accertate	4.165.134.654.168
Spese impegnate	<u>4.062.938.897.330</u>
Differenza	102.195.756.838
	(+)

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate accertate	159.576.405.833
Spese impegnate	<u>257.207.460.000</u>
Differenza	(-) 97.631.054.167

Accensione di prestiti 0

Rimborso di prestiti 4.564.702.671

Differenza (-) 4.564.702.671

Gestioni speciali:

Entrate 7.249.565.855.311

Spese 7.249.565.855.311

Differenza 0

Differenza complessiva 0

RESIDUI (compresi quelli provenienti dalle gestioni speciali):ATTIVI:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1996	2.275.185.112.413
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	648.714.856
Totale residui attivi al 31 dicembre 1996	2.275.833.827.269

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1996	6.001.061.930.138
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	1.324.569.735.529
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1996	7.325.631.665.667

CASSA:Entrate

Titolo I Entrate correnti	4.187.425.389.763
Titolo II Entrate in conto capitale	159.576.405.833
Titolo III Accensione di prestiti	0
Totale	(+) 4.347.001.795.596

Spese

Titolo I		
Spese correnti		3.940.814.358.801
Titolo II		
Spese in conto capitale		109.443.671.317
Titolo III		
Rimborso di prestiti		<u>4.564.702.671</u>
Totale	(-)	<u>4.054.822.732.789</u>
Differenza	(+)	292.179.062.807

Gestioni speciali

Entrate		6.808.716.424.465
Spese		<u>7.049.151.330.214</u>
Differenza	(-)	<u>240.434.905.749</u>
Differenza complessiva	(+)	51.744.157.058

2. - Conto consuntivo degli Archivi notarili**COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti**

Entrate riscosse		263.266.611.659
Spese pagate		<u>214.067.540.921</u>
Differenza	(+)	49.199.070.738

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate riscosse		60.202.640
Spese pagate		<u>15.761.295.058</u>
Differenza	(-)	<u>15.701.092.418</u>
Differenza complessiva	(+)	33.497.978.320

3. - Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare**COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti**

Entrate accertate		11.350.510.571
Spese impegnate		<u>11.275.263.181</u>
Differenza	(+)	75.247.390

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate accertate		0
Spese impegnate		<u>75.247.390</u>
Differenza	(-)	<u>75.247.390</u>
Differenza complessiva		0

RESIDUI:**ATTIVI:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1996		0
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti		<u>0</u>
Totale residui attivi al 31 dicembre 1996		0

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1996	8.275.045.656
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	3.039.696.399
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1996	11.314.742.055

CASSA:Entrate

Titolo I	
Entrate correnti	11.350.510.571
Titolo II	
Entrate in conto capitale	0
Totale	(+) 11.350.510.571

Spese

Titolo I	
Spese correnti	5.908.162.161
Titolo II	
Spese in conto capitale	217.479.963
Totale	6.125.642.124
Differenza	(+) 5.224.868.447

4 - Conto consuntivo del Fondo edifici di culto:**COMPETENZA****Titolo I - Entrate e spese correnti**

Entrate accertate		10.582.783.811
Spese impegnate		<u>2.728.340.955</u>
Differenza	(+)	7.854.442.856

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate accertate		2.746.735.550
Spese impegnate		<u>106.029.120.755</u>
Differenza	(-)	<u>103.282.385.205</u>
Differenza complessiva	(-)	95.427.942.349

RESIDUI:**ATTIVI:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1996	4.725.480.888
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>2.167.590.560</u>
Totale residui attivi al 31 dicembre 1996	6.893.071.448

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1996	14.168.809.775
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	6.127.208.897
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1996	20.296.018.672

CASSA:**Entrate**

Titolo I	
Entrate correnti	6.976.305.318
Titolo II	
Entrate in conto capitale	3.064.491.532
Totale	(+) 10.040.796.850

Spese

Titolo I	
Spese correnti	1.675.197.649
Titolo II	
Spese in conto capitale	95.488.286.325
Totale	(-) 97.163.483.974
Differenza	(-) 87.122.687.124

5. Conto consuntivo dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali**COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti**

Entrate accertate		21.271.815.143
Spese impegnate		<u>9.854.633.797</u>
Differenza	(+)	11.417.181.346

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate accertate		38.030.000.000
Spese impegnate		<u>43.797.177.500</u>
Differenza	(-)	<u>5.767.177.500</u>
Differenza complessiva	(+)	5.650.003.846

RESIDUI:**ATTIVI:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1996	26.235.107.186
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	<u>12.468.650.979</u>
Totale residui attivi al 31 dicembre 1996	38.703.758.165

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1996	22.435.649.649
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	1.797.256.970
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1996	24.232.906.619

CASSA:**Entrate**

Titolo I	
Entrate correnti	19.661.977.278
Titolo II	
Entrate in conto capitale	18.189.618.000
Totale	(+) 37.851.595.278

Spese

Titolo I	
Spese correnti	8.777.991.739
Titolo II	
Spese in conto capitale	32.582.843.249
Totale	(-) 41.360.834.988
Differenza	(-) 3.509.239.710

PAGINA BIANCA

ALLEGATO G

**RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
ESERCIZIO FINANZIARIO 1996: ECCEDEXENZE DI SPESA**

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA

<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>			
6265 - Fitto di locali ed oneri accessori	138.143.725	—	81.437.640
7830 - Contributi nel pagamento dell'importo dei mutui contratti per l'attuazione di iniziative di interesse alberghiero e turistico	—	19.384.130	19.384.130
7831 - Contributi nel pagamento dell'importo dei mutui venticinquennali contratti per l'attuazione di iniziative di interesse alberghiero e turistico	68.721.645	—	—

<i>Ministero del tesoro</i>			
4351 - Somma occorrente per la regolazione contabile di oneri pensionistici relativi ad esercizi pregressi	6.521.835	1.056.114.653.710	1.056.120.352.545
4352 - Pensioni privilegiate tabellari e decorazioni al valor militare	99.543.215.060	—	99.543.215.060
4419 - Fitto di locali ad uso dell'amministrazione centrale ed oneri accessori	—	1.161.347.375	—
4512 - Pensioni, assegni, sussidi ed assegnazioni vitalizie diverse (Spese obbligatorie)	232.713.700	17.700.575	250.762.030
4777 - Assegnazioni all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato	961.301.073.695	—	—
5198 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	9.267.250.399	—
5334 - Assegno annuo vitalizio ai combattenti della guerra 1914 -18 e delle guerre precedenti, insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto nonché alle "portatrici della Carnia e zone limitrofe" (Spese obbligatorie)	—	210.183.835	—
5808 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	2.463.151.577	—

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
6171 - Pensioni ed assegni di guerra, assegni di medaglia al valor militare ed altre indennità di guerra ivi compresi gli interessi legali in quanto dovuti (Spese obbligatorie)	—	100.262.944.220	—
6172 - Assegni vitalizi a favore dei perseguitati politici e razziali e dei loro familiari superstiti ivi compresi gli interessi legali in quanto dovuti (Spese obbligatorie)	—	1.744.725.305	593.759.025
6173 - Assegni vitalizi a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista k. z. e dei loro familiari superstiti, ivi compresi gli interessi legali, in quanto dovuti (Spese obbligatorie)	2.102.256.370	2.190.394.930	4.292.641.300
<i>Ministero delle finanze</i>			
3433 - Compensi ai raccoglitori del lotto (Spese obbligatorie)	—	234.243.734.367	234.243.734.367
3514 - Vincite al lotto (Spese obbligatorie)	—	1.004.828.366.007	1.003.649.461.167
3824 - Canoni, prestazioni ed altre passività (Spese obbligatorie)	278.804.390	—	264.192.980
5381 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	57.275.515	—
<i>Ministero di grazia e giustizia</i>			
1502 - Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari ed altri assegni al detto personale (Spese obbligatorie)	—	35.651.916.812	8.412.222.739
1995 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile (Spese obbligatorie)	50.809.914.958	—	41.260.651.993
2084 - Fitto di locali e di terreni ed oneri accessori (Spese obbligatorie)	467.868.750	281.524.890	615.276.835

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA

<i>Ministero della pubblica istruzione</i>			
1013 - Stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	332.822.689	—
1030 - Spese per le supplenze temporanee conferite sino al termine dell'attività didattica del personale docente e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche, delle istituzioni educative, degli istituti e scuole speciali statali al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali	1.496.188.209	—	—
3201 - Stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale direttivo e docente di ruolo (Spese obbligatorie)	7.389.867.370	—	6.733.998.731

<i>Ministero dell'interno</i>			
1096 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	10.902.223.175
1115 - Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda (Spese obbligatorie)	—	5.673.075.009	2.756.052.711
1291 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori (Spese obbligatorie)	461.559.110	11.198.665	—
2614 - Fitto di locali ed oneri accessori per le esigenze della pubblica sicurezza	11.967.035.731	—	—
2761 - Fitto di locali ed oneri accessori per le esigenze dell'Arma dei Carabinieri.	—	—	5.463.739.995
2790 - Spese di organizzazione e di funzionamento della Direzione investigativa antimafia	—	—	1.730.631.371
3133 - Fitto di locali ed oneri accessori per gli uffici degli ispettorati regionali ed interregionali e per i centri di riparazione e di magazzinaggio regionali nonché per le altre esigenze dei servizi antincendi e di protezione civile	404.853.190	113.905.625	429.192.255

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA

<i>Ministero dei lavori pubblici</i>			
1043 - Retribuzioni al personale iscritto nel ruolo esaurimento di cui all'art. 14 del decreto n. 96 del 1993 e successive modificazioni e integrazioni	—	242.382	300.241.931
8234 - Contributi trentennali del 4 per cento a favore degli Istituti autonomi per le case popolari delle province di Agrigento, Palermo e Trapani per il pagamento degli interessi sui mutui da contrarre dagli stessi.	17.390.990	—	—
8235 - Contributi trentennali all'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Messina per il pagamento degli interessi sui mutui da contrarsi dall'Istituto stesso.	79.707.880	—	64.002.335
8891 - Contributi negli interessi sui mutui contratti per l'esecuzione di acquedotti, opere igieniche e sanitarie	254.395	—	—
9443 - Contributi trentacinquennali per l'esecuzione delle opere recanti provvidenze per il comune di Roma	—	—	67.418.401

<i>Ministero dei trasporti e della navigazione</i>			
1019 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	859.887.687	—
1498 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	5.165.889.507	—
1652 - Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico ed autolinee non di competenza delle regioni	—	—	11.712.609.740
1999 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	958.099.532	—
3271 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	7.591.020
3281 - Spese connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda (Spese obbligatorie)	611.660	1.926.610	2.515.270
7709 - Contributo alle imprese navalmeccaniche per il trattamento di fine rapporto corrisposto ai lavoratori usciti dal settore	—	—	741.948.195
7715 - Concorso dello Stato alla copertura dei costi sociali della ristrutturazione sostenuti dalla società Fincantieri - Cantieri navali italiani s.p.a. - nel periodo 1 gennaio 1992 - 31 dicembre 1994 a titolo di prepensionamento e mobilità del personale	—	—	12.089.750

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<i>Ministero delle poste e delle telecomunicazioni</i>			
1010 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	---	1.070.440.591	---
<i>Ministero della difesa</i>			
1053 - Pensioni straordinarie ai decorati dell'ordine militare d'Italia in congedo e loro eredi (Spese obbligatorie)	30.396.960	19.429.250	29.654.210
1094 - Spese di giustizia militare (Spese obbligatorie)	130.781.667	240.566.344	371.348.011
<i>Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali</i>			
1013 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	---	35.513.450	---
4044 - Fitto di locali ed oneri accessori	---	161.323.985	---
5006 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	---	15.242.846	---
7433 - Concorso negli interessi sui mutui di miglioramento fondiario	22.761.668	---	---
7510 - Concorso negli interessi sui prestiti e mutui concessi per opere di miglioramento fondiario, per la formazione e l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, in via straordinaria alle cooperative per la trasformazione di passività onerose, aziende agricole per il miglioramento e l'ammodernamento delle strutture aziendali nonché per la trasformazione di passività onerose connesse ai danni riportati, durante il quinquennio 1964-1969, a seguito di eccezionali avversità atmosferiche o calamità naturali	722.146.125	---	1.071.676.840
7549 - Concorso negli interessi sui prestiti e mutui destinati al miglioramento e sviluppo del patrimonio zootecnico e per la costruzione degli alloggi per i salariati fissi nonché degli impianti collettivi di raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti zootecnici e relativi sottoprodotti	310.111.975	---	380.834.795

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
7628 - Concorso negli interessi sui mutui integrativi contratti per le opere e gli impianti di interesse collettivo, nonché per la costruzione, l'ampliamento, e l'ammodernamento di impianti e relative attrezzature per la lotta antiparassitaria, per la raccolta, la manipolazione, il condizionamento in colli e la conservazione del tabacco greggio allo stato secco, promossi da enti di sviluppo, da cooperative di coltivatori di tabacco e da loro consorzi	3.666.470.045	—	6.177.422.440
8285 - Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di rilevanza nazionale per l'accumulo di acqua a prevalente scopo irriguo e di opere di adduzione e di riparto, ivi compresi gli interventi di sistemazione dei terreni necessari per la funzionalità delle opere	—	—	13.790.359.905
Ministero del lavoro e della previdenza sociale			
1096 - Fitto di locali ed oneri accessori	79.087.890	518.876.645	—
1117 - Spese per il funzionamento delle agenzie per l'impiego, nonché spese per il fitto ed oneri accessori delle relative sedi	—	880.052.195	—
1498 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	3.744.528.756	—
1998 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	1.798.099.961	—
2498 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (Spese obbligatorie)	—	2.871.779.295	—
Totale	1.141.728.458.993	2.473.077.454.671	2.512.092.642.895
Amministrazione dei monopoli di Stato			
3001 - Spese per il pagamento delle vincite al lotto, del compenso ai concessionari del servizio dell'aggio ai raccoglitori delle giocate, delle ritenute previste dalla legge sulle vincite pagate ed ogni altro onere relativo alla gestione del servizio	962.188.888.387	—	—

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
<i>Ex Azienda di Stato per le aziende demaniali</i>			
182 - Spese relative all'amministrazione a cura della gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni ed altri enti e rimborso ai medesimi del reddito netto derivante dalle singole gestioni	72.931.540	—	—
<i>Totale amministrazioni autonome</i>	962.261.819.927	—	—
<i>Totale generale</i>	2.103.990.278.920	2.473.077.454.671	2.512.092.642.895

ALLEGATO H

CONTO PATRIMONIALE DELLO STATO

A seguito delle sopraindicate variazioni, la consistenza dei singoli conti generali al 31 dicembre 1996 e' la seguente:

	Lire	Lire
Attivita' Finanziarie		
a) denaro presso gli agenti della riscossione	36.877.895.968.367	
b) somme da riscuotere	104.135.938.903.146	
c) crediti di tesoreria	734.461.427.726.630	
d) conto di cassa	<u>441.445.986.306</u>	
totale attivita' finanziarie		875.916.708.584.449
Passivita' Finanziarie		
a) somme da pagare	156.158.741.375.654	
b) debiti di tesoreria	<u>1.178.655.136.793.674</u>	
totale passivita' finanziarie		1.334.813.878.169.328
eccedenza finanziaria passiva		458.897.169.584.879
Attivita' patrimoniali crediti e partecipazioni		
a) crediti	41.042.127.075.135	
b) partecipazioni	<u>116.404.151.273.966</u>	
totale		157.446.278.349.101
Beni Patrimoniali		
a) beni immobili	24.609.991.848.429	
b) musei, pinacoteche	4.050.771.674.279	
c) ferrovie	5.894.916.756.487	
d) beni mobili	<u>65.194.391.412.309</u>	
totale		99.750.071.691.504
Passivita' Patrimoniali		
a) debiti pubblici consolidati e redimibili	1.613.707.422.860.082	
b) debiti vari	88.203.935.095.883	
c) monete in circolazione	2.108.817.155.525	
d) residui passivi eliminati dal bilancio perche' perenti agli effetti amministrativi	<u>36.147.681.396.375</u>	
totale		1.740.167.856.507.865

eccedenza delle passività sulle attività al 31 dicembre 1996	1.941.868.676.052.139	
eccedenza delle passività sulle attività al 1 gennaio 1996	1.791.281.312.505.351	
Peggioramento patrimoniale per l'esercizio 1996		150.587.363.546.788

PAGINA BIANCA

ALLEGATO I

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME

(risultanze in lire)

1. Conto patrimoniale dei Monopoli di Stato

Attività finanziarie		
Aumento	13.461.232.821.249	
Diminuzione	<u>13.021.259.457.715</u>	
Saldo		439.973.363.534
Passività finanziarie		
Aumento	6.001.061.930.138	
Diminuzione	<u>5.561.088.566.604</u>	
Saldo		(-)439.973.363.534
Saldo finanziario		0
Crediti vari e partite da regolare		
Aumento	2.216.782.041.662	
Diminuzione	<u>1.850.776.512.212</u>	
Saldo		366.005.529.450
Beni patrimoniali		
Aumento	4.560.948.840.261	
Diminuzione	<u>4.655.930.989.179</u>	
Saldo		(-)94.982.148.918
Miglioramento delle attività patrimoniali		271.023.380.532
Passività patrimoniali		
Aumento	7.292.535.052.379	
Diminuzione	<u>7.260.159.713.247</u>	
Saldo		32.375.339.132
Peggioramento delle passività patrimoniali		32.375.339.132
Saldo finanziario		0
Miglioramento saldo patrimoniale		238.648.041.400

Miglioramento patrimoniale a fine esercizio 1996	238.648.041.400

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1996, i seguenti dati:

Attività finanziarie

a) residui attivi di bilancio: denaro presso gli agenti della riscossione, somme da riscuotere	2.275.833.827.269	
b) conto di cassa	5.049.797.838.398	
c) Partite finanziarie da sistemare	0	
Totale attività finanziarie		7.325.631.665.667

Passività finanziarie

a) residui passivi di bilancio	7.325.631.665.667	
b) debiti verso la tesoreria	0	
Totale passività finanziarie		7.325.631.665.667

Risultato finanziario	0

**Crediti vari, partite da
regolare**2.232.849.778.816

Totale crediti	2.232.849.778.816

Beni patrimoniali

a) materiali vari nei magazzini, impianti attrezzi ed utensili	1.459.064.273.203
b) beni immobili	1.539.977.718.178
c) beni mobili	3.895.856.813

Totale beni patrimoniali	3.002.937.848.194

Passività patrimoniali

a) fondi di riserva per le spese impreviste delle aziende tabacchi, sali e chinino	44.260.033.000

b) fondo di riserva lotterie	80.000.000.000	
c) mutuo Cassa DD.PP. a copertura dei saldi netti da finanziare	264.971.868.743	
d) assegnazione "lotterie"	80.358.812.740	
e) assegnazione "lotto"	0	
Totale passività patrimoniali		(-)469.590.714.483
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		4.766.196.912.527
Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1996		4.766.196.912.527

2. Conto patrimoniale dell'Istituto Agronomico per l'oltremare

Attività finanziarie		
Aumento	11.350.510.571	
Diminuzione	6.125.642.124	
Saldo		(+)5.224.868.447
Passività finanziarie		
Aumento	8.275.045.656	
Diminuzione	3.050.177.209	
Saldo		(-)5.224.868.447
Peggioramento o miglioramento del saldo finanziario		0
Depositi a garanzia - Valori e titoli		
Aumento	0	
Diminuzione	0	
Saldo		0
Beni patrimoniali		

Aumento	855.464.123	
Diminuzione	<u>4.444.608.779</u>	
Saldo		3.589.144.656
Peggioramento delle attività patrimoniali		3.589.144.656
Passività patrimoniali		
Aumento	0	
Diminuzione	<u>0</u>	
Saldo		0
Saldo passività patrimoniali		0
Saldo finanziario		0
Peggioramento saldo patrimoniale		3.589.144.656
Peggioramento patrimoniale a fine esercizio 1996		3.589.144.656

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1996, i seguenti dati:

Attività finanziarie		
a) residui attivi di bilancio	0	
b) conto di cassa	<u>11.314.742.055</u>	
Totale attività finanziarie		11.314.742.055
Passività finanziarie		
a) residui passivi di bilancio	<u>11.314.742.055</u>	
Totale passività finanziarie		(-)11.314.742.055
Risultato finanziario		0
Crediti e partecipazioni		

a) Depositi a garanzia - valori e titoli	<u>200.350</u>	
Totale crediti e partecipazioni		200.350
Beni patrimoniali		
a) beni immobili	3.198.114.379	
b) beni mobili, materiale scientifico, tecnico e didattico, biblioteche, musei, ecc	4.545.133.357	
c) azienda agraria	<u>400.028.259</u>	
Totale beni patrimoniali		8.143.275.995
Passività patrimoniali		
Totale passività patrimoniali		0
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		8.143.275.995

3. Conto patrimoniale dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

Attività finanziarie		
Aumento	72.188.767.044	
Diminuzione	<u>58.498.754.674</u>	
Saldo		13.690.012.370
Passività finanziarie		
Aumento	22.435.649.649	
Diminuzione	<u>14.932.489.745</u>	
Saldo		(-)7.503.159.904
Miglioramento del saldo finanziario		6.186.852.466
Crediti vari		
Aumento	0	
Diminuzione	<u>90.000</u>	
Saldo		90.000
Beni patrimoniali		
Aumento	492.382.932	
Diminuzione	<u>1.226.858.791</u>	
Saldo		(-)734.475.859
Peggioramento delle attività patrimoniali		(-)734.565.859
Passività patrimoniali		
Aumento	0	
Diminuzione	<u>0</u>	
Saldo		0
Miglioramento saldo finanziario		(+)6.186.852.460
Peggioramento saldo patrimoniale		734.565.859

Miglioramento
patrimoniale a fine
esercizio 1996

5.452.286.607

A seguito delle sopraindicate risultanze, la consistenza dei singoli conti generali presenta, al 31 dicembre 1996, i seguenti dati:

Attività finanziarie

a) residui attivi di bilancio	38.703.758.165
b) conto di cassa	<u>12.179.142.368</u>

Totale attività finanziarie 50.882.900.533

Passività finanziarie

a) residui passivi	<u>24.232.906.619</u>

Totale passività finanziarie (-)24.232.906.619
Risultato finanziario 26.649.993.914

Crediti vari

a) fondi pubblici dello Stato o garantiti dallo Stato: rendita 5% 1935; prestito ricostruzione 5%	21.844.900
b) fondi privati: azioni della Società immobiliare trentina	<u>32.900</u>

Totale crediti vari 21.877.800

Beni patrimoniali

a) beni immobili	42.136.146.080
b) beni mobili	6.470.321.073
c) macchine e strumenti vari	10.303.776.393
d) armi, sellerie, bestiame	1.506.138.806
e) biblioteche, musei, collezioni	617.623.494
f) automezzi	<u>10.527.218.788</u>

Totale beni patrimoniali 71.561.224.634

Passività patrimoniali

Canoni, censi, livelli, altre prestazioni, ecc., gravanti sui beni immobili dell'Azienda; residui passivi perenti	1.776.283.675	
Totale passività patrimoniali		1.776.283.675
Eccedenza delle attività sulle passività patrimoniali		69.806.818.759
Eccedenza delle attività sulle passività al 31 dicembre 1996		96.456.812.673

PAGINA BIANCA

ALLEGATO L

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

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

02 - FONDI DI ROTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2003	06/002	CONFERIMENTO AL FONDO PER L'ELETTRONICA DI BENI DI CONSUMO E DELLA COMPONENTISTICA CONNESSA, ISTITUITO PRESSO IL MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO.	437.000.000.000	0 0

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4037	07/013	MEDIO CREDITO CENTRALE - ISTITUTO CENTRALE PER IL CREDITO A MEDIO TERMINE SPA - FONDO DA UTILIZZARE PER CONCESSIONI DI ANTICIPAZIONI A FAVORE DEI MEDIO CREDITI REGIONALI	865.193.043.787	0 -668.953.538.730

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5003	01/002	ISTITUTI DI CREDITO PER OPERAZIONI DI MUTUO AD AZIENDE ALBERGHIERE - ANTICIPAZIONI	9.277.790	0 -4.807.822

TABELLA XIII - MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5003	02/003	ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO DI MIGLIORAMENTO - ANTICIPAZIONI AI DETTI ISTITUTI PER GLI SCOPI DI CUI ALL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 25 LUGLIO 1952, N. 991 ED AI SENSI DELL'ART. 31, LETTERA A) DELLA LEGGE MEDESIMA NONCHE' DELL'ART. 1 LETT. A) DELLA LEGGE 18 AGOSTO 1962, N. 1360	1.599.409.827	0 -2.453.908.784

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6011	09/009	CONFERIMENTO AL FONDO AMMORTAMENTO TITOLI DI STATO	13.032.873.650	7.345.340.793.955 -16.343.959.700.380

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

05 - ALTRE PARTECIPAZIONI NON CLASSIFICABILI

TABELLA XVI - MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	02/001	SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE MISTE ALL'ESTERO - SIMEST SPA - ROMA. QUOTA DI PARTECIPAZIONE DELLO STATO ALLA COSTITUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE. LEGGE N. 100 DEL 1990, ART. 1.	218.000.000.000	18.000.000.000 0

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

02 - VARI - ALTRI ENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2002	06/002	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONI AL TESORO PER LA SOMMINISTRAZIONE DA EFFETTUARSI AL PIO ISTITUTO DI S. SPIRITO ED OSPEDALI RIUNITI DI ROMA OCCORRENTE PER LA COSTRUZIONE DEL NUOVO OSPEDALE DI S. GIOVANNI IN ROMA.	1.369.601.282	0 -57.932.960
2003	06/003	PRESTITO DI DOLLARI 30.000.000 DEL GOVERNO DEGLI STATI UNITI D'AMERICA AL GOVERNO ITALIANO AI SENSI DELLA LETTERA D), DELL'ARTICOLO 2 DELL'ACCORDO SULLE ECCEDENZE AGRICOLE, STIPULATO IN DATA 23 MAGGIO 1955.	4.355.137.386	0 -3.093.835.599
2004	06/004	PRESTITO DEL GOVERNO DEGLI STATI UNITI D'AMERICA AL GOVERNO ITALIANO DI DOLLARI 55.454.132,54 IN BASE AL PUNTO 1, LETTERA B), DELL'ACCORDO DEL 5 LUGLIO 1956 ED AL PUNTO D), DELL'ARTICOLO 2 DELL'ACCORDO DEL 30 OTTOBRE 1956.	8.987.151.243	55.298.384 -4.832.928.996
2006	06/005	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONE PER LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO OSPEDALE IN ROMA	351.740.153	0 -76.222.935
2007	06/006	CASSA DEPOSITI E PRESTITI - ANTICIPAZIONE PER SOMMINISTRAZIONI EFFETTUATE AL PIO ISTITUTO DI S. SPIRITO E OSPEDALI RIUNITI DI ROMA E PER LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO OSPEDALE IN ROMA	1.366.481.225	0 -298.287.290
2013	06/011	PRESTITI ESTERI ACCESI AI SENSI DELL'ARTICOLO 5 DEL DECRETO-LEGGE 7 NOVEMBRE 1983, N. 623 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1983, N. 748 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI	2.334.708.940.605	867.396.040.420 -334.312.534.700
2019	06/016	SOMME DA CORRISPONDERE ALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI AI SENSI DEL DL 23.2.95 N. 41 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 22.3.95 N. 85 RECANTE "MISURE URGENTI PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E PER L'OCCUPAZIONE NELLE AREE DEPRESSE"	1.774.470.298.720	138.220.298.720 -140.000.000.000
2020	06/017	SOMME DA CORRISPONDERE ALL'I.R.I. S.P.A. AI SENSI DELL'ART.38 DELLA LEGGE 27.12.83 N. 730	248.331.678.486	0 -112.736.269.010

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

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	02/000	ALTRI BENI NON DISPONIBILI O TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI	283.786.217.797	2.753.636.559 -4.184.180.370

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

TABELLA XVIII - MINISTERO DEI BENI CULTURALI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	03/000	QUADRI, STATUE, ECC.	1.390.150.002.136	113.030.773.860 -591.168.700

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

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	02/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TI- POGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	323.925.900.381	29.228.209.681 -119.878.674.631

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	15/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TI- POGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	178.951.160.380	39.114.084.289 -32.904.677.322

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TI- POGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	607.467.574.876	98.589.822.147 -133.573.831.598

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	03/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFI- CIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	17.530.032.000	1.730.519.355 -138.296.592

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	16/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFI- CIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	6.989.268.829	438.098.424 -42.694.490

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFI- CIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	8.125.366.232	637.881.445 -93.609.788

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	04/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METAL- LI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	17.823.547.462	11.306.630.872 -6.504.495.756

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	17/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	19.997.304.585	1.919.397.524 -99.145.793

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	41.329.780.765	5.474.089.000 -5.753.046.931

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	6.972.336.305	1.232.932.389 -1.694.357.464

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4001	06/000	BENI ASSEGNATI ALLA CONDUZIONE DI FONDI RUSTICI, MACCHINE E STRUMENTI AGRICOLI	2.849.713.161	6.897.240 -63.547.526

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	05/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	172.026.454	2.195.070 -122.866.841

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	07/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	736.822.745.565	390.410.073.625 -224.430.306.761

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	06/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	65.919.354	0 -1.514.000

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	265.276.166.181	181.850.300.212 -3.175.906.227

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	18/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	2.698.140.823	200.260.337 -174.910.530

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	08/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	1.113.850.220.432	250.087.843.529 -233.887.114.332

TABELLA VIII - MINISTERO DEGLI INTERNI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
7001	09/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	614.693.654.952	119.873.200.496 -52.240.969.052

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
7001	08/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	0	0 -4.336.000

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

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	356.513.297.408	88.990.949.866 -55.819.108.713

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	08/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	4.127.126.740.985	68.943.737.291 -322.866.743.645

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	127.849.385.414	22.117.279.675 -4.659.238.581

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

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	105.864.177.670	25.289.262.341 -848.491.200

TABELLA I - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI PASS., RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE, ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	667.008.576.567	151.444.395.762 -24.561.776.249

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	09/000	RESIDUI PASS.,RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE,ELIMI NATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF.AMMIN.	832.359.142.547	3.516.859.318 -1.954.534.424

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI PASS.,RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE,ELIMI NATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF.AMMIN.	4.014.270.308.808	378.766.735.223 -203.378.985.240

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

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

02 - FONDI DI ROTAZIONE**TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO**

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2012	06/010	FONDO DI ROTAZIONE - ISTITUTO CENTRALE PER IL CREDITO A MEDIO TERMINE (MEDIOCREDITO CENTRALE) - CONFERIMENTO AL FONDO ROTATIVO DI CUI ALL' ART. 26 L. 227/1977 E ARTT. 6 E 7 L. 49/1987, LEGGE N. 393/1978.	11.551.276.063.595	100.000.000.000 -209.863.763.031

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI**TABELLA III- MINISTERO DELLE FINANZE**

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6004	02/002	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE	250.845.306.451	11.446.636.028 -33.447.708.998

TABELLA VI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6002	01/001	DECISIONI DI CONDANNA A CARICO DI FUNZIONARI PUBBLICI O DI AGENTI CONTABILI DELLO STATO PRONUNCIATE DALLA CORTE DEI CONTI	52.222.958	1.425.144 -3.522.577

TABELLA VII- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6002	01/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLE LORO GESTIONI.	680.381.641	0 0

TABELLA XII- MINISTERO DELLA DIFESA

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	03/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE	6.965.453.205	2.371.005.106 -428.088.586

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA XVIII - MINISTERO DEI BENI CULTURALI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6004	01/001	CREDITI PER SOMME DOVUTE DA CONTABILI IN DIPENDENZA DELLA LORO GESTIONE.	2.989.113	0 0

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

TABELLA XVIII - MINISTERO DEI BENI CULTURALI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	02/000	RACCOLTA DISCOGRAFICA PRESSO LA DISCOTECA DI STATO	2.025.195.000	166.448.000 0
3001	04/000	RACCOLTE BIBLIOGRAFICHE	2.620.616.722.444	26.476.341.756 -1.404.605
4001	05/000	MATERIALI DESTINATI ALLE LAVORAZIONI	3.730.258.763	8.753.268 -14.049.031

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

TABELLA V - MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	1.251.228.335.389	171.507.774.839 -158.205.715.488
2001	02/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	72.316.491.909	8.023.375.439 -1.071.307.626
3001	03/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	20.578.223.048	7.136.991.366 -2.099.045.292
4001	04/000	BENI ASSEGNATI ALLA CONDUZIONE DI FONDI RUSTICI, MACCHINE E STRUMENTI AGRICOLI	3.524.005.880	716.310.254 -139.424.657
5001	05/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	77.823.923.883	13.641.812.260 -2.671.451.798
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	278.495.650.563	56.337.953.718 -57.869.741.744
7001	07/000	ALTRI BENI NON CLASSIFICABILI	41.000.094.629	7.402.538.553 -4.014.354.801

I Ministeri del tesoro, dei trasporti e della navigazione e del commercio con l'estero hanno mantenuto l'iscrizione di valori in partite relative ai fondi di garanzia, crediti concessi a enti pubblici e a istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati e a residui passivi perenti; per la consistenza iniziale di tali partite non è stata tuttavia inviata la documentazione giustificativa dei requisiti di certezza ed esigibilità delle somme iscritte.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

01 - FONDI DI GARANZIA

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1002	05/002	SOMME CORRISPOSTE A FAVORE DELLE < GESTIONI SPECIALI > A SEGUITO DELL'OPE- RATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE .	405.375.000	0 0
1008	05/007	SOMME CORRISPOSTE A VARI ISTITUTI DI CREDITO A SEGUITO DI OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE SUI FINANZIAMENTI CONCESSI DAL SISTEMA BANCARIO ALLE IMPRESE SOTTOPOSTE AD AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA NONCHE' INTERVENTI A FAVORE DI IMPRESE IN DIFFICOLTA' PER CONSENTIRE LA CONTINUAZIONE DELLA LORO ATTIVITA' PRODUTTIVA.	665.818.826.736	37.761.379.176 -19.258.221.268

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4012	07/006	ISTITUTI DI PREVIDENZA - ANTICIPAZIONE DELLO STATO A FAVORE DEGLI ISTITUTI AMMINISTRATI DAL MINISTERO DEL TESORO PER L'ATTUAZIONE DELLE PROVVIDENZE CONCESSE A FAVORE DEI PENSIONATI.	250.000.000	0 0

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5002	08/001	IMPRESE MINERARIE SARDE - ANTICIPAZIONI PER IL FINANZIAMENTO DI SPESE RESESI NECESSARIE IN DIPENDENZA DELLO STATO DI GUERRA (ARTICOLO 36 DEL DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 28 DICEMBRE 1944, N.417).	146.698.428	0 0

TABELLA X - MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5003	02/001	CONCESSIONARI DI LINEE FERROVIARIE. SUSSIDI INTEGRATIVI DI ESERCIZIO DI CARATTERE TEMPORANEO PER LE FERROVIE E LINEE DI NAVIGAZIONE INTER- NA IN CONCESSIONE ALL'INDUSTRIA PRIVATA DA RIMBORSARE ALLO STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 4 DEL DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 12 APRILE 1946, N.338.	1.245.443.982.993	42.368.728.000 0

TABELLA XVI- MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	01/001	ANTICIPAZIONI EFFETTUATE PER L'APPROVVIGIONAMENTO DEL PAESE MEDIANTE L'UTILIZZO DELLE DISPONIBILITA' IN VALUTA ESTERA	827.351.502	0 0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2002	11/002	CASSA PER LA FORMAZIONE DELLA PICCOLA PROPRIETA' CONTADINA - ISTITUITA CON L'ARTICOLO 9 DEL DECRETO LEGISLATIVO 5 MARZO 1948, N.121. APPORTO AL PATRIMONIO DELLA CASSA -	15.500.000.000	0 0

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

TABELLA X - MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI PASSIVI, RELATIVI ALLE SPESE COR., ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	666.291.866.378	32.897.748.899 -36.482.274.099
2001	02/000	RESIDUI PASS., RELATIVI A SPESE IN C/CAPITALE, ELIMINATI DAL BILANCIO PERCHE' PERENTI AGLI EFF. AMMIN.	872.874.820.493	106.702.020.948 -42.670.553.601

Per le partite relative alle Ferrovie in concessione - tra i beni considerati immobili agli effetti inventariali -, alle dotazioni di uffici, ad armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti ed ai beni immobili iscritti nei pubblici registri, è stata riscontrata la discordanza tra i dati del conto del bilancio ed i valori iscritti nelle schede patrimoniali.

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

TABELLA X - MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5002	05/000	LINEE FERROVIARIE, FILOV. TRANV. COSTRUITE O IN CORSO DI COSTRUZIONE, LORO POTENZIAMENTO E RICOSTR.	2.314.126.209.236	107.172.560.543 0

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

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

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG. ECC.	6.163.320.461	1.679.417.916 -3.385.090.806

TABELLA XII - MINISTERO DELLA DIFESA

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	08/000	ARMAMENTI, STRUMENTI PROTETTIVI, EQUIPAGGIAMENTI ECC.	54.425.889.869.084	15.966.422.118.321 -10.065.606.133.336

TABELLA VII - MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	06/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	1.221.247.487	7.488.000 -119.231.966

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

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

TABELLA III- MINISTERO DELLE FINANZE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI DISPONIBILI PER LA VENDITA	1.609.905.804.033	199.907.475.736 -22.745.135.979
2001	04/000	BENI SU CUI GRAVANO DIRITTI REALI A FAVORE DI TER- ZI, CENSI, LIVELLI ED ALTRE PRESTAZIONI ATTIVE	1.133.533.687	19.664.755 -10.184.335
3001	05/000	DIRITTI REALI COSTITUITI SU BENI DI PROPRIETA' DI COMUNI, PROVINCE, REGIONI E DI TERZI IN GENERE	80.556.901.426	1.465.500.000 -550.936.517
4001	06/000	MINIERE E RELATIVE PERTINENZE	33.464.842.828	1.286.086.639 -1.609.525.921
5001	07/000	BENI ASSEGNATI IN USO GOVERNATIVO, COMPRESA LA DOTAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	14.677.039.613.384	498.100.138.019 -68.500.242.418
6001	08/000	ALTRI BENI NON DISPONIBILI O TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI	5.076.436.105.971	343.817.442.745 -155.290.290.779

Il Ministero del tesoro ha iscritto variazioni in aumento e in diminuzione di partite relative ai fondi di dotazione, di crediti concessi ad aziende ed enti privati e vari altri enti, di partecipazioni al capitale di aziende di credito e di partecipazione al capitale di altre imprese. La documentazione giustificativa delle predette iscrizioni è pervenuta alla Corte in tempi immediatamente precedenti alla data dell'udienza, tali da non consentire il completamento dell'esame nella regolarità della documentazione stessa..

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

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5010	08/005	ENTI ED ISTITUTI DI CREDITO - SOMME ANTICIPATE AI PREDETTI ENTI ED ISTITUTI PER LE OPERAZIONI DI FINANZIAMENTO A FAVORE DELLE IMPRESE (INDIVIDUALI O SOCIALI) INDUSTRIALI, COMMERCIALI E ARTIGIANE DANNEGGIATE O DISTRUTTE IN SEGUITO A PUBBLICA CALAMITA'.	80.876.110.359	17.999.980.000 -7.305.201.929
5024	08/011	DISPONIBILITA' FINANZIARIE PRESSO L'ENTE NAZIONALE IDROCARBURI - ENI S.P.A., DA CONFIGURARE	517.233.895.247	46.368.352.673 0
5028	08/015	BANCA NAZIONALE DEL LAVORO S.P.A. - FONDO DI RISERVA DA UTILIZZARE PER L'AUMENTO DI CAPITALE SOCIALE DECRETO LEGISLATIVO N. 358 DEL 1990	77.952.814.376	77.952.777.775 -38.888.856.884

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

02 - VARI - ALTRI ENTI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2018	06/015	DISCIPLINA ORGANICA INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO L. 19.12.1992 N. 488	7.731.846.083.484	2.769.050.122.400 -466.459.844.256

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

01 - FONDI DI DOTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1011	10/003	B.N.L. - SEZIONE DI CREDITO CINEMATOGRAFICO E TEATRALE, S.P.A. - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL FONDO RELATIVO ALLA CONCESSIONE DI FINANZIAMENTI A PELLICOLE REALIZZATE CON PARTICOLARE FORMULA PRODUTTIVA.	74.130.724.924	33.008.813.274 -91.408.808.546

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2025	11/022	ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO - IMI S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE.	33.981.425.000	293.106.542.080 -501.278.802.080
2026	11/023	CREDITO PER LE IMPRESE E LE OPERE PUBBLICHE - CREDIOP S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE.	0	0 -224.733.300.000
2031	11/028	ISTITUTO BANCARIO S. PAOLO DI TORINO S.P.A. - S. PAOLO S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE.	274.065.000.000	274.065.000.000 0

03 - PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	12/001	PARTICIPAZIONE AL CAPITALE DELL'ENTE NAZIONALE IDROCARBURI (E.N.I.). DL 333/1992 CONVERTITO IN L. 359 DELL'8/8/1992, ART. 15, C. 3.-	5.534.205.453.000	7.607.210.135.528 -8.872.210.135.528
3002	12/002	PARTICIPAZIONE AL CAPITALE DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE (I.R.I.).- DECRETO LEGGE N. 333 DEL 1992, ARTICOLO 15, CONVERTITO IN	6.369.779.156.000	0 0
3005	12/005	ISTITUTO NAZIONALE ASSICURAZIONI - INA - S.P.A. - APPORTO DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE	1.375.288.500.000	0 0

Per le partite del Ministero del tesoro relativi ai crediti concessi a enti pubblici e a istituti di crediti non classificabili e per quelle relative ai beni patrimoniali dei Ministeri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici nonché per la partita relativa alle assegnazioni per la gestione del servizio del gioco del lotto dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, le rispettive ragionerie centrali non hanno fornito la documentazione giustificativa delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio dalle competenti ragionerie regionali e provinciali.

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

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4003	07/001	PROVINCIE ESCLUSE QUELLE DELLA LUCANIA - ANNUALITA' VENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI IN DIPENDENZA DEL DECRETO-LEGGE LUOGOTENENZIALE 30 GIUGNO 1918, N. 1019, RELATIVO ALLA COSTRUZIONE DELLE STRADE COMUNALI DI ALLACCIAMENTO OBBLIGATORIO DI ACCESSO ALLE STAZIONI.	10.328.916	7.000.149 -3.088.198
4004	07/002	PROVINCIE DI GROSSETO, LIVORNO, PISA, SIENA E VITERBO - ANNUALITA' TRENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE PER OPERE STRADALI IN DIPENDENZA DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1928, N. 3217.	2.579.400	0 -644.850
4005	07/003	PROVINCIE DI POTENZA, MATERA, CAMPOBASSO, CHIETI, SALERNO, L'AQUILA, AVELLINO, BENEVENTO E CASERTA - ANNUALITA' CINQUANTENNALI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE DELLO STATO, AI TERMINI DELLA LEGGE 21 LUGLIO 1911, N. 801.	319.713.390	20.298.291 -26.462.294
4049	07/018	PROVINCIE E COMUNI - CONTRIBUTI PROROGATI MEDIANTE SPECIALI CONVENZIONI APPROVATE CON DECRETI MINISTERIALI REGISTRATI ALLA CORTE DEI CONTI.	796.123.480	437.743.237 -256.583.261
4055	07/020	COMUNI VARI - SOMME ANTICIPATE DALLO STATO, CONCERNENTE GLI INTERVENTI DELLO STATO PER L'ATTUZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE INTERESSANTI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE AI 25.000 ABITANTI.	35.060.430.029	6.766.789.595 -6.460.141.596

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6005	09/004	ENTI DIVERSI - ANNUALITA' VENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE ANTICIPATE DALLO STATO PER OPERE MARITTIME ORDINARIE E STRAORDINARIE.	126.198.077.061	13.895.187.275 -13.770.887.861
6009	09/008	PROPRIETARI DI FABBRICATI - QUOTE DI CAPITALE COMPRESE NELLE ANNUALITA' VENTENNALI PER L'AMMORTAMENTO PARZIALE PER LE SPESE PER LA RIPARAZIONE ESEGUITA A CURA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, DI EDIFICI DI PROPRIETA' PRIVATA DANNEGGIATI DA EVENTI BELlici.	13.549.840	4.304.645 -2.519.607

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

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	BENI DISPONIBILI PER LA VENDITA	5.723.796.566	0 0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

TABELLA VII- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG.ECC.	252.071.699.857	49.299.098.465 -45.546.269.881

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	03/000	BENI MOBILI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICI, TIPOGRAFIE, LABORATORI, OFFICINE, CENTRI MECCANOG.ECC.	52.590.042.234	5.541.864.211 -7.656.157.507

TABELLA VII- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	115.372.626.799	8.000.485.562 -8.296.532.590

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	04/000	LIBRI E PUBBLICAZIONI SIA UFFICIALI CHE NON UFFICIALI COSTITUENTI LA DOTAZIONE DI UFFICIO.	1.689.617.822	59.421.762 -31.572.023

TABELLA VII- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3001	05/000	MATERIALE SCIENT., DI LABORAT., OGGETTI D'ARTE, METALLI PREZ., STRUMENTI MUSICALI, ATTREZZ., TECNICHE ECC.	446.056.574.540	74.229.107.177 -88.788.637.067

TABELLA IX - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
6001	07/000	BENI MOBILI ISCRITTI NEI PUBBLICI REGISTRI	43.522.786.397	738.363.633 -363.349.437

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

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

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4040	07/015	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL " FONDO SPECIALE "	17.128.346.138	0 0
4041	07/016	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL " FONDO DI RISERVA SPECIALE " COSTI- TUTTO PRESSO LO STESSO ISTITUTO PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO.	26.000.000.000	0 0
4052	07/019	COMUNI VARI - ANNUALITA' TRENTENNALI SENZA INTERESSI DOVUTE DAI COMUNI PER IL RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DAL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE DEGLI ABITATI DANNEGGIATI DALLA GUERRA	218.520.755	6.797.220 -23.934.175

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

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

01 - FONDI DI GARANZIA

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	05/001	PROPRIETARI DI NAVI MERCANTILI E COOPERATIVE MARINARE - SOMME CORRISPOSTE DALLLO STATO IN SEGUITO A GARANZIA CONCESSA SUI FINANZIAMENTI PER IL RECUPERO E LA RIMESSA IN EFFICIENZA DELLE NAVI MERCANTILI SINISTRATE.	16.439.334	0 0
1005	05/005	FONDO CENTRALE DI GARANZIA PER GLI ONERI DERIVANTI DALLA OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE SUI FINANZIAMENTI PER LA COSTRUZIONE DI AUTO- STRADE E DI FERROVIE METROPOLITANE DISPONIBILITA' FINANZIARIE LEGGE 28.3.1968, N. 382 (ARTT. 6 - 9) E LEGGE 29.12.1969, N. 1042 (ART.6) E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI.	268.136.310.466	0 0
1006	05/006	FONDO CENTRALE DI GARANZIA PER LE AUTOSTRADE E PER LE FERROVIE METROPOLITANE - PAGAMENTI IN SOSTITUZIONE DELL'ANAS DEI DEBITI DELLA EX CONCESSIONARIA SARA.	480.993.024.297	0 0
1009	05/008	FONDO CENTRALE DI GARANZIA PER LE AUTOSTRADE E PER LE FERROVIE METROPOLITANE CREDITI PER INTERVENTI NEL PAGAMENTO DELLE RATE DEI MUTUI CONTRATTI E NEL PAGAMENTO DELLE OBBLIGAZIONI E DELLE CEDOLE EMESSE DALLE SOCIETA' AUTOSTRADALI ART. 3, COMMA6, DELLA LEGGE 24.7.1961 N. 729, COME MODIFICATO DALL'ART. 9 DELLA LEGGE 28.4.1971, N. 287.	1.810.140.484.842	0 0

02 - FONDI DI ROTAZIONE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	06/001	FONDO PER L'INCREMENTO EDILIZIO - CONCESSIONE DI MUTUI PER LA COSTRUZIONE DI CASE DI ABITAZIONE.	54.966.233.273	513.629.039 0
2009	06/007	FONDI DI ROTAZIONE - COSTITUZIONE DI FONDI DI ROTAZIONE PRESSO L'ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELL'ITALIA MERIDIONALE (I.S.V.E.I.MER) L'ISTITUTO REGIONALE PER I FINANZIAMENTI DELLE MEDIE E PICCOLE IMPRESE IN SICILIA (I.R.F.I.S.) E IL CREDITO INDUSTRIALE SARDO (C.I.S.) - PER MUTUI ALLE PICCOLE E MEDIE INDUSTRIE.	311.872.706.714	18.269.446.258 0
2015	06/013	FONDO ROTATIVO ISTITUITO PRESSO LA SEZIONE SPECIALE PER IL CREDITO ALLA COOPERAZIONE, COSTITUITA PRESSO LA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO, PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE.	442.393.429.474	41.528.898.917 -2.828.752.967
2017	06/015	INSUD - SOMME DA EROGARE AL FONDO DI ROTAZIONE DELL'INSUD. DECRETO LEGISLATIVO DEL 3 APRILE 1993 N. 96 ART. 11	51.222.000.000	7.722.000.000 0

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4039	07/014	ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELL'ITALIA MERIDIONALE (I.S.V.E.I.MER.) CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL "FONDO DI RISERVA SPECIALE" COSTITUITO PRESSO LO STESSO ISTITUTO PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO.	55.000.000.000	0 0

05 - CREDITI CONCESSI AD AZIENDE ED ENTI PRIVATI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5005	08/002	UNI.M.A.C. S.P.A. VIMODRONE (MILANO) - SOMMA CORRISPOSTA AL MEDIOCREDITO REGIONALE LOMBARDO A SEGUITO DI OPERATIVITA' DELLA GARANZIA STATALE.	374.565.008	0 0
5006	08/003	S.P.A. RAMINOSA - MILANO - SOMMA CORRISPOSTA ALLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO AD ESTINZIONE DELLA GARANZIA SUSSIDIARIA DELLO STATO, PRESTATI AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 NOVEMBRE 1944 N. 367 CON DECRETO MINISTERIALE N. 339971 DEL 7 MAGGIO 1976.	438.529.658	0 0
5019	08/009	BANCA CIS SPA - CONFERIMENTO DEL TESORO DELLO STATO AL FONDO DI RISERVA PER LA COPERTURA DEI RISCHI INERENTI ALLE OPERAZIONI DI CREDITO	17.000.000.000	0 0
5020	08/010	BANCA CIS SPA - FONDO PER FUTURI AUMENTI DI CAPITALE	43.620.150.803	0 0
5026	08/013	BANCA DI NAPOLI S.P.A. - FONDO DI RISERVA DA UTILIZZARE PER L'AUMENTO DEL CAPITALE SOCIALE DECRETO LEGISLATIVO N. 358 DEL 1990	0	189.313.888.890 -283.758.333.335
5027	08/014	BANCA DI SICILIA S.P.A. - FONDO DI RISERVA DA UTILIZZARE PER L'AUMENTO DI CAPITALE SOCIALE DECRETO LEGISLATIVO N. 358 DEL 1990	200.300.000.000	133.633.333.335 0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2017	11/014	FONDAZIONE BANCO DI NAPOLI - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL PATRIMONIO. DLG N. 356 DEL 1990. -	316.249.870.371	0 0
2018	11/015	FONDAZIONE BANCO DI SICILIA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL FONDO DI DOTAZIONE DLG20/11/1990, N. 356.	172.000.000.000	0 0
2019	11/016	FONDAZIONE BANCO DI SARDEGNA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL PATRIMONIO DLG N. 356 DEL 1990	37.710.000.000	0 0
2020	11/017	ISVEIMER S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL "CAPITALE SOCIALE".	174.922.390.000	0 0
2021	11/018	IRFIS - MEDIOCREDITO DELLA SICILIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE N. 488/92 E DECRETO LEGISLATIVO N. 96/93, ART. 11.	46.800.000.000	0 0
2022	11/019	BANCA CIS SPA - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE SOCIALE.	131.860.000.000	0 0
2023	11/020	BANCO DI SICILIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	76.562.000.000	0 0
2024	11/021	BANCO DI NAPOLI S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE. DLG 358 DEL 1990. -	2.283.758.333.000	2.283.758.333.335 -101.569.284.335

03 - PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
3003	12/003	SOPPRESSIONE DELL'ENTE PARTECIPAZIONI E FINANZIAMENTO INDUSTRIA MANUFATTURIERA - EFIM. GESTIONE LIQUIDATORIA EX DECRETO-LEGGE N. 487 DEL 1992, CONVERTITO NELLA LEGGE N. 33 DEL 1993.	5.589.128.806.190	1.392.262.731.445 0
3006	12/006	ENTE FERROVIE DELLO STATO S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE	48.486.892.391.000*	2.934.000.000.000 0
3008	12/008	ENTE CINEMA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE D.L. 23 APRILE 1993, N. 118.	153.578.807.432	0 0
3009	12/009	ITALTRADE S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	20.000.000.000	0 0
3010	12/010	FINAM S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	49.635.260.000	0 0
3011	12/011	SICIL. FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART. 11.	6.885.000.000	0 0
3012	12/012	LU.CA.FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART. 11.	1.000.000.000	0 0
3013	12/013	CAL.FOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART. 11.	4.000.000.000	0 0
3014	12/014	LAMFOR. S.R.L. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 491 ART. 11.	100.000.000	0 0
3015	12/015	INSUD - NUOVE INIZIATIVE PER IL SUD S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE	365.211.400.000	0 0
3016	12/016	FIME S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE	161.550.000.000	0 0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3017	12/017	SARFOR S.P.A. - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE 4/12/93, N. 41 ART. 11.	0	0
				-4.900.000.000
3034	12/032	SOCIETA' IMMOBILIARE NUOVE TERME DI CASTELLAMARE DI STABIA SPA - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE -	300.000.000	0
				0

05 - ALTRE PARTECIPAZIONI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
5001	14/001	SOCIETA' CONCESSIONARIE DELLE FERROVIE SECONDARIE NELLE NUOVE PROVINCE - PARTECIPAZIONE AZIONARIE E VARIE DEL TESORO -	60.752.444	0
				0
5002	14/002	SOCIETA' ANONIMA "LINEE AREE TRASCONTINENTALI ITALIANE" (LATI) - AZIONI.	7.717.100	0
				-19.695.948

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

Le partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria si presentano come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari e non dimostrano i punti di concordanza con le relative poste di bilancio. Sono state riscontrate disconformità rispetto ai dati esposti nel conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1996.

Nell'ambito dei debiti di tesoreria per le partite relative alla gestione autonoma dell'INPDAP, ai vaglia del tesoro e alle contabilità speciali.

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI ATTIVI PER DANARO PRESSO GLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE	36.877.895.968.367	27.767.902.237.604
				-23.533.094.243.298

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI ATTIVI PER SOMME DA RISCOUTERE	104.135.938.903.146	33.511.214.635.427
				-10.356.888.092.530

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
4001	04/000	CONTO DI CASSA	441.445.986.306	9.604.652.612.261.092
				9.604.456.431.741.044

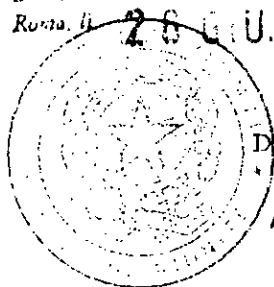
XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1996	VARIAZIONI
2001	02/000	DEBITI DI TESORERIA	1.178.655.136.793.674	4.220.444.763.625.420 - 4.001.455.924.691.158
	2002/2	INPDAP - GEST. AUT. D - RIMBORSI	5.804.088.716.613	19.101.188.158.534 -17.453.959.720.339
	2003 2003/1	INCASSI DA REGOLARE VAGLIA DEL TESORO	7.217.498.161.623	399.930.116.641.237 -397.565.608.214.616
	2004 2004/1	ALTRE GESTIONI CONTABILITA' SPECIALI	159.459.736.719.526	834.064.637.431.636 -820.294.582.257.361

PER CORTESIA DEL MINISTERO DEL TESORO
DA LA MONTAGNA DI CANTO ALTO DI CANTO
Roma, li 26 GIU. 1997



DIREZIONE

Leonardo Cecina

PAGINA BIANCA

Premessa

1. La Corte dei conti è pienamente impegnata nel difficile percorso di attuazione della riforma del '94, sia sul versante della costruzione - per la prima volta nel nostro Paese - delle metodologie, dei criteri, delle procedure, degli esiti di un controllo esterno sulla gestione finanziaria e sull'attività amministrativa dei pubblici poteri, sia sul versante del rafforzamento, della estensione e della equilibrata modulazione dell'azione pubblica e della giurisdizione di responsabilità contabile, ora articolata sulla nuova base delle Sezioni giurisdizionali regionali.

Questo impegno concreto non esclude, ma è accompagnato, da una riflessione che l'istituzione compie sul proprio ruolo nel contesto dettato dall'opera costituente avviata dal Parlamento sull'intera parte II della Costituzione; questa riflessione è accettata con spirito aperto all'innovazione; ma in un consapevole legame con la tradizione e con l'eredità morale e professionale propria di un Istituto, come la Corte, la cui vicenda coincide con quella dello Stato unitario da più di un secolo.

2. Il completamento del disegno della riforma amministrativa affidato alle leggi del 1997, impone una accelerazione, un nuovo decollo dell'opera della Corte per costruire il controllo sulla gestione.

In questa direzione si muove l'esperienza del controllo, su scala globale, della finanza pubblica, che parte dal rendiconto generale dello Stato e si esprime nella valutazione dei risultati della gestione in termini di "politiche pubbliche". Nello stesso senso si orienta la costruzione dei programmi di controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche statali, volta a identificare i fenomeni gestionali, organizzativi, contrattuali da analizzare con le tecniche della economia dell'amministrazione per la misurazione e valutazione dell'efficienza ed economicità. Lo stesso impegno è condiviso dall'opera intrapresa dalla Corte in materia di enti locali, caratterizzata dal passaggio da tecniche di analisi contabile e finanziaria alla utilizzazione di strumenti di analisi economica. Nello stesso senso si muove - forte di una tradizione che risale all'originaria disciplina dettata sin dal 1958 - la programmazione dell'attività di controllo sugli enti pubblici.

Fra le novità di maggior rilievo introdotte dalla riforma del '94 è certamente la attribuzione alla Corte del compito di riferire, ai Consigli regionali ed al Parlamento, sulla gestione delle Regioni ad autonomia ordinaria, completando, così, il disegno offerto dalle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni e province ad autonomia speciale, che già individuano nella Corte l'organo di controllo esterno, con esito referente.

Le caratteristiche fondamentali e i limiti di questa nuova area del controllo sono chiaramente segnati dalla Sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale.

La consapevolezza dell'importanza cruciale di queste attribuzioni è testimoniata dalla recentissima decisione delle Sezioni riunite in sede deliberante che, avvalendosi della nuova e più ampia autonomia regolamentare ad esse attribuita dalla legge n. 20 del '94, hanno istituito Collegi regionali di controllo per l'esercizio della funzione di controllo con esito referente sulle gestioni regionali.

Una frontiera di grande rilievo, nel quadro della disciplina del controllo sulla gestione, è costituita dalla collaborazione della Corte italiana con la Corte dei conti dell'Unione Europea, la cui collocazione all'interno delle istituzioni comunitarie è rafforzata dal Trattato per l'Unione Europea e la cui esperienza, da tempo ispirata ai principi del controllo di gestione, costituisce un

patrimonio di straordinaria importanza. Si colloca in contiguità con questa funzione la nuova competenza, sottolineata dalla disciplina della riforma del '94, del controllo affidato alla Corte dei conti in materia di utilizzazione dei fondi strutturali della Comunità Europea (che include, accanto al controllo sulla gestione la verifica, in sede preventiva, della legittimità dei provvedimenti del Governo in materia di riparto e assegnazione dei fondi comunitari). Per esercitare le funzioni di controllo sulla gestione nelle materie di rilievo comunitario la Corte, ancora nella sede di esercizio di autonomia regolamentare, ha provveduto alla istituzione di una nuova apposita Sezione.

3. L'opera della Corte sulla difficile strada della costruzione del controllo sulla gestione è, tuttavia, ancora lontana dal potersi considerare conclusa. La necessità di un impulso straordinario, rivolto verso questo essenziale obiettivo, nasce dalla profondità della trasformazione culturale, organizzativa e strumentale (in termini di tecniche di analisi, di formazione professionale, di impiego di tecnologie informatiche) necessaria per procedere rapidamente sulla nuova strada; percorso tanto più ineludibile dal momento che l'intero ordinamento amministrativo e contabile è sospinto dal ciclo delle leggi di riforma del '97, verso la adozione di metodi di programmazione ex ante e di controllo ex post, fondati sulla misurazione e valutazione dell'agire amministrativo e della gestione finanziaria pubblica.

Nella direzione delle innovazioni, rese necessarie da questa impostazione sono indispensabili un'ulteriore e più ampia utilizzazione del potere regolamentare della Corte e un più unitario e penetrante sforzo per la costruzione delle metodologie, dei criteri, delle tecniche di analisi del controllo sulla gestione. Questo sforzo è davvero "straordinario" se si riflette sull'arretratezza del punto di partenza offerto dall'esperienza amministrativa italiana, povera di un adeguato retroterra culturale e della disponibilità di energie adeguate per la adozione di metodi di programmazione, di definizione delle politiche pubbliche e di controllo sui risultati.

Sarà necessario adottare moduli organizzativi nuovi per il controllo sulla gestione, fondati sull'opera di collegi specializzati per materia e sulla creazione di nuclei di valutazione e ispettivi posti al loro servizio; con il superamento dei modelli attuali, costruiti sulla diversa esperienza dell'esame della legittimità di singoli atti e della regolarità contabile delle gestioni.

Ed è indispensabile un lavoro di coordinamento volto al fornire all'esercizio di tutte le sedi della Corte impegnate per il controllo sulla gestione un patrimonio comune di metodologie e di strumenti di analisi.

In questa direzione deve essere collocata la già deliberata istituzione di un "Seminario permanente sui controlli" presso la Corte dei conti, con il compito di promuovere, con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, iniziative di formazione e di studio in materia di controllo di gestione.

4. La nuova disciplina della responsabilità amministrativa, che nasce dalla istituzione delle Sezioni giurisdizionali regionali e dalle regole poste dalla legge n. 639 del '96, asseconda e recepisce un'evoluzione giurisprudenziale radicata nell'esperienza della Corte. La giurisprudenza contabile (ben oltre ad una accademica contrapposizione tra natura patrimoniale-risarcitoria ovvero natura sanzionatoria) è venuta edificando una costruzione concettuale della responsabilità amministrativa come istituto tipico dell'area pubblica, strutturato sulle regole dell'agire amministrativo, che ha trovato, da ultimo, nella disciplina legislativa del 1996, una piena conferma di carattere positivo.

I principi introdotti dalla legge - della personalizzazione della responsabilità (con l'esclusione del principio di solidarietà), della limitazione del sindacato di merito delle scelte discrezionali, della doverosità della valutazione dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione - non sono altro che la positiva soluzione normativa di contraddizioni e difficoltà con le quali la giurisprudenza contabile si era dovuta confrontare, alcune volte anticipando le soluzioni

normative, tal'altra cedendo ad una tendenza espansiva a sua volta portatrice di incertezza e confusione.

La nuova disciplina appare costruita sul modello nuovo e moderno di amministrazione (oggi definito dalle riforme del '97), nel quale assumono rilievo, accanto alla conservazione della consistenza patrimoniale ed alla migliore utilizzazione delle risorse disponibili, le finalità della tutela degli interessi di carattere generale pertinenti all'intera comunità e della realizzazione del massimo di utilità dei cittadini, la necessità di proprie regole di azione diverse da quelle che disciplinano i comuni rapporti interprivati in termini di risarcimento del danno, il rispetto della legalità, ma anche della snellezza, della efficienza, efficacia e tempestività, l'esigenza di un maggiore equilibrio tra principio di autonomia e principio di garanzia.

5. La nuova delimitazione dei presupposti e della struttura della responsabilità amministrativa contribuisce ad introdurre un elemento ulteriore di chiarezza nel complesso rapporto tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale.

Tale problema, reso attuale dalla riforma dei controlli del 1994, va affrontato tenendo ben chiara la esclusione della instaurazione di un rapporto di automatica consequenzialità tra esito del controllo sulla gestione ed avvio dell'azione di responsabilità; che non deve intendersi come la naturale fase riparatoria delle irregolarità riscontrate, con effetto di vanificare la funzione strutturalmente collaborativa di tale forma di controllo.

Molte le ragioni che inducono ad una diversa configurazione del rapporto tra le due funzioni.

La prima è quella lucidamente chiarita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/95 che ha ben precisato come la diretta assunzione a fondamento dell'azione di responsabilità degli accertamenti effettuati in sede di verifica sui risultati della gestione sarebbe in contrasto con la tutela dei diritti di difesa, in quanto detti accertamenti mancano dei requisiti di garanzia propri del processo.

Una seconda ragione è che un rapporto di consequenzialità immediata e diretta tra esito del controllo sulla gestione ed avvio delle iniziative del procuratore regionale della Corte dei conti non è in tesi compatibile con la diversità tra il tipo di accertamento effettuato in sede di controllo sulla gestione, che riguarda ordinariamente comparti e strutture amministrative nel loro complesso, e l'oggetto dell'azione di responsabilità amministrativa che è ontologicamente il comportamento di singoli soggetti.

Una terza ragione è che i parametri di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa non presentano carattere di rigorosa legalità e che pertanto un esito negativo di tale tipo di valutazione in termini di efficacia, efficienza ed economicità può assurgere a presupposto dell'azione di responsabilità solo quando, in concreto, la valutazione negativa deriva da comportamenti che presentino i caratteri specifici di anti giuridicità della responsabilità amministrativa.

Ed in questa ottica presenta particolare rilievo proprio la nuova disciplina della responsabilità amministrativa che realizzando con chiarezza la finalità di restringere ai casi particolarmente gravi la possibilità di perseguimento giudiziale della responsabilità amministrativa, viene per ciò stesso ad escludere che possa configurarsi una sorta di consequenzialità automatica e necessaria tra accertamento del mancato conseguimento dei risultati ed avvio dell'azione di responsabilità.

6. Consapevole della propria esperienza secolare e impegnata nel processo innovativo imperniato sulla "grande riforma" delle leggi n. 19 e 20 del '94, la Corte si pone senza riserve dinanzi al ripensamento del proprio ruolo nel quadro della riforma della parte seconda della Costituzione repubblicana.

La collaborazione con il Parlamento - che ha trovato testimonianza nella audizione del Presidente della Corte e del Procuratore generale - si muove entro i confini di una riflessione del tutto rispettosa delle potestà sovrane proprie del Parlamento. Entro questi limiti si svolgono considerazioni costruttive poste come contributo al lavoro costituyente.

La garanzia costituzionale posta a base dell'esercizio del controllo esterno sulla gestione deve includere (per potersi configurare come strumento essenziale a tutela dell'ordinamento) fra i parametri base del controllo assieme a quelli dell'economicità e dell'efficienza:

- quello della "legalità", intesa come verifica della conformità a legge dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria considerate unitariamente;

- quello dell'efficacia, intesa come misurazione e valutazione della coerenza fra obiettivi e risultati, in primo luogo in termini di servizi offerti ai cittadini dalle pubbliche amministrazioni.

La garanzia di indipendenza dell'esercizio del controllo non può essere attenuata rispetto al modello offerto dal carattere magistratuale dell'esercizio di questa funzione, nella stessa misura assicurata all'ordine giudiziario.

A chiusura del sistema deve essere previsto, in Costituzione, che la Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, può sollevare, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale delle leggi in violazione delle norme costituzionali in materia di equilibrio della finanza pubblica e di copertura finanziaria.

La funzione collaborativa del controllo sulla gestione e l'indipendenza della magistratura di controllo consentono di configurare il controllo esterno della Corte come riferito sia alle amministrazioni centrali sia al sistema delle autonomie, anche nello schema di Stato federale prefigurato dalla Commissione bicamerale.

Il disegno costituyente viene configurando un "federalismo fiscale" fondato sulla piena autonomia tributaria e gestionale delle regioni e dei comuni; ma completato dal principio del "coordinamento della finanza pubblica", legato alle norme dell'Unione europea in materia di coesione, di solidarietà, di sussidiarietà, di unità del mercato e di tutela della concorrenza, di limite ai "disavanzi eccessivi".

All'interno di questo disegno si colloca la funzione di garanzia della Corte dei conti, secondo i principi posti con chiarezza dalla sentenza n. 29 del 1995 della Corte costituzionale.

E' posta in discussione - nei testi base adottati dalla Commissione bicamerale - la intestazione ad un unico organo di natura magistratuale sia delle funzioni di controllo, sia della funzione giurisdizionale nella materia della responsabilità amministrativa.

Si vengono, tuttavia, delineando due punti fermi:

- la garanzia degli equilibri della finanza pubblica e della correttezza della gestione delle pubbliche risorse non può non prevedere (proprio all'interno di un disegno complessivo fondato sul sistema delle autonomie e sulla distinzione fra momento della politica e momento della gestione amministrativa), accanto ad un sistema di controllo successivo sulla gestione, un sistema di perseguimento dei comportamenti dei soggetti inseriti nell'apparato amministrativo dai quali derivino conseguenze dannose;

- tale sistema di garanzia sui comportamenti individuali deve fondarsi sulla iniziativa processuale affidata ad un organo pubblico di azione e non alle stesse amministrazioni.

Nessuna delle proposte di modifica costituzionale prevede la soppressione "tout court" dell'istituto della responsabilità amministrativa né dell'esercizio della stessa da parte del pubblico ministero.

Il vero nodo rimane allora quello della cointestazione delle due funzioni ad un unico organo, che è poi, a seconda dei punti di vista, la peculiarità o l'anomalia del modello italiano.

La considerazione conclusiva, che discende dalle linee di evoluzione della giurisprudenza, e dalla legislazione, è che ci si trovi di fronte ad una materia che non rispondendo ad una funzione di mera riparazione del danno, ma di tutela sul piano dei comportamenti individuali del corretto

svolgimento delle attività amministrative in genere e della corretta gestione delle pubbliche risorse in particolare, richieda un giudice "specialmente dedicato".

Nel momento in cui il legislatore è intervenuto assicurando il riequilibrio tra principio di autonomia e principio di responsabilità appare del tutto coerente dover ancora invocare il criterio della conoscenza e della competenza specifica nella materia.

L'attribuzione della funzione di controllo e della funzione giurisdizionale di responsabilità amministrativa ad un solo organo, in quanto fornito, per vocazione, cultura e professionalità, della stessa particolare conoscenza dei fenomeni di azione amministrativa, risponde infatti, in un disegno di razionalità e (con le garanzie di non interferenza poste dal legislatore ordinario e rese evidenti dalla diversità di esercizio delle due funzioni) ad una esigenza di garanzia non soltanto dell'intera collettività, ma della sfera di libertà del cittadino.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica

- Sommario:
1. Considerazioni generali.
 2. Il bilancio dello Stato: l'urgenza di nuove regole di controllo.
 3. Il settore statale: obiettivi e risultati
 4. Il conto delle Amministrazioni Pubbliche e gli obiettivi di Maastricht
 5. La politica di bilancio per il 1997
 6. Il DPEF 1998-2000
 7. Bilancio e ordinamento contabile

1. Considerazioni generali

1.1 Un anno fa, analizzando nella Relazione sul Rendiconto gli andamenti di finanza pubblica del 1995 - anno nel quale erano stati conseguiti obiettivi ridefiniti via via a livelli sempre più ambiziosi - la Corte formulava due ordini di considerazioni.

Si segnalava, in primo luogo, come la forte espansione dell'avanzo primario dei conti della Pubblica amministrazione, la riduzione in rapporto al prodotto interno lordo della spesa totale, l'inversione del rapporto debito/PIL costituissero indicatori certi dell'efficacia dei provvedimenti di correzione strutturale assunti fino dal 1992. Si avvertiva, tuttavia, che numerosi fattori concorrevano nel preconstituire una base di partenza meno favorevole per i conti del 1996 e degli anni seguenti: rinvii e ritardi nei pagamenti sia nella gestione di bilancio che nella gestione di tesoreria, entrate straordinarie di dimensioni inconsuete, forte accumulo di residui passivi.

I risultati del 1996 confermano quanto allora prefigurato: tutti gli indicatori di finanza pubblica segnalano un rallentamento nel percorso di riequilibrio; non tuttavia, una inversione di tendenza, come è segnalato dalla circostanza che, nel rapporto con il PIL, disavanzi e debito hanno segnato ulteriori, anche se modesti, miglioramenti.

Oltre che della sfavorevole "eredità" del 1995, peraltro, i conti pubblici del 1996 hanno risentito del progressivo deterioramento del quadro congiunturale, della ridotta efficacia dei provvedimenti correttivi e di una lieve sottostima dell'evoluzione tendenziale della spesa, soprattutto con riguardo agli enti decentrati.

Rispetto al 1995 e in termini di conti della Pubblica Amministrazione - quadro di riferimento del trattato di Maastricht - l'indebitamento netto cresce di circa 3 mila miliardi, l'avanzo primario si riduce di circa 2500 miliardi, le spese al netto degli interessi aumentano ad un tasso di due punti superiore a quello del PIL nominale, invertendo la positiva tendenza

registrata nel 1995. La pressione fiscale è risultata più elevata di circa mezzo punto in rapporto al prodotto interno lordo.

I nuovi criteri contabili concordati in sede di Ufficio statistico della Comunità europea hanno, in parte, attenuato l'impatto negativo delle tendenze in corso. Nel rapporto con il PIL, l'indebitamento e il debito sono, infatti, risultati ancora in flessione (rispettivamente per 0,3 e 0,6 punti). I progressi verso i parametri di convergenza, peraltro, sono stati assai lievi e, comunque, molto distanti dagli obiettivi iniziali.

A differenza della vicenda del 1995, ciò è accaduto nonostante la continua revisione in corso d'anno, in senso peggiorativo, dei valori programmatici.

In diverse sedi sono state ampiamente analizzate le cause di tale rilevante scostamento tra obiettivi e risultati. Anche la Corte, nella presente Relazione, affronta l'argomento soprattutto al fine di verificare se la parziale interruzione del processo di risanamento sia interamente imputabile a fattori non ripetibili o se, invece, si prefigurino rischi di andamenti non ancora posti sotto controllo. Al riguardo, la Relazione si sofferma soprattutto sul tema - già posto in luce lo scorso anno - dell'insufficiente controllo del bilancio di competenza e della continua crescita dei residui passivi.

Se ne trae la conclusione che le operazioni di rigido contenimento delle autorizzazioni di cassa e della gestione di tesoreria non consentono di risolvere, in via permanente, il problema della spesa pubblica. L'efficacia di breve periodo di tali operazioni rischia, anzi, di tradursi in un allargamento del divario tra bilancio di competenza e bilancio di cassa e in una espansione senza precedenti dei residui passivi.

2. Il bilancio dello Stato: l'urgenza di nuove regole di controllo

2.1 In una fase caratterizzata da obiettivi stringenti di riequilibrio dei conti pubblici, si conferma la tendenza deviante - già più volte messa in luce nei documenti della Corte - del bilancio di competenza dello Stato, solo marginalmente toccato dalle manovre correttive di questi ultimi anni.

Nel 1996, il saldo netto da finanziare - al netto delle regolazioni debitorie - è risultato pari a 116 mila miliardi: all'inizio del processo di risanamento della finanza pubblica, concordemente collocato nel 1992, il disavanzo del bilancio statale era di circa 115 mila miliardi, sia per la gestione di competenza che per la cassa. In quello stesso anno il fabbisogno del settore statale era pari a 156 mila miliardi e l'indebitamento netto della P.A. pari a 144 mila miliardi. Nel bilancio di previsione per il 1997 il saldo di cassa del bilancio dello Stato è fortemente ridotto (55 mila miliardi contro i 134 mila del consuntivo 1996), in linea con gli obiettivi programmatici relativi al settore statale (66 mila miliardi) e all'indebitamento netto della P.A. (58 mila miliardi). Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza resta, invece, poco sotto ai 100 mila miliardi. La dimensione del saldo netto da finanziare di competenza, dunque, è ormai stabilmente più elevata dei saldi degli aggregati più ampi di finanza pubblica. I residui totali hanno raggiunto, nel 1996, il livello di 156 mila miliardi, 33 mila oltre il livello del 1992. Se ne traggono indicazioni sfavorevoli circa le possibilità di controllo dei flussi di spesa negli anni a venire: la consistenza delle masse spendibili prefigura un potenziale di spesa che non è agevole governare attraverso meri interventi di contenimento delle autorizzazioni di cassa e di gestione dei residui. Le possibilità di controllo degli impegni di spesa sono, peraltro, assai limitate se confinate alla disciplina, più volte sperimentata, dei blocchi parziali che - riguardando una quota ridotta della spesa statale - non possono produrre effetti significativi di contenimento. Si deve tener conto, inoltre, dell'effetto negativo che tali blocchi determinano sulla composizione della spesa pubblica, concentrandosi sulle spese di investimento e impoverendo, di conseguenza, il contributo del bilancio pubblico allo sviluppo economico.

In assenza di correzione e/o soppressione delle leggi sostanziali che alimentano la spesa, si prospetta uno scenario nel quale l'accumulo di oneri derivanti da una gestione di competenza "indisciplinata" costituisce una minaccia futura per il processo di risanamento così faticosamente attuato.

L'insufficiente controllo delle autorizzazioni di competenza si è riflesso, nel corso degli ultimi anni, anche sulle possibilità complessive di controllo della finanza pubblica.

Quanto è avvenuto nel 1996 ne è la conferma più evidente: il tentativo di proseguire lungo la strada di un rigido controllo della spesa a livello di cassa si è infranto contro l'ostacolo delle ingenti disponibilità accumulate negli anni sui conti di tesoreria dagli enti destinatari dei trasferimenti statali e che costituivano risorse liquide liberamente utilizzabili dagli intestatari dei conti stessi.

Come si dirà più avanti, ne è derivato un andamento speculare, e non previsto, tra gestione di cassa del bilancio dello Stato e gestione di tesoreria. Il bilancio ha chiuso il 1996 con un disavanzo inferiore alle previsioni formulate nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 1996 (134 mila miliardi contro 142 mila circa), mentre per la gestione di tesoreria si prevedeva un forte avanzo (poco meno di 30 mila miliardi) che, invece, nei risultati è stato pressoché per intero assorbito da prelevamenti di dimensioni impreviste da parte di enti locali, unità sanitarie e altri enti decentrati.

2.2 Il proposito di porre riparo a queste vistose lacerazioni nel quadro di comando della finanza pubblica si è tradotto nell'introduzione, nella manovra di bilancio per il 1997, di drastiche riduzioni delle autorizzazioni di cassa, corredate da severi limiti ai tiraggi di tesoreria, e nell'obbligo per gli enti decentrati di ricondurre la consistenza delle proprie disponibilità di tesoreria al di sotto del 20% di quelle in essere al 1 gennaio di quest'anno, come condizione per l'erogazione dei trasferimenti statali autorizzati in bilancio.

Si tratta, ad avviso della Corte, di un meccanismo di controllo in grado di operare con efficacia nel periodo breve, anche se le disposizioni applicative prevedono la possibilità di ricorrere ad un fondo di riserva appositamente costituito.

Tuttavia, quanto più l'operazione avrà successo, tanto più si accentuerà il divario tra bilancio di competenza, non toccato che in minima parte dalle misure di contenimento, e bilancio di cassa. Ne deriverà una lievitazione dei residui passivi di dimensioni mai riscontrate nell'esperienza degli ultimi decenni.

L'obiettivo di ripristinare una relazione diretta tra il bilancio dello Stato e la Tesoreria - ricondotta alla sua funzione originaria di pura gestione dei flussi di cassa e non di canale autonomo di allocazione delle risorse pubbliche - non sembra perseguibile, dunque, con la proroga - che pure può prevedersi sin d'ora necessaria - della disciplina fondata su vincoli e limiti di cassa.

Il desiderato smaltimento delle anomale giacenze di tesoreria sarebbe, infatti, controbilanciato da un'ingentissima massa di risorse impegnate dal bilancio statale (e dagli enti decentrati di spesa) in attesa di essere erogate per fronteggiare le obbligazioni regolarmente assunte.

La più elevata controllabilità dei residui di bilancio rispetto alle giacenze di tesoreria induce a condividere l'intento - formulato nel recente DPEF 1998-2000 - di ricondurre in bilancio le principali attività e le obbligazioni oggi gestite al di fuori del bilancio (tra tutte il finanziamento dell'INPS); di procedere ad una più congrua quantificazione in bilancio della spesa sanitaria e di ricalibrare gli accreditamenti di fondi in tesoreria in relazione all'effettiva capacità di spesa degli enti destinatari dei trasferimenti statali. In tal modo, infatti, si riduce il grado di aleatorietà dell'evoluzione dei conti pubblici, e si avvia il superamento dell'anomalia grave identificabile nelle dimensioni eccessivamente ampie della gestione di tesoreria rispetto al bilancio.

Tuttavia, in presenza di stanziamenti ed impegni di competenza toccati solo marginalmente dagli interventi di contenimento, allo svuotamento delle disponibilità di tesoreria - ottenuto con l'applicazione (e la proroga) dei "limiti di cassa" - non corrisponderebbe una effettiva riduzione del debito nei confronti di soggetti terzi. Questo, a sua volta, potrà assumere, alternativamente, la forma di debito occulto (laddove gli enti decentrati siano abilitati a ricorrere ad istituzioni finanziarie e creditizie, aggirando i vincoli imposti dalla nuova disciplina) ovvero la forma di una robusta massa critica di pagamenti allorché si saranno esaurite le modalità di gestione controllata dei residui passivi.

Al netto delle considerazioni da svolgere sul contenuto di politiche di bilancio incisive sulle tendenze strutturali della spesa, si conferma indispensabile un processo di attuazione delle nuove regole che presiedono alla formazione del bilancio statale e della relativa disciplina contabile (dettata dalla legge n. 94/97), che consenta la ricostituzione di una corrispondenza puntuale tra decisioni parlamentari di allocazione delle risorse pubbliche e risultati, riducendo la distanza che oggi separa la gestione di bilancio dal conto della Pubblica amministrazione e dal Settore pubblico espresso in termini finanziari.

3. Il settore statale: obiettivi e risultati

3.1 Nel giugno 1995, la definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica scontava positivamente gli esiti delle politiche di riequilibrio strutturale attuate a partire dal 1992. Un netto miglioramento dei saldi tendenziali consentiva, infatti, di ridimensionare gli interventi correttivi necessari a proseguire lungo il percorso del risanamento. Così, il DPEF 1996-98, stimava per il 1996, 1997 e 1998 un fabbisogno tendenziale del settore statale rispettivamente pari circa a 143 mila, 150 mila e 152 mila miliardi, valori notevolmente inferiori a quelli previsti dal DPEF di un anno prima.

Corrispettivamente, il DPEF 1996-98 - assumendo l'obiettivo di conseguire, nel 1998, un'incidenza del fabbisogno sul PIL pari al 3% - precisava le dimensioni delle manovre di correzione in 32.500 miliardi per il 1996, e in 27 mila e 25 mila miliardi, rispettivamente per il 1997 e 1998: un dosaggio mediamente assai meno intenso di quello somministrato nel triennio precedente.

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

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

Per la prima volta il "collegato" (L. n. 549/95, art. 3, comma 242) conteneva una clausola di salvaguardia, in base alla quale il Governo, pur non attivando meccanismi automatici di aggiustamento, era impegnato a disporre, entro maggio 1996, provvedimenti selettivi di riduzione

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

Con riguardo alla composizione della manovra di bilancio, accanto alle stime tradizionali relative al settore statale, secondo le quali la manovra avrebbe prodotto circa 16.700 miliardi di riduzioni di spesa e poco meno di 16 mila miliardi di aumenti netti d'entrata, erano fornite, per la prima volta, valutazioni sull'impatto degli interventi sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche: gli effetti attesi, in questo caso, risultavano distribuiti in modo molto diverso commisurandosi in oltre 22 mila miliardi di maggiori entrate (pari a poco meno del 70% dell'intera manovra) e in 10 mila miliardi di risparmi di spesa. L'ampio scarto tra le due diverse valutazioni era ricondotto, in massima parte, alla natura degli interventi in materia previdenziale (aumenti dei contributi sociali, come tali rilevati solo nel conto delle Amministrazioni Pubbliche che include gli enti di previdenza) e di quelli in materia di finanza locale (la riduzione dei trasferimenti agli enti locali rilevata a livello di settore statale corrisponde a maggiori entrate proprie di tali enti nel conto delle Amministrazioni Pubbliche, che aggrega e consolida anche i bilanci della finanza locale).

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

3.2 L'esame parlamentare non produceva sostanziali modificazioni nelle dimensioni complessive della manovra. Dal lato delle entrate, le correzioni apportate durante l'iter parlamentare hanno prevalentemente interessato il provvedimento di fine anno (DL n. 565/95) che nell'impianto originario avrebbe dovuto assicurare un gettito di oltre 5 mila miliardi: le misure approvate hanno, invece, contenuto l'ammontare atteso in circa 3900 miliardi, con una parte rilevante connessa all'estensione del concordato al periodo di imposta 1994 (1500 miliardi). Inoltre, una limitata perdita di gettito, maggiore di quanto previsto nella formulazione del settembre 1995, era determinata dall'estensione del provvedimento riguardante gli incentivi fiscali agli investimenti ai territori non ricompresi nelle aree depresse (DL 10/6/94 n. 357).

Dal lato delle spese, la conversione dei disegni di legge governativi non ha prodotto modifiche significative: sono stati ridimensionati i risparmi attesi dalle misure in materia di sanità (a seguito dell'estensione dei beneficiari delle esenzioni dai tickets sui farmaci e sulle prestazioni) e, con il decreto di fine anno, sono state introdotte misure di contenimento degli stanziamenti di bilancio e delle erogazioni di cassa e posto un vincolo alla utilizzazione dei fondi speciali.

3.3 La Corte ha avuto modo in più occasioni di esprimere le proprie valutazioni sulla manovra di bilancio 1996, formulando alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa che a quelli di aumento delle entrate.

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

Al riguardo, la Corte rilevava come - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali - il taglio delle risorse

trasferite dal bilancio dello Stato avrebbe potuto tradursi, nel breve periodo, nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi.

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

Tali incertezze avevano indotto anche la Corte a ritenere probabile una certa sopravvalutazione delle stime governative circa gli effetti quantitativi della manovra; in ciò consentendo con le opinioni espresse sia da sedi istituzionali pubbliche, come la Banca d'Italia, che da istituti di ricerca economica.

La Relazione trimestrale di cassa, presentata a fine aprile 1996, confermava questi timori. A seguito del mutato quadro economico e di uno "sconfinamento" del fabbisogno tendenziale allora attribuito a fattori contingenti, veniva effettuata una prima revisione verso l'alto degli obiettivi: il fabbisogno era fissato a 119 mila miliardi (con uno scostamento di 9600 miliardi rispetto all'obiettivo originario) l'avanzo primario a 74600 miliardi (circa 6 mila al di sotto della stima iniziale).

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

3.4 La correzione degli obiettivi apportata in sede di Relazione trimestrale si rivelava presto insufficiente. Il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali e le non favorevoli rilevazioni sull'andamento dei conti pubblici nei primi mesi del 1996, imponevano la messa a punto di una manovra integrativa, con il proposito di ricondurre le tendenze sul tracciato prestabilito (sinteticamente rappresentato da un rapporto fabbisogno/PIL del 5,8% nel 1996, del 4,5% nel 1997 e del 3% nel 1998). La prima fase dell'azione di riequilibrio si è tradotta nelle disposizioni urgenti contenute nel DL 20 giugno 1996, n. 323, attraverso le quali il governo si proponeva di conseguire un contenimento del fabbisogno di circa 16 mila miliardi per il 1996, con effetti in larga misura valutati come permanenti.

Correzioni ulteriori del fabbisogno erano attribuite a risparmi crescenti sulla spesa per interessi (da poco più di 1000 miliardi nel 1996 a 4500 miliardi nel 1999).

Con riguardo alle misure del DL n. 323/96, le valutazioni ufficiali assegnavano agli interventi sulla spesa il compito di contenere il fabbisogno per circa 11 mila miliardi nel 1996, mentre alla manovra sulle entrate erano attribuiti effetti di gettito per circa 5 mila miliardi nel 1996.

In sede di audizione presso le Commissioni Bilancio riunite della Camera e del Senato (3 luglio 1996), in occasione della presentazione del DPEF 1997-99, la Corte ebbe modo di osservare che i contenuti effetti dei provvedimenti di riduzione degli stanziamenti di bilancio e di blocco degli impegni e l'incertezza circa il grado di adesione e di reazione degli operatori alle misure relative alle entrate costituivano fattori di rischio ai fini di una puntuale realizzazione dei risultati attesi.

La dimensione del provvedimento di urgenza, notevolmente superiore allo sconfinamento registrato nel marzo 1996, mirava a compensare un ulteriore appesantimento delle prospettive macroeconomiche.

Assumendo la piena realizzazione degli interventi della "manovrina", il DPEF 1997/99, presentato alla fine di giugno, procedeva ad una seconda revisione degli obiettivi per il 1996, riconducendo la stima del fabbisogno del settore statale a 113 mila miliardi. I positivi effetti attesi dalle misure del DL 323 erano, infatti, bilanciati dai riflessi negativi delle nuove proiezioni economiche per il 1996 (un tasso di crescita reale del PIL ridotto all'1,2%, un'inflazione stimata pari al 3,5%).

Un'ultima revisione verso l'alto degli obiettivi 1996 era effettuata nel settembre scorso con la Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997 e la contestuale Nota di aggiornamento al DPEF 1997-99. Il quadro macroeconomico assunto a base delle nuove stime doveva, infatti, registrare dati di preconsuntivo assai sfavorevoli: il tasso di sviluppo del PIL era ridimensionato allo 0,8%, la variazione dei prezzi al consumo era stimata di poco inferiore al 4% (ma con i prezzi impliciti del prodotto interno lordo al 4,7%).

Il fabbisogno del settore statale risaliva a 123 mila miliardi (6,6% in percentuale del PIL), l'avanzo primario si collocava a 72.600 miliardi (3,9% del PIL).

3.5 Mentre nel 1995 i risultati di finanza pubblica, riferiti al settore statale, confermavano gli obiettivi ai livelli via via più ambiziosi ridefiniti in corso d'anno, il 1996 ha segnato un percorso opposto: nonostante il continuo procedere a revisioni verso l'alto della previsione di fabbisogno, i dati di consuntivo hanno registrato un debordo di notevoli dimensioni.

Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è infatti risultato pari a circa 132 mila miliardi, quindi più elevato (per circa 4500 miliardi) rispetto al valore del 1995 e sostanzialmente in linea con la proiezione tendenziale formulata nel settembre del 1995 all'atto della predisposizione della manovra di bilancio.

Dunque, gli interventi correttivi approvati sia con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati che con il decreto legge n. 323/96 - che, secondo le stime governative, avrebbero dovuto assicurare un miglioramento del saldo complessivamente dell'ordine dei 50 mila miliardi - non sono stati in grado di controbilanciare una forte tendenza all'espansione del disavanzo.

Se si tiene conto delle riclassificazioni contabili approvate dall'Ufficio statistico della Comunità Europea - al fine di consentire confronti omogenei - lo sconfinamento del 1996 è stato pari, per il fabbisogno del settore statale, a circa 33 mila miliardi rispetto agli obiettivi iniziali del DPEF 1996/98 (giugno 1995) e a circa 19 mila miliardi rispetto all'ultima revisione dell'obiettivo formulata in sede di Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997 (settembre 1996).

Pur nella oggettiva difficoltà di individuare e, soprattutto, di attribuire un peso distinto alle molteplici cause dello scostamento, si può rilevare che esse possono essere ricondotte ai seguenti principali fattori:

- il peggioramento continuo del quadro congiunturale nel corso del 1996, che si è chiuso con una crescita del PIL dello 0,7% e con un'inflazione del 5,1% in termini di deflatore del prodotto lordo (3,9% in termini di prezzi al consumo);
- la probabile minore efficacia, rispetto alle stime ufficiali, dei provvedimenti correttivi contenuti nella legge finanziaria e nel collegato e, soprattutto, nel decreto-legge di giugno 1996;
- gli errori di previsione dell'evoluzione tendenziale di entrate e spese, con particolare riguardo agli enti decentrati, che hanno operato tiraggi dalle proprie disponibilità di tesoreria con intensità e tempi tali da alleggerire i conti pubblici del 1995 e concentrare gli aggravi sul 1996.

3.6 Sia rispetto agli obiettivi programmatici iniziali che rispetto ai valori ridefiniti nel settembre scorso, lo sconfinamento è attribuibile, pressoché per intero, all'andamento della spesa. In particolare il confronto dei risultati 1996 con le previsioni esposte nell'ultima Relazione Previsionale e programmatica evidenzia, per le spese, uno scostamento negativo di oltre 15 mila miliardi (circa 27 mila rispetto alle previsioni iniziali) e, per le entrate finali, di meno di 4 mila miliardi (un valore analogo anche rispetto alle previsioni iniziali). Con riguardo agli incassi, va sottolineato che, nell'anno, si è determinata una parziale compensazione tra un andamento delle entrate tributarie inferiore alle previsioni e una crescita più favorevole del previsto per le entrate di natura diversa.

Il modesto contributo degli incassi allo scarto tra saldi programmatici e risultati, in presenza di una forte caduta della crescita reale dell'economia, si spiega se si tengono presenti alcuni elementi connaturati ai meccanismi del prelievo. In primo luogo, la flessione in termini reali, ben superiore rispetto alle previsioni, del prodotto interno lordo e dei consumi - e, quindi, della base imponibile - è stata compensata da un'accelerazione della componente inflazionistica (maggiore per il deflatore del prodotto, minore per la domanda di consumo). Ne è derivata una modesta differenza nella variazione del PIL nominale (6,5% nelle previsioni iniziali contro il 5,8% del consuntivo) e, pertanto, un limitato effetto di contenimento del gettito. Inoltre, va ricordato che, per la gran parte delle imposte, la relazione tra incassi e basi imponibili si esplica con sfasamenti temporali di ampiezza significativa, così che i risultati del gettito 1996 sono da attribuire al buon andamento economico del 1995 (ciò che appare, con tutta evidenza, con riguardo alla dinamica dei profitti d'impresa e a quella correlativa dell'IRPEG).

Se le cause dello sconfinamento sono, dunque, da attribuire all'andamento della spesa, lo scarto e, quindi, l'errore di previsione maggiore è concentrato sui trasferimenti (oltre 20 mila miliardi rispetto alle stime di settembre) e, in particolare, su quelli destinati alle Regioni, agli enti locali e alla spesa sanitaria.

In generale, può osservarsi che le azioni di contenimento predisposte per il controllo della spesa in questi comparti non si è rivelato, nel 1996, adeguatamente efficace: la riduzione dei trasferimenti di bilancio è stata, infatti, vanificata dall'utilizzo senza vincoli delle giacenze di tesoreria, dei proventi di mutui riscossi in anni precedenti e da un aumento delle erogazioni da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

Una componente non secondaria dello scostamento previsioni/risultati è, inoltre, imputabile ai maggiori trasferimenti agli enti previdenziali diversi dall'INPS e ai maggiori pagamenti di pensioni pubbliche, connessi essenzialmente alla coesistenza, nei primi mesi del 1996, del vecchio e del nuovo regime previdenziale.

In conclusione, quanto è avvenuto nel 1996 costituisce una conferma dei timori e delle preoccupazioni espresse in più occasioni anche dalla Corte. Nella Relazione dello scorso anno, nel sottolineare i risultati molto positivi ottenuti nel 1995, si avvertiva come non andasse "sottovalutato il ruolo che, nel conseguimento dei positivi risultati del 1995, hanno avuto rinvii e ritardi di pagamenti....." e si segnalava il rischio di possibili riflessi destabilizzanti sugli anni a venire. Alla base degli esiti favorevoli del 1995 si riscontravano, infatti, numerosi fattori anomali e non ripetibili:

- i ritardi nell'applicazione dei contratti del pubblico impiego;
- la ridotta attività di spesa delle USL nella fase della trasformazione in aziende;
- la natura straordinaria di un'ampia quota delle manovre sulle entrate;
- i limitati prelevamenti dei conti di Tesoreria negli ultimi mesi dell'anno.

3.7 Rispetto al 1995 il fabbisogno e l'avanzo primario, peggiorati in valore assoluto, hanno, comunque, segnato un ulteriore progresso in rapporto al PIL, con un'incidenza rispettivamente pari al 7% e al 3,2% (7,2% e 3,7% nel 1995).

La spesa primaria (al netto degli interessi) - che nel 1995 era rimasta sostanzialmente stazionaria sui livelli del 1995 - ha registrato una notevole accelerazione, con un incremento di circa il 7% per i pagamenti totali e di oltre l'8% per quelli correnti: una dinamica ben più rapida di quella del prodotto interno lordo (5,8% in termini nominali).

In forte aumento, sono risultate le spese di personale (8,6% (?) se si tiene conto, per omogeneità di confronto, delle modifiche al regime contributivo dei dipendenti statali), i trasferimenti correnti alle regioni, soprattutto con riguardo alla spesa sanitaria (9,5%), i trasferimenti correnti agli enti locali (9,5%) e, sempre con riguardo a Comuni e Province, i mutui e le anticipazioni (56%).

Da segnalare, inoltre, il maggiore onere relativo ai rapporti con l'Unione Europea, la quale nel 1996 ha fortemente aumentato i prelievi dal conto di tesoreria su cui transitano le risorse comunitarie, nel mentre si verificavano minori riversamenti di eccedenze dal bilancio comunitario.

3.8 Nonostante un ulteriore aumento della consistenza del debito pubblico, nel 1996 la spesa per interessi del settore statale è risultata pari a 191.500 miliardi, in flessione, sia pure molto limitata, rispetto al 1995, anno nel quale invece si era ancora verificato un forte aumento (circa 20 mila miliardi) rispetto al 1994. La flessione registrata nel 1996 appare ben più accentuata (quasi 5 mila miliardi) nei confronti delle previsioni aggiornate in occasione della RPP per il 1997 (settembre 1996).

La rapidissima diminuzione dei tassi d'interesse intervenuta nell'ultimo trimestre dell'anno - e che ha condotto il livello dei tassi a fine anno circa 3 punti al di sotto dei valori di gennaio - giustifica uno scostamento così ampio, e in un intervallo temporale così breve, tra preconsuntivo e consuntivo.

Nel 1996 l'andamento dei rendimenti interni e la politica di gestione del debito sono stati fortemente condizionati dalle aspettative degli operatori sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

A partire dalla fine di aprile i rendimenti interni a lungo termine iniziavano un percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi: già alla metà di settembre il livello del differenziale italo-tedesco si collocava intorno al 3%, 150 punti base sotto i valori di inizio anno.

A fine settembre, poi, la presentazione di una robusta 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.

La discesa dei tassi, oltre a facilitare il collocamento dei titoli del debito pubblico, determina una ricomposizione in direzione dell'allungamento della vita media del debito.

Infatti, da un lato la diminuzione dei tassi di interesse aumentava la domanda di titoli pubblici a lungo termine a tasso fisso, dall'altro lato la prospettiva di ingresso nell'UME mutava le convenienze dell'emittente verso i titoli a tasso variabile o di scadenza non troppo lontana.

Il risultato di queste spinte opposte consisteva in 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), in un rinnovato successo dei CTZ biennali e in una forte diminuzione della consistenza dei BOT. Le emissioni dei BTP, invece, pur mantenendo il primato come fonte di copertura, diminuivano sostanzialmente nel confronto con l'anno precedente.

In tal modo, si potevano 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.

3.9 Nella Relazione dello scorso anno si osservava come l'azione di finanza pubblica fosse condizionata dal diverso grado di controllo della gestione di bilancio dello Stato e dalla gestione di tesoreria, dal cui operare congiunto (sovente in senso compensativo) deriva il conseguimento degli obiettivi programmatici in termini di fabbisogno.

Negli ultimi anni, in presenza di un crescente rigore nell'impostazione del bilancio di cassa dello Stato, la gestione di tesoreria ha operato - al di là delle previsioni originarie di una gestione dei flussi di cassa - come canale aggiuntivo di finanziamento dei programmi di spesa; e ciò anche a causa della sottovalutazione, nel bilancio dello Stato, degli oneri di alcuni grandi comparti di spesa (fabbisogno INPS e Fondo Sanitario nazionale).

Il fenomeno è molto evidente se si pongono a confronto previsioni iniziali (rese note ciascun anno con la prima Relazione trimestrale di cassa) e consuntivi. Così come nel 1995, anche nel 1996 mentre il bilancio di cassa dello Stato ha registrato uno squilibrio inferiore a quello previsto ad inizio d'anno (134 mila miliardi contro 142 mila), la Tesoreria - per la quale era programmato un avanzo di circa 28 mila miliardi - ha chiuso il 1996 con un avanzo di poco più di 2 mila miliardi.

Se si considera l'ultima revisione delle stime effettuate in corso d'anno (quella contenuta nella RPP del settembre scorso) si può constatare che, a consuntivo, lo sconfinamento del fabbisogno del settore statale che, come si è già ricordato, è stato dell'ordine dei 19 mila miliardi, si è verificato nonostante un miglioramento del saldo del bilancio statale di oltre 7 mila miliardi. In altri termini, la gestione del bilancio è estranea allo "sfondamento" delle previsioni, mentre alla Tesoreria è imputabile uno scostamento che, rispetto alle stime della RPP, si colloca intorno ai 26 mila miliardi.

Alla base di tale risultato vi sono comportamenti, difforni da quanto programmato, dei principali enti titolari di conti (Regioni, Province, Comuni, Enti previdenziali, enti pubblici ed imprese).

L'esito del 1996 ha riproposto, pertanto, il problema del controllo dei flussi di cassa in una situazione caratterizzata da modalità di utilizzazione dei fondi disponibili in Tesoreria incompatibili con i programmi di rapido riequilibrio dei conti pubblici.

Con la manovra di bilancio per il 1997, come si dirà più avanti, si è avviata una complessa strategia intesa a ridurre i rischi di una perdita di controllo della dinamica della spesa, contenendo fortemente le erogazioni di bilancio ma, contestualmente, introducendo severi limiti all'uso delle giacenze di Tesoreria.

4. Il conto delle Amministrazioni Pubbliche e gli obiettivi di Maastricht

4.1. L'esame degli andamenti della finanza pubblica condotto sulla base degli schemi della contabilità nazionale, includendo le risultanze dei maggiori centri esterni al settore statale (Regioni, Province, Comuni ed Enti di previdenza), consente una rappresentazione più completa dei risultati del 1996.

Il riferimento, in sede di contabilità nazionale, alle sole operazioni finali di natura economica (con esclusione delle partite finanziarie) permette, inoltre, di raccordare più correttamente l'andamento dei flussi di finanza pubblica all'evoluzione delle grandezze macroeconomiche e di disporre di una base informativa suscettibile di confronti internazionali omogenei. E', pertanto, al conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche che, sia in sede di consuntivi che di previsioni, si deve fare riferimento per la verifica degli obiettivi di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht.

Così come per il settore statale, si deve preliminarmente rilevare che le rilevazioni di consuntivo per il 1996 incorporano gli effetti derivanti dalle nuove regole contabili definite dall'EUROSTAT (Ufficio Statistico delle Comunità Europee) e che, nel caso dei conti delle

Amministrazioni Pubbliche comportano un minor indebitamento netto valutato, per il 1996, in oltre 6600 miliardi. Le riclassificazioni, estese anche agli anni precedenti e successivi al 1996, riguardano essenzialmente l'attribuzione allo Stato del debito delle Ferrovie, con la conseguente riduzione dei trasferimenti a favore di queste ultime e l'imputazione della sola quota interessi alla spesa per interessi dello Stato.

L'altra operazione contabile di rilievo concerne l'adozione del criterio di cassa, in luogo di quello di competenza precedentemente adottato, per la contabilizzazione dei rendimenti dei buoni fruttiferi postali.

Anche per i conti delle Amministrazioni Pubbliche i risultati del 1996 segnalano un notevole scarto rispetto agli obiettivi, sia iniziali che ridefiniti in corso d'anno, e - nei valori assoluti - un peggioramento rispetto al 1995.

L'indebitamento netto è risultato pari a circa 126 mila miliardi, poco più di 3 mila miliardi più elevato del valore del 1995. L'incidenza sul PIL - parametro chiave per le verifiche europee di convergenza - si è tuttavia, ulteriormente ridotta, passando dal 7% circa del 1995 al 6,7%.

A differenza di quanto avvenuto nel 1995, il miglioramento del rapporto indebitamento/PIL è da imputare alle entrate cresciute del 6,8% e, quindi, più rapidamente del prodotto lordo. La pressione fiscale, pertanto, dopo la sostanziale stazionarietà del 1995, è tornata ad aumentare di circa 0,5 punti percentuali, raggiungendo il 42,4% sul PIL, valore che colloca l'Italia - come si rileva nel recente Rapporto Annuale dell'ISTAT - in una posizione intermedia tra i paesi europei: nettamente al di sotto di Francia, Danimarca, Olanda e paesi dell'Europa settentrionale, poco al di sotto della Germania, ma al di sopra di Regno Unito, Irlanda, Spagna e Portogallo.

Le spese totali della Pubblica Amministrazione - fortemente compresse nel 1995, allorché erano cresciute ad un tasso (3,4%) molto inferiore a quello del prodotto interno lordo espresso in termini nominali - hanno fatto registrare una dinamica molto più sostenuta (6,3%), tornando a segnare un aumento dell'incidenza sul PIL (53,2%), con una netta inversione della tendenza in atto dal 1994 (58,3% nel 1993, 55,3% nel 1994, 52,9% nel 1995).

In presenza di una spesa per interessi ferma sul livello del 1995 e, pertanto, in netta flessione rispetto al prodotto lordo, l'avanzo primario si è ridotto di circa 2500 miliardi rispetto al 1995, collocandosi, a poco più di 75 mila miliardi. Anche rispetto al PIL l'avanzo primario ha segnato una lieve diminuzione (dal 4,4% del 1995 al 4%); resta, tuttavia, significativo il progresso, dell'ordine del 3% di PIL, registrato nel breve arco di tre anni.

4.2 Come già posto in evidenza nell'analisi dei conti del settore statale, l'inversione di tendenza tra il 1995 e il 1996 è, per molti versi, da imputare al venir meno di circostanze che, per effetto di decisioni consapevoli o di circostanze contingenti, avevano largamente contribuito agli straordinari risultati di finanza pubblica del 1995. Oltre alla forte decelerazione della crescita economica, numerosi fattori hanno, infatti, influito negativamente sui conti del 1996, dal lato sia delle spese che delle entrate. L'appesantimento delle spese è, prevalentemente, dovuto agli effetti connessi ai rinnovi dei contratti dei pubblici dipendenti, soprattutto per il pagamento degli arretrati; al ritardato adeguamento al tasso di inflazione effettivo dei trattamenti pensionistici e alla cessazione del blocco dei pensionamenti; alla forte ripresa dell'attività di investimento delle Amministrazioni, soprattutto a livello locale; ai maggiori esborsi netti a favore dell'Unione Europea; all'accelerazione dei pagamenti in titoli dei crediti d'imposta, sostanzialmente sospesi nel 1995. Sul fronte delle entrate, nel 1996 si è registrata un'incidenza molto più contenuta dei proventi di natura straordinaria, per l'affievolimento degli effetti dei pregressi provvedimenti sul concordato per adesione e sul condono edilizio.

4.3 Analizzando le principali voci del conto della Pubblica Amministrazione si rilevano le seguenti principali indicazioni.

Le entrate tributarie complessive (imposte dirette, indirette e in conto capitale) sono cresciute, nel 1996, del 6,5%, un andamento che segnala un'elasticità rispetto al PIL superiore a 1,1 ma che, per quanto detto poc'anzi, risulta penalizzato dalla forte componente di entrate "una tantum" che hanno influenzato il gettito 1995.

Nonostante la concentrazione degli interventi correttivi (istituzione di nuovi tributi, modifiche delle aliquote, accelerazione dei versamenti) nel comparto delle imposte indirette, la moderata crescita registrata nel 1996 (6,3%) è da imputare, essenzialmente, al basso contributo offerto dall'IVA, cresciuta - al lordo della quota UE - di solo il 3,4% rispetto al 1995. L'andamento riflessivo delle basi imponibili - e, in particolare, dei consumi - ne spiega solo in parte il risultato negativo.

Le imposte dirette, al contrario, hanno segnato un incremento molto superiore a quello del 1995 (9,3% contro 6,4%): un risultato positivo che si ricollega anche ai ritardi con il quale i favorevoli andamenti delle principali basi imponibili del 1995 si sono riflessi sul gettito dei tributi in esame.

In particolare, mentre l'IRPEF ha registrato un incremento appena superiore a quello del PIL nominale (6,3% contro 5,8%) ma in linea con l'incremento medio delle entrate tributarie, una notevole espansione ha riguardato il prelievo relativo all'IRPEG (22,2%), e all'ILOR (26%) (che si sono avvantaggiate della favorevole evoluzione dei margini di impresa nel 1995) e all'imposta sostitutiva sugli interessi e i redditi da capitale (19,9%), in virtù della crescita delle ritenute sugli interessi dei depositi bancari e degli effetti della norma con la quale è stata disposta l'unificazione dell'aliquota d'imposta sulle diverse forme di deposito.

In relazione alla più sostenuta dinamica delle retribuzioni le entrate per contributi sociali (relativi a previdenza e sanità) sono cresciute del 7,3% rispetto al 1995: la variazione positiva risulta, tuttavia, amplificata - per un effetto valutabile nello 0,8% - dalla contabilizzazione nel 1996 di una quota di versamenti contributivi a carico dei lavoratori relativi ad anni precedenti nella fase delicata del passaggio dal vecchio regime al sistema che ha affidato all'INPDAP la gestione previdenziale per i dipendenti dello Stato (L. n. 334/95).

4.4 Passando ad esaminare le principali voci della spesa, si osserva che:

- le retribuzioni lorde della Pubblica Amministrazione sono aumentate dell'8,2% (del 6,5% se si opera correttamente la stessa depurazione di contributi ora menzionata) e, quindi, con uno scarto significativo rispetto alla variazione dei prezzi al consumo (3,9%);

- i consumi intermedi, fermi nel 1995, sono cresciuti del 5,5%, soprattutto per l'accelerazione negli acquisti di beni e servizi degli enti locali (8,6%) e delle USL (5%);

- le prestazioni sociali, che rappresentano oltre il 35% della spesa pubblica totale e che nel precedente triennio avevano mantenuto un ritmo medio annuo di crescita intorno al 5%, nel 1996 hanno registrato una forte spinta (7,4%), a causa, soprattutto, delle prestazioni previdenziali, sostenute, come già ricordato, dalla fine del blocco dei pensionamenti di anzianità, dalla riattivazione del meccanismo di adeguamento dei trattamenti al tasso di inflazione e dall'aumento delle liquidazioni per fine rapporto. In crescita, ma in linea con l'incremento medio della spesa totale, sono risultate le prestazioni sanitarie, che si erano significativamente ridotte nel 1995;

- i contributi alla produzione - grandezza sulla quale si sono concentrati i maggiori effetti delle operazioni di riclassificazione contabile disposte dall'EUROSTAT - hanno segnato una crescita molto contenuta (2,3%), che fa seguito alla forte diminuzione del 1995 (-14%);

- tra le spese in conto capitale, si è rafforzata la ripresa, già accennata nel 1995, degli investimenti (8,1%), principalmente per l'attività degli enti locali, mentre è tornata a crescere la

spesa per trasferimenti, sulla quale ha inciso notevolmente la messa a regime dei nuovi strumenti di sostegno delle aree depresse. Come si è segnalato, infine, i rimborsi dei crediti d'imposta in titoli di Stato, pressoché integralmente rinviati nel 1995, hanno contribuito alla crescita delle altre uscite in conto capitale per circa 5400 miliardi;

— la spesa per interessi, già analizzata nelle tendenze e nelle principali determinanti con riguardo all'aggregato "settore statale", si è assestata su un valore non diverso da quello del 1995 e di poco superiore ai 200 mila miliardi. Sulla dimensione di tale grandezza si sono riflessi - con un effetto di miglioramento netto non di molto superiore ai 400 miliardi - i nuovi criteri, approvati in sede europea, di contabilizzazione degli interessi sui mutui delle Ferrovie dello Stato (maggiori interessi della Pubblica Amministrazione per circa 6300 miliardi) e di registrazione per cassa degli interessi sui buoni postali fruttiferi (minori interessi per circa 6700 miliardi).

4.5 In un contesto di finanza pubblica sottoposto a non lievi pressioni dal ciclo economico negativo e dal "rimbalzo" di una spesa pubblica imbrigliata nel 1995 da misure non ripetibili, gli indicatori di convergenza hanno seguito a segnare progressi: oltre al miglioramento del rapporto indebitamento/PIL, di cui si è già detto, anche il rapporto debito/PIL, che solo nel 1995 aveva iniziato la flessione, è migliorato di 0,6 punti percentuali: nella nuova serie, che tiene conto delle definizioni concordate in sede EUROSTAT, nel 1996 si è assestato su un valore di 123,8, molto più elevato rispetto alla quasi totalità dei partners europei ma, a differenza di questi, in fase di riduzione.

5. La politica di bilancio per il 1997

5.1 Nell'esaminare il difficile percorso della finanza pubblica nel 1996, si è già avuto modo di ricordare che, prima dell'estate scorsa, al momento di definire indirizzi e obiettivi per gli anni 1997 e seguenti, si percepiva l'esigenza preliminare di correggere tempestivamente le tendenze dei conti pubblici, già ampiamente fuori linea rispetto alle proiezioni programmatiche. La manovra di inizio estate 1996 (DL 323/96) è stata, pertanto, il primo stadio del programma economico-finanziario del nuovo governo. Ad esso faceva immediatamente seguito il DPEF 1997/99 che, sulla base degli effetti della citata manovra integrativa e, quindi, delle stime aggiornate di preconsuntivo per il 1996, fissava il quadro programmatico di finanza pubblica per il triennio successivo.

Il programma triennale muoveva da proiezioni tendenziali che per il 1997, 1998 e 1999 indicavano un fabbisogno del settore statale rispettivamente pari a 121 mila, 118 mila e 116 mila miliardi. Veniva, quindi, riconfermato l'indirizzo strategico di pervenire solo nel 1998 ad un'incidenza del fabbisogno sul PIL del 3%, mentre per il 1997 si assumeva un obiettivo intermedio del 4,5%. Il profilo di graduale avvicinamento agli obiettivi del trattato di Maastricht richiedeva, pertanto, interventi correttivi, con effetti permanenti, dell'ordine di 32 mila miliardi nel 1997 e 22 mila miliardi nel 1998. In tale scenario, per il 1999 si prefigurava la auspicabile prospettiva di assenza di misure di segno restrittivo, ma, al contrario, di un possibile graduale alleggerimento della pressione tributaria.

Gli indirizzi fondamentali proposti dal DPEF consistevano:

- nel netto prevalere degli interventi correttivi sulla spesa, pari nel 1997 a circa il doppio di quelli sulle entrate (21 mila contro 11 mila);
- nell'obiettivo di invarianza della pressione fiscale, nel quadro di una politica tributaria diretta a compensare il venir meno di gettiti di natura straordinaria;

— nella concentrazione dei risparmi attesi nel comparto della spesa al netto degli interessi, ma con un crescente ricorso ad azioni di razionalizzazione e di incentivazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

In occasione dell'audizione parlamentare del 3 luglio 1996, la Corte esprimeva alcune prime valutazioni su tali propositi, definendo "assai ambiziosi" gli obiettivi del DPEF 1997/99. Sorreggeva tale giudizio l'osservazione delle proiezioni tendenziali relative ai settori critici della spesa pubblica (prestazioni sociali, retribuzioni e consumi intermedi) che, ad avviso della Corte, rendevano difficilmente raggiungibili gli obiettivi di riequilibrio fissati nel DPEF, senza l'adozione di nuove misure correttive tali da realizzare riduzioni di spesa in tali comparti. E ciò anche per la crescente aleatorietà degli effetti dei provvedimenti correttivi allorché si riduce l'area delle misure di controllo diretto a favore di azioni di riordino e di ammodernamento, il cui rendimento è condizionato dalla misura e dai tempi della reazione delle amministrazioni.

5.2 Al momento di predisporre la legge finanziaria e i provvedimenti collegati per il 1997, il governo decideva di accelerare il percorso di riequilibrio di finanza pubblica, puntando a conseguire, fin dal 1997, l'obiettivo di un rapporto tra indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e PIL pari al 3%, in linea con i parametri richiesti dal Trattato di Maastricht.

Le meno favorevoli proiezioni tendenziali dei conti pubblici, che già in quella fase scontavano un significativo sconfinamento del fabbisogno del 1996, unitamente alla necessaria revisione verso il basso delle previsioni macroeconomiche, rendevano particolarmente intenso lo sforzo aggiuntivo da compiere per raggiungere, in anticipo, gli obiettivi europei.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF 1997/99, presentata al Parlamento all'inizio di ottobre, venivano ricalibrati gli interventi correttivi necessari per realizzare, nel triennio, i saldi programmatici definiti nel DPEF 1997/99 e, contemporaneamente, era definito un "intervento straordinario per l'Europa" in grado di anticipare al 1997 l'obiettivo del 3%.

Nel complesso, la misura degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il 1997 risultava quasi raddoppiata rispetto alle iniziali indicazioni programmatiche del DPEF (da circa 32 mila miliardi a circa 62 mila miliardi).

Una parte della manovra complessiva, definita "strutturale", era programmata per produrre un effetto di contenimento del fabbisogno pari a 37.500 miliardi nel 1997, in conseguenza di riduzioni di spesa per circa 25.000 miliardi e di maggiori entrate per circa 12.500 miliardi. A questo primo blocco di misure si accompagnava il cosiddetto "Intervento per l'Europa", stimato originariamente in 25.000 miliardi, e che si sarebbe realizzato per metà attraverso "una contribuzione straordinaria sui redditi" (art. 83.1 del provvedimento collegato) e per l'altra metà attraverso "misure selettive di miglioramento del fabbisogno", che al momento della presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati erano imprecisate operazioni di riclassificazioni contabili e di tesoreria.

Nel complesso, agli interventi sulle entrate era assegnato il compito di assicurare un gettito commisurato, in termini di settore statale, in circa 25 mila miliardi, a fronte di una manovra totale di 62.500 miliardi (50 mila al netto delle operazioni contabili). Le valutazioni ufficiali formulate al momento della presentazione della manovra di bilancio non facevano distinzioni, circa gli effetti delle misure proposte, tra il conto del settore statale e il conto delle amministrazioni pubbliche, ben più significativo per la verifica di congruità degli interventi rispetto ai parametri di Maastricht.

5.3 La manovra di riequilibrio della finanza pubblica per il 1997 ha trovato attuazione con la legge finanziaria (L.663/96), con il provvedimento collegato "Misure di razionalizzazione della

finanza pubblica" (L.662/96) e con il decreto di fine anno "Misure urgenti in materia tributaria, finanziaria ecc." (D.L. 669/96), convertito nella legge n. 30 del 1997.

All'approvazione parlamentare di tali provvedimenti si affiancava, più di recente, l'approvazione da parte di EUROSTAT (l'ufficio statistico delle Comunità europee) delle citate riclassificazioni e revisioni di criteri contabili, che ha consentito di precisare natura ed effetti delle misure selettive di riduzione dell'indebitamento prospettate nella Nota di aggiornamento al DPEF.

Le modifiche all'originario impianto della manovra introdotte nel corso del dibattito parlamentare non hanno comportato variazioni quantitative di rilievo sui saldi, mentre hanno prodotto significative correzioni nella composizione tra poste d'entrata e di spesa. Nel complesso - assumendo la realizzazione delle ipotesi assunte dal governo nelle relazioni tecniche - l'effetto d'impatto delle misure di contenimento del fabbisogno non dovrebbe discostarsi dai circa 62 mila miliardi indicati dalla Nota di aggiornamento al DPEF e dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1997. Nel disegno originario del DPEF 1997/99, tuttavia, la manovra di bilancio affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati era stata impostata in modo da assicurare la netta prevalenza degli interventi di contenimento della spesa, che avrebbero dovuto produrre effetti pari a circa il doppio di quelli sulle entrate nel 1997. Quanto alle entrate, il criterio seguito consisteva nel compensare il venir meno del gettito di imposte e tasse di natura straordinaria, ma nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione tributaria. La decisione del governo di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una composizione della manovra complessiva diversa da quella deliberata nel DPEF.

Lo scostamento era già percepibile nelle proposte governative sottoposte al Parlamento che, al netto delle operazioni contabili, delineavano un pacchetto di interventi composto per metà da maggiori entrate e per metà da contenimenti di spesa.

L'incidenza relativa dei diversi interventi si è ulteriormente modificata nella direzione di un rilievo maggiore dei provvedimenti tributari e, in generale, relativi all'entrata, a seguito dell'approvazione parlamentare e del completamento della manovra. Lo scarto rispetto ai propositi iniziali appare con maggiore evidenza se si guarda al conto delle amministrazioni pubbliche. Secondo stime della Banca d'Italia, e al netto delle riclassificazioni contabili, le maggiori entrate sarebbero nel 1997 di poco inferiori ai 28 mila miliardi contro circa 18.500 miliardi di minori spese. Infatti, come è già stato messo in evidenza in occasione della manovra dello scorso anno, la divergenza nella ripartizione della manovra tra i conti del settore statale e della P.A., è attribuibile alle caratteristiche di alcune misure (soprattutto nei settori della finanza locale e della previdenza) che, classificate come minori spese in termini di settore statale, corrispondono a maggiori entrate tributarie o contributive a livello di conti delle Amministrazioni pubbliche. In proposito, nella manovra di quest'anno la questione riguarda essenzialmente la contabilizzazione degli effetti della misura, prevista dal "collegato", di armonizzazione contributiva per i dipendenti pubblici (circa 2500 miliardi di benefici attesi), valutata come minore spesa per il settore statale e, invece, come maggior prelievo contributivo per la P.A.

In termini di contabilità nazionale, peraltro, le riclassificazioni contabili consentite dall'EUROSTAT (trattamento degli interessi sul risparmio postale, riclassificazione del debito delle Ferrovie dello Stato ecc.) produrranno effetti - sostanzialmente riferibili al comparto della spesa - quantitativamente maggiori (poco meno di 16 mila miliardi) rispetto a quelli registrati in termini di settore statale (circa 11.500 miliardi).

A seguito di questa ristrutturazione della manovra, gli interventi di prelievo tributario e contributivo risultano poco inferiori al 60% dell'intero pacchetto, al netto delle riclassificazioni: ne discende che l'obiettivo iniziale di invarianza della pressione fiscale nel 1997 non sarà conseguito.

5.4 Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, presentata al Parlamento nello scorso mese di marzo, la Corte ha, come di consueto, analizzato i provvedimenti che compongono la manovra di bilancio per il 1997. Ad essa si rinvia per le puntuali osservazioni sulla congruità delle valutazioni relative agli interventi sulla spesa e sulle entrate.

In termini generali, la Corte - pur aderendo ai giudizi formulati nelle diverse sedi istituzionali e dai maggiori centri di ricerca economica circa la sostanziale correttezza delle quantificazioni offerte dalle relazioni tecniche governative - avanzava tre osservazioni principali:

- in primo luogo, si sollevavano perplessità intorno alle valutazioni dei saldi tendenziali dei conti pubblici, sia per i possibili riflessi dello sconfinamento del 1996 che a causa della scarsa trasparenza e degli insufficienti raccordi tra bilancio dello Stato, gestione di tesoreria e rappresentazione finale in termini di contabilità nazionale;

- in secondo luogo, si evidenziava il rischio (già ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti) che, anche per la temporaneità di alcune misure di controllo della spesa e di acquisizioni di entrate, si determinino spostamenti di oneri sugli esercizi successivi, rendendo precario quel consolidamento dei risultati di riequilibrio, che costituisce un requisito fondamentale degli "accordi di stabilità" sottoscritti in vista dell'avvio della terza fase dell'UME;

- infine, come si è già ricordato, si sottolineava la aleatorietà che caratterizza il rendimento delle politiche di contenimento dei disavanzi, allorché le misure di controllo diretto della spesa o di modifiche di aliquote di imposta lasciano sempre maggiore spazio a strumenti di razionalizzazione e di incentivazione i cui esiti finali sono largamente condizionati dal grado di risposta di amministrazioni e contribuenti.

Anche quest'anno, la Relazione di cassa presentata al Parlamento nei primi giorni di aprile - e che costituisce il tradizionale momento di verifica per l'aggiustamento dell'azione di finanza pubblica - ha confermato queste preoccupazioni.

Sulla base di un'ampia disamina delle cause dello scostamento del fabbisogno del 1996, del perdurare della fase congiunturale negativa dell'attività economica e dell'accertata minore efficacia del previsto di alcuni provvedimenti correttivi assunti nel corso del 1996, il governo ha verificato una consistente deviazione delle tendenze in atto dagli obiettivi programmatici. Per il 1997, lo scarto è stato misurato in circa 24 mila miliardi per il fabbisogno del settore statale e in 16 mila miliardi per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Al fine di correggere l'andamento tendenziale e di riconfermare il limite programmato del 3% del rapporto indebitamento/PIL, il governo ha predisposto una manovra integrativa (D.L. 28/3/97 n. 79 convertito nella legge 28/5/97 n. 140) con effetti di contenimento quantificati, in termini di Pubblica Amministrazione, in 15.550 miliardi per il 1997 e che, secondo le valutazioni governative, dovrebbero estendersi anche al 1998 (per oltre 10 mila miliardi) e al 1999 (per circa 5000 miliardi). L'intervento si propone, dichiaratamente, come una misura d'emergenza e, come tale, è composta, in massima parte, da anticipi d'imposta (6000 miliardi circa attesi da quello relativo al prelievo fiscale sul trattamento di fine rapporto e circa 4000 miliardi dall'acconto sulle riscossioni richieste ai concessionari e da altre misure minori) e da misure di controllo della spesa, basate prevalentemente su una ulteriore riduzione delle autorizzazioni di cassa dei Ministeri, sullo slittamento al 1998 delle erogazioni relative ai trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, e all'eliminazione degli anticipi previsti per le forniture e per gli appalti.

Nel complesso, il provvedimento, anche se con effetti temporanei, dovrebbe consentire di colmare il divario dello 0,8% che, secondo le stime della Relazione Trimestrale di cassa, allontanava dall'obiettivo del 3%.

5.5 La favorevole reazione dei mercati alla complessiva azione di finanza pubblica predisposta per il 1997 ha consentito di rafforzare il "dividendo" offerto dalla riduzione dei tassi d'interesse

che, secondo le rilevazioni della Banca d'Italia, ha consentito di restringere il differenziale rispetto ai tassi tedeschi dai 6.5 punti del marzo 1995 a circa un punto e mezzo (con riguardo ai titoli decennali).

L'obiettivo di rendere permanenti i miglioramenti dei conti pubblici è, pertanto, affidato alla capacità di ridisegnare interventi strutturali di correzione (soprattutto nel campo della spesa sociale) che, sostituendosi alle misure temporanee, consentano di consolidare quella rinuncia al "premio di rischio" sugli interessi che gli operatori internazionali ci hanno offerto con rapidità ma con riserva.

L'operazione di finanza straordinaria per il 1997, per quanto di dimensioni assai rilevanti non rappresenta il passaggio conclusivo verso l'equilibrio dei conti pubblici. Essa dovrà essere integrata e seguita da ulteriori e più solidi aggiustamenti nei settori di spesa devianti.

I contenuti dei provvedimenti strutturali necessari per introdurre tempestivamente una correzione quantitativa e qualitativa alle tendenze neutrali della finanza pubblica richiedono, come è ovvio, un approfondimento rigoroso.

In primo luogo, la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche deve essere estesa e approfondita muovendo dalla base offerta dai provvedimenti in materia di riforma del bilancio e di riforma amministrativa. E' necessario uno sforzo rilevante per rivedere i meccanismi e i programmi della spesa; un'opera intensa di revisione dei budget, dei modelli organizzativi, dei percorsi procedurali. Questa azione è tanto più necessaria quanto più si intenda riproporre per i prossimi anni un meccanismo di controllo della spesa statale basato sul contenimento delle autorizzazioni di cassa e sui limiti ai prelevamenti della tesoreria. Si tratta, infatti, - come si è già avuto modo di segnalare (par. 2) - di un meccanismo ad alto rischio a causa del potenziale spostamento di oneri sugli esercizi successivi, se non accompagnato, quanto prima, da un parallelo ridimensionamento del bilancio di competenza e, quindi, delle leggi sostanziali di spesa che ne sono alla base.

La serietà dei problemi di riequilibrio che restano aperti nel medio periodo esige, inoltre, un ripensamento complessivo delle regole e dei livelli di prestazione dello stato sociale, per le quali la Corte, già nell'ottobre scorso (audizione presso la Commissione Bilancio di Camera e Senato) si era espressa a favore di un provvedimento di delega legislativa già da adottare ben prima della manovra di bilancio per il 1998, sulla quale altrimenti verrebbe a gravare, in assenza di scelte strategiche già definite, un sovraccarico decisionale.

6. Il DPEF 1998-2000

6.1 Il completamento del percorso di risanamento costituisce l'oggetto del Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000, presentato dal governo il 31 maggio scorso.

Il documento governativo - che sul piano informativo e dell'analisi si presenta nettamente migliorato rispetto alle passate edizioni - si propone di definire l'entità degli interventi correttivi necessari ad assicurare, nel periodo cruciale delle decisioni relative alla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea, il consolidamento di un riequilibrio strutturale della finanza pubblica.

Si tratta di un impegno richiesto dall'adesione al Patto di stabilità e di crescita, che indica ai governi che lo hanno sottoscritto l'obiettivo di medio periodo di pareggio dei bilanci.

La dimensione quantitativa dello sforzo aggiuntivo da compiere per perseguire tale obiettivo è misurata, nelle analisi offerte del DPEF, attraverso due principali ricognizioni sulle tendenze in atto:

- quella che, alla luce delle più recenti tendenze internazionali e interne, ridefinisce il quadro macroeconomico dal 1997 al 2000;

— quella relativa all'evoluzione a "politiche invariate" dei conti pubblici e, in particolare, del conto del settore statale e del conto delle Amministrazioni pubbliche, sempre con riferimento al periodo 1997-2000.

In via preliminare, il DPEF assume una ipotesi di preconsuntivo 1997, che aggiorna le precedenti valutazioni ufficiali sulla base, tra l'altro, della manovra integrativa adottata alla fine dello scorso mese di marzo. Viene, al riguardo, confermato che, nel 1997, nonostante una crescita reale dell'economia fortemente rallentata rispetto alle previsioni del precedente DPEF (dal 2% all'1,2%) e notevolmente inferiore a quella media che si sta realizzando in Europa (2,4%) - il rapporto tra indebitamento netto della P.A. e PIL scenderà dal 6,7% del 1996 al 3%, così come richiesto dai protocolli di Maastricht. Tale difficile meta sarebbe raggiunta in un contesto segnato da una solida tenuta dell'obiettivo programmatico d'inflazione (2,5%) e da una discesa più accentuata del previsto dei tassi d'interesse.

Il rapporto tra debito e PIL, in discesa già dal 1995, migliorerebbe ancora passando da 123,8 a 122,5%. L'intensità e la concentrazione nel 1997 delle misure correttive di finanza pubblica è ben evidenziata dalle dimensioni dei progressi rispetto al 1996: l'avanzo primario della P.A. aumenterà di oltre il 73%, raggiungendo i 130 mila miliardi, con un'incidenza sul PIL (6,7%) mai avvicinata da alcun paese industriale; l'indebitamento netto si ridurrà, rispetto all'anno precedente, di oltre il 53% scendendo a poco più di 58 mila miliardi.

6.2 Con riferimento al 1998 e agli anni successivi, il DPEF prospetta un piano di stabilità finanziaria, che definisce gli indirizzi e gli interventi per ottenere quel riequilibrio strutturale del bilancio pubblico che rappresenta un impegno prioritario nel quadro del patto di stabilità sottoscritto a Dublino.

Le azioni di finanza pubblica previste per il triennio 1998-2000 si dovranno attuare - secondo il DPEF - in un contesto macroeconomico caratterizzato da una graduale ripresa della crescita reale del PIL (2% nel 1998, 2,5 e 2,7 rispettivamente nel 1999 e nel 2000) e da un rigoroso controllo dell'inflazione (1,8% nel 1998 e 1,5% nel 1999 e nel 2000), condizione essenziale per il consolidamento della discesa dei tassi di interesse lungo l'intero arco del triennio di riferimento.

Gli obiettivi quantitativi di finanza pubblica prevedono che la necessaria garanzia di stabilità potrà essere offerta solo dall'ulteriore abbassamento della soglia del 3% nel rapporto indebitamento/PIL. Vengono, infatti, fissati traguardi del 2,8% per il 1998 e del 2,4% e 1,8% per il 1999 e per il 2000.

La severità della politica di bilancio e delle politiche di controllo dell'inflazione dovrebbe determinare una continua riduzione della spesa per interessi che, da oltre 200 mila miliardi (10,8% del PIL) nel 1996 scenderebbe a poco più di 173 mila miliardi nel 2000 (7,9% del PIL).

Di conseguenza, l'avanzo primario - che rappresenta l'indicatore più efficace del contributo richiesto ai cittadini nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici - potrà iniziare a ridursi sia in valore assoluto che in rapporto al PIL (tornando su valori intorno al 6%).

6.3 Come si è accennato, il programma di interventi correttivi viene definito dal DPEF muovendo dagli scenari tendenziali di evoluzione di spese ed entrate pubbliche - attraverso il confronto con gli obiettivi programmatici - che consentono la misurazione delle correzioni da apportare.

Così, con riguardo al 1998, il quadro tendenziale relativo alla Pubblica Amministrazione indica:

— una spesa, al netto degli interessi, in netta accelerazione rispetto al 1997 (6,4% contro 2,2%), per effetto di una crescita molto rapida delle spese in conto capitale (14,6%) bloccate nel

1997 e dei contributi alla produzione, diminuiti in misura notevole nel 1997 a seguito delle misure di controllo diretto introdotte con la finanziaria del dicembre scorso;

- una spesa per prestazioni sociali che dovrebbe segnare un aumento molto superiore al tasso di crescita del PIL nominale (5,6% contro 3,8%);
- una spesa per interessi in diminuzione (-7,4%);
- un rallentamento imponente delle entrate complessive (1,4% rispetto al 1997) e, in particolare, un lieve regresso delle entrate tributarie, essenzialmente a seguito del venir meno di proventi straordinari decisi per il 1997; di conseguenza, una flessione della pressione tributaria di oltre un punto percentuale (dal 28,6% del 1997 al 27,5%);
- un indebitamento netto che, rispetto al PIL, risulterebbe dal 3% del 1997 al 4,1% del 1998.

La composizione della manovra correttiva per il 1998 è, pertanto, effettuata dal DPEF sulla base di proiezioni tendenziali che - opportunamente estese all'intero periodo 1997-2000 - segnalano deviazioni consistenti, rispetto al tasso di crescita del PIL, della spesa per prestazioni sociali e, in particolare, delle pensioni, dei trasferimenti agli enti decentrati e, in senso negativo, di alcune categorie di imposte.

6.4 La definizione della manovra è effettuata assumendo alcuni vincoli fondamentali:

- la pressione tributaria dovrà essere, nel 1998, pari a quella prevista per il 1997, al netto del contributo per l'Europa. Rispetto allo scenario tendenziale, ciò offre un margine per interventi in materia di entrate pari a circa lo 0,5% del PIL (10 mila miliardi circa), dato che il governo ritiene incompatibile con gli obiettivi consentire che si realizzi in un solo anno la riduzione di oltre un punto che si osserva nel quadro tendenziale;
- la spesa in conto capitale dovrà potersi sviluppare secondo gli elevati tassi di crescita stimati nelle proiezioni tendenziali (14,6%), così da rafforzare le politiche degli investimenti e per l'occupazione;
- la quota delle prestazioni sociali sul PIL dovrà stabilizzarsi sul valore medio del biennio (1996-97) (19,4%).

A seguito di tali vincoli, l'intervento complessivo per il 1998 - stimato in 25 mila miliardi - dovrebbe presentare una composizione determinata per 10 mila miliardi da misure fiscali e per 15 mila miliardi da provvedimenti di contenimento della sola spesa corrente primaria, che dovranno ridurre il tasso di crescita del 5,7% tendenziale al 3,7%, di poco inferiore alla prevista crescita nominale del PIL.

L'azione correttiva per il 1998, come si è detto, porterebbe l'indebitamento netto della P.A. al di sotto di 57 mila miliardi (2,8% del PIL); l'avanzo primario scenderebbe a 117 mila miliardi (5,8% del PIL); il debito aumenterebbe ancora in valore assoluto, raggiungendo quasi i 2.500 milioni di miliardi ma si ridurrebbe in rapporto al PIL (circa 121%).

6.5 Per quanto attiene agli interventi sulla spesa e sulle entrate, che dovranno essere operativamente definiti con la legge finanziaria e i "collegati" per il 1998, il DPEF, secondo la prassi che ne delimita il ruolo a documento di indirizzo, fornisce solo alcune indicazioni sui criteri generali d'impostazione della manovra.

Per la spesa le principali linee di intervento - e i corrispettivi risparmi attesi per il 1998 - si riportano:

- ad azioni di razionalizzazione in numerosi comparti (scuola, sanità, acquisto di beni e servizi, ecc.) favorite dall'attuazione delle nuove discipline sul bilancio e sulla semplificazione amministrativa (5000 miliardi);

– alla revisione dei finanziamenti statali agli enti decentrati (anche attraverso la prosecuzione e l'aggiustamento delle misure di controllo dei flussi di cassa e di tesoreria già attuate nel 1997 e ad un maggiore ricorso a strumenti di concertazione, al riordino della politica tariffaria (trasporti e poste) e di finanziamento alle aziende di servizio pubblico;

– ad interventi di riforma dello stato sociale (mercato del lavoro, sanità, assistenza e pensioni).

Gli interventi di cui a questi ultimi due punti dovrebbero consentire, nel 1998, risparmi complessivi per circa 10 mila miliardi.

Quanto alle entrate - nel rispetto del citato vincolo che consente, per il 1998, una flessione della pressione tributaria di 0,6 punti di PIL - le misure dovrebbero riguardare:

– la correzione dell'insoddisfacente andamento tendenziale delle imposte indirette (soprattutto attraverso il completamento del processo di adeguamento dell'IIVA al regime comunitario che impone un accorpamento delle aliquote;

– l'intensificazione delle azioni miranti a favorire l'emersione di base imponibile (studi di settore, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale, unificazione di dichiarazioni e versamenti fiscali e contributivi, potenziamento dei controlli).

Dagli interventi tributari sono attesi - come si è ricordato - circa 10 mila miliardi di maggior gettito nel 1998.

6.6 Nel prospettare la manovra di finanza pubblica per il 1998, il DPEF opportunamente rileva che, se gli obiettivi programmatici devono essere rappresentati con riferimento al conto della Pubblica amministrazione, come richiesto dagli impegni europei, non può essere trascurata l'esigenza fondamentale di verificare che vi sia coerenza tra gli stessi obiettivi e l'evoluzione del bilancio dello Stato, che dei conti pubblici è la componente quantitativamente più rilevante.

All'interno della gestione del bilancio, poi, il documento governativo avverte il rilievo di una verifica di compatibilità tra le previsioni di cassa, che più direttamente si rapportano ai conti della Pubblica amministrazione, e il bilancio di competenza che, integrato dai residui che originano da esercizi precedenti, determina la massa acquisibile o spendibile alla quale si commisurano incassi e pagamenti effettivi. Nel DPEF è riportato, in forma aggregata e sintetica, il quadro programmatico del bilancio di competenza 1998-2000 ritenuto "compatibile con l'evoluzione programmata delle componenti di entrata e di uscita del conto della Pubblica amministrazione".

E' questo un punto cruciale. Le valutazioni espresse all'inizio di questo capitolo, sui rischi di una disciplina della gestione di cassa non ancora accompagnata da una parallela efficacia delle regole e dei criteri di formulazione del bilancio di competenza, inducono a ritenere necessaria e urgente una riflessione più approfondita e più accurati accertamenti, allo scopo di correggere tendenze che potrebbero rivelarsi incompatibili con il percorso di risanamento tracciato nel documento di programmazione economico-finanziaria.

7. Bilancio e ordinamento contabile

7.1 La legge 3 aprile 1997, n. 94 offre una base positiva per affrontare sia i problemi della politica di bilancio come momento determinante della politica economica generale, sia i temi della definizione delle "politiche pubbliche" e dei criteri guida per la gestione. Da un lato, così, si integra e si completa il percorso avviato dalle leggi n. 468 del '78 e n. 362 dell'88; dall'altro, si stabilisce una connessione stretta fra razionalizzazione del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni, regolati dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127.

Il disegno complessivo delle riforme del '97 corrisponde alle linee generali suggerite al Parlamento dalla Corte dei conti con il referto specifico, reso su richiesta del Senato, nel giugno 1995.

Si pone, ora, dinanzi al Governo ed al Parlamento, l'impegno di riempire il contenuto delle deleghe legislative e regolamentari, cui è largamente affidato il compito di completare il quadro normativo, e di guidare la effettiva introduzione all'interno dell'esperienza amministrativa delle innovazioni gestionali, tecniche, organizzative, procedurali. La negativa esperienza degli anni recenti segnala il rischio elevato di inattuazione dei percorsi immaginati dal legislatore (si pensi alla vicenda della legge n. 537/93 e della legge n. 549/95).

7.2. Sul terreno della significatività del bilancio come strumento della politica economica generale si presentano, con maggiore urgenza nel quadro europeo, problemi non nuovi concernenti la struttura dei conti della finanza pubblica.

L'analisi svolta sulle cause dello scostamento fra previsioni e andamenti reali nel 1996 e sulle caratteristiche della manovra adottata per il 1997, suggerisce sia rimedi immediati, sia una riflessione in tema di principi dell'ordinamento di bilancio e contabile.

In sede di decisione di bilancio 1998-2000 sembrano delinearsi alcuni criteri di impostazione:

- una rigorosa ridefinizione delle previsioni di competenza volta a ridurre la distanza, venuta ad accentuarsi con la manovra '97, con gli andamenti di cassa, tenendo conto delle disponibilità effettive create dalla gestione residui (per gli impegni con i residui di stanziamento);
- una più realistica e congrua determinazione nel bilancio di competenza dei trasferimenti per la previdenza e per la sanità la cui cronica sottostima, negli anni passati, è una delle ragioni fondamentali della abnorme dilatazione dell'area coperta dalla gestione di Tesoreria (in questo senso si esprime, utilmente, il D.P.E.F. 1998-2000);
- la immediata adozione, per la decisione di bilancio 1998, dei criteri di formazione degli stati di previsione fissati dall'art. 3 della legge n. 94/97, che impongono un esame degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni, previa analisi dello stato di attuazione dei programmi in corso.

La costruzione dei decreti legislativi in materia di struttura del bilancio (art.5 l. n. 94/97) e di contabilità pubblica (art.6 l. n. 94/97), impone una più ampia valutazione le cui linee-guida sono da individuare nella evoluzione delle regole di finanza pubblica e contabilità economica definite in sede europea, con particolare riguardo alla transizione dall'attuale regime (SEC 79) a quello (definito in coerenza con regole generali ONU, SNA 93) posto dal nuovo accordo SEC 95, destinato ad entrare in vigore a partire dal 1999.

Si pone, in primo luogo, già con riferimento al SEC 79, il tema della costruzione di sistemi di classificazione tali da rendere più chiaramente confrontabili le risultanze della gestione di bilancio con quelle della Tesoreria (e quindi con il "settore statale") e con il conto delle pubbliche amministrazioni espresso in termini di contabilità economica nazionale (art. 5 comma 1, lettera f, l. n. 94/97). Su questa materia è operante una commissione di lavoro presso l'ISTAT (responsabile nazionale per Eurostat).

Se si guarda alla già definita evoluzione delle regole europee di contabilità pubblica e di contabilità economica nazionale (SEC 95) si pone il tema di una definizione del bilancio di competenza che si avvicini (con l'approssimazione e la gradualità consentite dalle stesse regole dell'U.E.) al criterio della competenza economica (principio "accrual") che consiste nella rappresentazione dei fenomeni gestori nel momento in cui sorge il fatto generatore delle sottostanti transazioni economiche. L'accoglimento, pur graduale, di questo principio pone in discussione la possibilità di mantenere istituti radicati nella nostra tradizione contabile come quello dei "limiti di impegno" (art. 20 commi 9 e 10, l. n. 468/78); impone una revisione della

disciplina concernente il rapporto fra leggi di spesa pluriennali e bilancio dettata dall'art. 11 quater della legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88; sospinge verso la riduzione e la progressiva eliminazione del fenomeno, ancora rilevante, di leggi di spesa i cui effetti producono spese permanenti al di là del periodo preso a base del bilancio triennale (fenomeno descritto e criticato dalle relazioni trimestrali della Corte sulla legislazione di spesa).

La adozione progressiva di criteri di costruzione del bilancio di competenza in linea con le regole del SEC 95 impone una collaborazione, sia per l'entrata che per la spesa, fra Tesoro, Finanze ed Istat; questo cammino sarà facilitato dal completarsi di basi informative fondate sulla contabilità analitica delle pubbliche amministrazioni, già introdotta per gli enti locali e per le aziende sanitarie, e da adottare anche per le amministrazioni centrali secondo il principio di delega fissato dall'art. 5 comma 1, lettera h, della legge n. 94/97.

7.3. La sessione di bilancio 1997-99 ha riproposto il tema della difficoltà di porre limiti rigorosi al contenuto dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria; in particolare, si è posta al centro del dibattito la questione dell'impiego di norme di delega legislativa.

La Corte conferma il proprio orientamento - coerente con l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 2/94; n. 12/95) - secondo il quale il "collegamento" con la finanziaria sussiste se le misure introdotte "incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e sono essenziali per realizzare l'indispensabile quadro finanziario". Il requisito essenziale dei provvedimenti collegati risiede, dunque, nella possibilità di una puntuale quantificazione dell'impatto sul bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale in un arco di breve-medio periodo, che parte dall'esercizio successivo e si muove entro l'orizzonte del bilancio programmatico triennale.

Intesi in questo senso i provvedimenti collegati, insieme alla legge finanziaria, costituiscono parte integrante della "decisione di bilancio". All'interno del sistema della "decisione di bilancio", operano, per definire la portata sostanziale delle scelte di "manovra", i limiti posti dagli articoli 11, 11/bis, 11/ter della legge n. 468 come modificata dalla legge n. 362/88; e valgono le norme poste dai regolamenti parlamentari che introducono vincoli alla emendabilità e dettano regole procedurali a tutela dell'iter del bilancio. In questo ambito - la cui disciplina è da ricondurre direttamente ai precetti dell'art. 81 comma terzo e comma quarto della Costituzione - è dubbia la ammissibilità del ricorso a norme di delega. Il concetto ampio di "decisione di bilancio", costruito sulla base delle leggi n. 468 e n. 362 (ed accolto dalla Corte costituzionale) riconduce alla demarcazione delle attribuzioni fra Governo e Parlamento che assegna all'esecutivo il potere di proposta in materia di bilancio ma riserva integralmente alle Camere, con norme di legge direttamente operanti, il compito di pervenire alla decisione.

7.4. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria ritiene necessari, per il conseguimento degli obiettivi di medio periodo, interventi volti a correggere gli andamenti strutturali e i meccanismi istituzionali nei settori della spesa sociale (sanità, assistenza, politiche del lavoro, previdenza). Il Documento si attende, da questi provvedimenti, risparmi di spesa misurabili sin dal 1998, ma di maggior rilievo se considerati nel medio e lungo periodo.

Una vasta azione di riforma degli istituti fondamentali dello "Stato sociale" è stata intrapresa, nel recente passato, con la legge n. 421 del 1992, caratterizzata dall'ampio ricorso a norme di delega e da tempi di presentazione da parte del Governo e di esame parlamentare anticipati rispetto alla sessione di bilancio.

Il rilievo delle modificazioni organizzative e procedurali da recare alla disciplina di medio periodo dell'intervento sociale conduce a ritenere misure legislative di questa natura al di fuori del sistema della "decisione di bilancio" in senso proprio, i cui strumenti di manovra sono,

comunque, inseriti all'interno di contenuti propri della "fiscal policy" di breve periodo. Per questa ragione non sussistono, in queste materie, limiti alla possibilità di impiego dello strumento offerto dalle norme di delega, al di fuori di quelli generali posti dall'art. 76 della Costituzione.

La necessità di acquisizione del consenso sociale e politico, l'incidenza su bisogni e interessi dei cittadini e la complessità degli assetti istituzionali posti in gioco dalle riforme sociali inducono a ritenere utile il punto di riferimento offerto dalla legge n. 421 del 1992, sia con riguardo all'impiego di norme di delega, sia con riguardo ai tempi della decisione parlamentare.

Del resto questa soluzione è fissata, con riferimento agli interventi di riforma del bilancio e amministrativa (che hanno portato alle leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997), dalle risoluzioni del Senato e della Camera di approvazione del D.P.E.F. 1997-99 e delle analoghe risoluzioni aventi ad oggetto la Nota di aggiornamento dello stesso D.P.E.F., presentata all'inizio della sessione di bilancio.

Nel caso in cui, dunque, nonostante la presentazione anticipata da parte del Governo, l'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma dello "Stato sociale" venisse ad intrecciarsi con l'esame della decisione di bilancio in senso proprio, la prassi adottata dal Parlamento per il 1997-99 delinea la nozione di "provvedimento collegato in senso ampio", caratterizzato dalla prevalenza, rispetto agli effetti finanziari di breve periodo, delle modificazioni organizzative e procedurali e da una incidenza sull'entrata o sulla spesa da misurarsi in un arco di medio e lungo periodo. Per questo tipo di provvedimenti gli organi della Presidenza delle due Camere, sulla base dei rispettivi Regolamenti, hanno ritenuto applicabili regole concernenti un iter parlamentare "garantito", configurando una sorta di "corsia preferenziale" per il loro esame e ritenendo, in larga misura, applicabile la disciplina concernente le preclusioni e i limiti di emendabilità configurati per i provvedimenti collegati in senso proprio.

7.5 La legge n. 94 del 1997 incide in modo innovativo principalmente sulla struttura del bilancio come strumento di ripartizione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche e delle linee-guida per la gestione. Questo essenziale profilo era scarsamente toccato dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88 (che hanno restituito alla "decisione di bilancio" centralità come strumento di "fiscal policy", determinante della politica economica generale accanto alla politica monetaria e creditizia ed alla politica dei redditi).

La nuova disciplina - che attende di trovare una sua compiuta definizione attraverso i decreti legislativi di cui agli articoli 5 e 6 della stessa legge n. 94 - si fonda, rispetto alla precedente struttura, su una scelta parlamentare semplificata, costruita sulla base dell'incrocio fra due fondamentali classificazioni: la definizione delle "politiche pubbliche" per "funzioni-obiettivo" costruite in modo da individuare le "missioni" assegnate alle pubbliche amministrazioni, e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini; la identificazione dei "centri di responsabilità" della gestione e dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una partizione per "unità previsionali di base".

E' indispensabile che la decisione parlamentare abbia ad oggetto sia la partizione per funzioni-obiettivo, sia quella per centri di responsabilità. Verrebbe meno - se no - l'effettiva capacità del Parlamento di definire le "politiche pubbliche" affidate al Governo ed alle pubbliche amministrazioni.

La configurazione del bilancio come momento di definizione delle politiche pubbliche e degli indirizzi per la gestione finanziaria e amministrativa include, come componenti essenziali, le norme che regolano, in termini innovativi, la procedura di formazione del bilancio, fondata sull'esame dei programmi delle amministrazioni, e il contenuto delle "note preliminari" a ciascun stato di previsione, concepite come documenti di definizione, per ciascun settore, delle politiche

pubbliche (articolo 1 comma 2 l. n. 94/97, che introduce un comma 4 quater all'art. 2 della legge n. 468; art. 3 l. n. 94/97, che introduce un art. 4 bis dopo l'art. 4 della legge n. 468/78).

Il principio guida di portata generale che sorregge la riforma è identificabile nella connessione fra struttura decisionale del bilancio (per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità) e riforma amministrativa, fondata sulla razionalizzazione dei modelli di organizzazione e del procedimento. Questa necessaria connessione è affermata sia dalla legge n. 94/97, che pone fra i criteri della delega il collegamento fra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità" e "la disciplina del procedimento (art. 5 comma 1 lettera c), sia dalla legge n. 59/97 che pone fra i criteri della delega per la revisione dell'organizzazione amministrativa quello volto a "istituire, anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato ed all'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93, un più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando le strutture per funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità" (art. 12 comma 1, lettera m).

Il D.P.E.F. 1998-2000, collega alla "razionalizzazione dell'intervento pubblico", consentita dalla riforma del bilancio e dalla riforma amministrativa, obiettivi di risparmio di spesa misurabili sin dal 1998. Questo ambizioso obiettivo implica una accelerazione (anche rispetto ai tempi indicati da talune norme di delega) del processo di elaborazione degli strumenti normativi (decreti legislativi e regolamenti delegati). Ma soprattutto è evidente che al nuovo quadro normativo deve accompagnarsi un'opera di introduzione effettiva della innovazione all'interno dell'esperienza amministrativa. Quest'opera deve fondarsi sulla adozione di strumenti di analisi organizzativa e della gestione ed è tale da richiedere un impulso "straordinario" e l'impegno di rilevanti energie, in termini di impiego di esperti e di utilizzazione di tecniche di analisi, e, entro tempi medi, di formazione professionale, di reclutamento, di tecnologie informatiche.

La prospettiva di questo difficile percorso di razionalizzazione e ammodernamento appare ardua alla luce della esperienza sin qui condotta. Il percorso di attuazione del decreto legislativo n. 29 del '93 ha mostrato un vuoto proprio nella fase determinante della approvazione da parte del Ministro delle direttive generali per la definizione della politica pubblica di settore, per la ripartizione delle risorse fra i centri di responsabilità, per la definizione degli indirizzi della gestione e dell'attività amministrativa.

E' necessario intraprendere immediatamente una profonda trasformazione della natura degli uffici posti a disposizione dei Ministri, (come previsto dall'art. 12, comma 1 lettera o, l. n. 59/97) facendo perno sulla rete, sin qui scarsamente valorizzata, degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e dei responsabili per l'informatica (che hanno nell'AIPA il proprio punto di riferimento). La distinzione fra "politica" e "gestione", che è alla base del disegno complessivo della riforma amministrativa, esige che i Ministri assumano la capacità di compiere, nella fase di formazione del bilancio e nel momento di impostazione della gestione finanziaria e amministrativa, le scelte programmatiche che devono essere sorrette da effettiva capacità di analisi delle politiche pubbliche e di definizione dei criteri guida della gestione. Se questo momento determinante resta vuoto si registra una "abdicazione" del momento politico-programmatico non compatibile con il disegno complessivo della riforma amministrativa.

7.6 In materia di entrata la nuova classificazione del bilancio per funzioni e centri di responsabilità dovrebbe, in primo luogo, condurre ad adottare all'interno della struttura formale del bilancio la classificazione per "Capi" attualmente oggetto del "Quadro di classificazione" prescritto dall'art. 220 del regolamento di contabilità dello Stato; classificazione che offre una rappresentazione del riparto della gestione fra i diversi servizi, più utile rispetto alla tradizionale classificazione per rubriche della amministrazione del Ministero delle finanze.

E' evidente che la struttura del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità si applica pienamente anche sul versante dell'entrata; ne deriva un ripensamento complessivo dei criteri di classificazione teso a rafforzare, da un lato, la unitaria e congiunta rappresentazione dei risultati della gestione, dall'altro la adozione di schemi adeguati a consentire la misurazione dell'efficacia delle politiche dell'entrata e la correlazione fra attività dell'amministrazione finanziaria e risultati conseguiti.

Notazioni più analitiche sugli schemi di registrazione e rappresentazione contabile dell'entrata sono esposti nel capitolo III della presente relazione (paragrafo 2.1 sulla gestione dell'entrata).

7.7 Il disegno complessivo della riforma del bilancio e della riforma amministrativa trova il suo necessario elemento di "chiusura" nella capacità di misurare e valutare i risultati della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa.

Il punto cruciale risiede nella struttura del rendiconto generale dello Stato che deve essere definita - in base ad una specifica norma di delega inclusa nell'art. 5 della legge n. 94/97 - in modo coerente con la nuova struttura del bilancio.

Il rendiconto deve essere, in primo luogo, correlato al "bilancio politico" sottoposto alla approvazione parlamentare, per consentire la valutazione, in termini di efficacia e di efficienza, dell'attuazione delle "politiche pubbliche" in ciascun settore. Per questo, il conto del bilancio deve essere costruito sulla base della classificazione per funzioni-obiettivo e della classificazione per unità previsionali di base, in modo da consentire l'evidenza delle entrate realizzate e delle spese impegnate e pagate, in conto competenza e in conto residui e la misurazione e valutazione dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti nel D.P.E.F., nelle note preliminari a ciascun stato di previsione e nei programmi ministeriali di cui gli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93.

Sempre con riferimento al "bilancio politico" il conto del bilancio dovrà contenere una esposizione dei risultati contabili con riferimento alle principali leggi di spesa.

In connessione con il "bilancio amministrativo", costruito dal Tesoro come temine di riferimento per la gestione, il rendiconto, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, deve essere costruito sulla base delle articolazioni delle unità previsionali in capitoli e, per il conto del patrimonio, su una classificazione per "partite" pure raccordabile con le unità previsionali di base.

All'interno delle unità previsionali accanto alla articolazione in capitoli e in partite dovrà essere costruita una classificazione per "centri di costo" per i quali è esposta una contabilità analitica, impostando, sia pure con criteri di gradualità, la disciplina contabile, secondo il modello già adottato per gli enti locali e per le aziende sanitarie.

In prospettiva, l'unità elementare del bilancio e del rendiconto dovrebbe essere costruita, all'interno dei centri di costo, sulla base degli schemi per contabilità analitiche.

Il rendiconto generale dello Stato dovrà includere anche la costruzione di sistemi di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, finalizzati alla valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, con riferimento al bilancio politico (classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità), e di indicatori microeconomici e di economia dell'amministrazione finalizzati alla misurazione e valutazione dei risultati della gestione correlati alla articolazione in capitoli e alla classificazione per centri di costo.

Potrebbe essere introdotto - in correlazione con le nuove leggi di entrata e di spesa ed alla copertura della decisione di bilancio - un quadro riassuntivo recante le valutazioni ex post sull'effettiva incidenza sui risultati del rendiconto delle nuove o maggiori spese, delle maggiori o minori entrate e, in genere, delle manovre di politica economica e fiscale di breve periodo.

7.8 Il rendiconto deve includere, per quanto attiene alle entrate, un più rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni, di fornire alla Corte, in sede di conto annuale delle proprie entrate, la "giustificazione dei risultati" (art. 24, l. n. 800 del 1862).

Deve essere impostata più efficacemente, avvalendosi di tecnologie infrastrutturali e telematiche, la verifica affidata alla Corte dei conti periodici dell'entrata (art. 262 regolamento di contabilità) anche in funzione del controllo sul rendiconto generale dello Stato (art. 39 del T.U. delle leggi sulla corte dei conti).

In materia di residui attivi la rappresentazione accolta nel consuntivo non consente di distinguere fra residui già riscossi negli esercizi precedenti e riscossioni avvenute nell'esercizio rendicontato, sempre in conto residui.

L'art. 18 comma 5 della novella introdotta al regolamento della contabilità di Stato (D.P.R. n. 376/95), colmando una lacuna della precedente normativa, ha prescritto che fra le contabilità di tesoreria da trasmettere alla Corte siano comprese anche quelle relative all'entrata.

L'avvio delle procedure informatiche in materia è oggetto di un gruppo di lavoro fra Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Ministero delle Finanze e Corte dei conti.

7.9 La nuova struttura del rendiconto costituisce una linea-guida per la programmazione dell'attività dei controlli interni, la cui rete dovrà provvedere alla costruzione degli indicatori e offrire alle amministrazioni un primo "circuito" ravvicinato di retroazione volto a migliorare la gestione.

E' evidente, in questa prospettiva, la gravità della situazione di inadempienza o di lento avvio del sistema di controlli interni presso le amministrazioni pubbliche; il completamento della costruzione e della effettiva operatività degli organi di controllo interno costituisce un momento qualificante dell'intero processo di attuazione delle riforme del bilancio e amministrativa.

7.10 I lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali interessano anche, nell'ambito di un più generale disegno di revisione della parte II della Costituzione, le regole fondamentali in materia di finanza pubblica e di pubblica amministrazione.

Il compito "costituente" dello speciale organo bicamerale (disciplinato da una legge costituzionale) è tale da rendere opportuna soltanto qualche osservazione puntuale che assume come base il disegno complessivo assunto dalla Commissione (testi base esaminati e approvati in sede plenaria nelle sedute del 3 e del 4 giugno 1997).

La struttura federalista dello Stato, delineata dal "testo base sulla forma di Stato", conduce, necessariamente, alla configurazione di un "federalismo fiscale" fondato sulla autonomia finanziaria e sulla prevalenza delle "entrate proprie" delle Regioni e degli enti locali. Si può notare, assumendo come fondamento la discussione sviluppatasi nel Comitato forma di Stato e nella sede plenaria della Commissione, che proprio la piena costruzione di un compiuto federalismo fiscale esige un "coordinamento della finanza pubblica", da prescrivere espressamente in Costituzione.

Il disegno di "federalismo cooperativo" che sembra emergere dai testi-base sottoposti all'esame della Commissione bicamerale è accompagnato dal rifiuto di meccanismi di ripartizione orizzontali di competenze concorrenti, dall'attribuzione ai soggetti autonomi (principalmente Regioni e Comuni) di una autentica autonomia fiscale e di spesa, dalla scomparsa dei controlli puntuali sugli atti.

Questo disegno sembra esigere - proprio perché cadono i controlli burocratici - il rafforzamento di forme unitarie di coordinamento della finanza pubblica e di tutela del mercato e della concorrenza; funzioni dello Stato federale da ancorare alle regole generali ed ai principi posti dal Trattato sulla Unione Europea.

Nel breve e medio periodo è necessario orientare verso gli obiettivi generali connessi al quadro federalista, delineato dalla Commissione bicamerale, il processo di attuazione della riforma del bilancio e della riforma amministrativa completate, in questo 1997, dalle leggi n. 59 e n. 94 e n. 127.

Di particolare rilievo, nell'ottica del contributo che la Corte può fornire, è la nuova configurazione della disciplina del bilancio e delle leggi di spesa (a modifica dell'articolo 81 della Costituzione vigente). L'occasione di una rivisitazione di questo tema essenziale deve essere colta muovendo dall'esperienza di attuazione dei principi costituzionali, con particolare riguardo alla vicenda della riforma del bilancio, impostata dalle leggi del '78 e dell'88, imperniata sul binomio legge finanziaria-bilancio.

L'arco quasi ventennale di questa esperienza consente di ritenere desiderabile una ricomposizione unitaria della decisione di bilancio, la cui articolazione complessa (finanziaria, provvedimenti collegati, bilancio) ha dato luogo a non facili problemi. In questo senso, la soluzione accolta dalle Costituzioni di altri Stati occidentali (in particolare la Francia) potrebbe indurre a capovolgere il rapporto fra bilancio e legislazione di spesa configurato dai commi terzo e quarto dell'art. 81; spetterebbe, in questa ottica, alla legge di bilancio il ruolo di definire i limiti della complessiva politica di bilancio e fiscale, mentre le leggi di entrata o di spesa in corso di esercizio dovrebbero darsi carico di un compito di adeguamento inteso a ricostruire, ove necessario, gli equilibri eventualmente incisi dalle scelte compiute. Le politiche affidate alla legge di bilancio potrebbero essere vincolate da "regole esterne" accogliendo in Costituzione i vincoli posti dall'U.E. in materia di limiti ai "disavanzi eccessivi" e introducendo il principio del necessario pareggio del saldo di parte corrente.

Capitolo II

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

Sommario: Premessa

1. Considerazioni generali.
2. Le misure correttive in corso d'esercizio degli andamenti di finanza pubblica.
3. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1997.
4. Le altre leggi di spesa del 1996; 4.1 *Tecniche di quantificazione*; 4.2 *Copertura degli oneri*.

Premessa

Il presente capitolo contiene, come negli scorsi anni, brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1996, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78, come modificata dalla legge 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1996 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 17 novembre 1996 e il 26 marzo 1997.

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

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

1. Considerazioni generali

1.1 Per la legislazione di spesa del 1996 è stato determinante il dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale, che ha affermato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il

contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione¹.

A seguito di tale pronuncia, infatti, la maggior parte dei numerosi decreti-legge più volte reiterati - taluni anche a partire dal 1993 - sono stati convertiti in legge nel breve lasso di tempo costituito dall'ultimo bimestre nel 1996.

Per quanto riguarda i referti della Corte, tale vicenda pone finalmente termine alla grave perdita di significatività che essi avevano subito negli ultimi anni per l'addensarsi della spesa in un numero elevatissimo di decreti legge - estranei, per i limiti posti dall'art. 11 ter, comma 6, della legge 468, ai referti stessi - in massima parte reiterati in forma sostanzialmente analoga nell'arco di più esercizi. Peraltro, la conversione appunto nel 1996 di numerosi decreti legge le cui disposizioni di spesa traggono origine da anni precedenti, rende scarsamente utili i confronti fra i diversi successivi esercizi sia sotto il profilo della quantità sia sotto quello della tipologia della spesa.

Come posto in evidenza nella recente relazione sulle leggi di spesa del primo quadrimestre del 1997, dal ritorno entro limiti fisiologici della normazione d'urgenza dovrebbe trarre un beneficio generale tutta la legislazione di spesa, per la possibilità, essendosi ridotta la spinta dell'urgenza, di un maggiore approfondimento delle implicazioni finanziarie delle nuove disposizioni, sia da parte delle amministrazioni chiamate alla compilazione e alla verifica delle relazioni tecniche, sia in sede di discussione parlamentare, anche attraverso una più frequente attivazione della facoltà di cui all'art. 11 ter comma 3 della legge 468 (richiesta dal Governo della relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti).

L'ampia riduzione del numero dei decreti-legge potrebbe anche agevolare il ricorso ad un ulteriore strumento di garanzia, finora mai attivato, costituito dalla norma della legge n.400/88 (art. 16) che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

1.2 Sotto il profilo delle regole generali di contabilità relative alla legislazione di spesa, va registrata positivamente l'abrogazione dell'art. 11 ter comma 1 lett. c) della legge 468/78, disposta dall'art. 1 bis della legge 8 agosto 1996, n. 425.

Come è noto, la disposizione abrogata consentiva l'utilizzazione di economie di bilancio a fini di copertura e, sia per le complesse modalità della sua applicazione, tali da non garantire con certezza l'effettività delle coperture stesse, sia per la possibile sopravvalutazione delle esigenze in sede di previsione, con conseguente creazione artificiosa di disponibilità, era sempre stata indicata dalla Corte come forma di copertura "a rischio".

Per di più, essa è stata non infrequentemente adottata per la copertura di spese permanenti, nonostante l'intrinseca incompatibilità tra il carattere permanente della spesa e quello eminentemente transitorio delle disponibilità di bilancio e l'impraticabilità oltre i due esercizi successivi al primo del bilancio triennale della regola volta a limitare l'incremento dei capitoli utilizzati².

Nel contempo, peraltro, le numerose modifiche al complesso normativo 468/362 volte ad introdurre elementi di maggior rigore e ad eliminare alcuni punti deboli nelle regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa, su cui la Corte aveva formulato positivi apprezzamenti nel referto specifico del 5 novembre 1996 sull'A.S. 1217, approvate dal Senato il 19 novembre 1996, sono

¹ Per una più completa trattazione della vicenda si rinvia a quanto esposto nel successivo cap. VII (attività normativa del Governo).

² Esempi, nell'anno in esame, di copertura di spese permanenti attraverso tale modalità si rinvencono nella legge n. 608 (art. 9 bis comma 14) e nella legge n. 647 ("trattamento economico di ufficiali delle forze armate e di polizia").

state stralciate dall'A.C. 2732 con deliberazione dell'assemblea il 4 marzo 1997 e ripresentate come autonomo disegno di legge (A.C. 2732 - ter).

Com'è noto, tali modifiche comprendono anche una norma che estende l'obbligo della relazione tecnica agli schemi dei decreti legislativi.

L'introduzione di questa regola è di notevole importanza sia per l'ampio ricorso, soprattutto nell'esperienza legislativa più recente, allo strumento in questione anche in materie di grande rilievo finanziario, sia per l'estrema genericità - per loro natura - delle quantificazioni operate dalla legge di delega: soltanto in sede di predisposizione analitica delle norme delegate è infatti possibile effettuare un'attendibile valutazione delle relative conseguenze sulla finanza pubblica.

Il rilievo del controllo delle coperture dei decreti legislativi è tale da richiedere un rafforzamento del sistema delle garanzie: in questo ambito, potrebbe essere previsto - attraverso una integrazione in tal senso del citato disegno di legge A.C. n. 2732 ter - l'esame, da parte della Corte dei conti, degli schemi stessi, corredati dalla relazione tecnica, per un referto analogo a quello previsto per le leggi dall'art. 11 ter comma 6 della legge 468, da rendere peraltro in tempi utili per l'esame in sede consultiva dei provvedimenti da parte del Parlamento.

1.3 Nel corso del 1996 sono state pubblicate 126 leggi; di esse, 60 provvedono alla conversione di decreti legge e 35 alla ratifica di trattati internazionali.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che recano nuovi oneri finanziari - oltre a quelle connesse alla sessione di bilancio (finanziaria, collegato e legge di bilancio) - ammontano a sessantacinque, di cui ben quarantasei di conversione di decreti legge. Le modifiche apportate in sede parlamentare ai testi originari sono abbastanza numerose, ma nel complesso incidono solo marginalmente sul totale degli oneri e consentono in larga misura l'utilizzazione delle relazioni inizialmente approntate.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1996/98 - cui vanno aggiunti quelli afferenti il 1994 e il 1995 per effetto dell'origine in tali esercizi di previsioni di spesa recate da decreti-legge convertiti nell'anno in esame - ammontano a circa 46.096 miliardi³; una parte consistente di tale spesa (complessivamente 18.304 miliardi) si riferisce peraltro alla regolazione debitoria recata dalla legge n. 53 del 10.2.96 ed è finalizzata all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, della totalità dei crediti d'imposta risultanti dalla liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e delle dichiarazioni annuali IVA fino a tutto il 1989 e di parte di quelli relativi al periodo 1990/92, senza però che vengano forniti chiarimenti sull'entità complessiva dei crediti d'imposta maturati in quest'ultimo periodo.

Anche se si tratta dell'emersione in bilancio di oneri latenti formatisi nel corso di una pluralità di esercizi sulla base della legislazione vigente, va comunque ribadito che il ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente impegna pesantemente ed irrevocabilmente un gran numero di esercizi futuri, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica di medio-lungo termine, e determina anche una minore trasparenza e significatività dei dati delle singole gestioni, con particolare riguardo ai saldi.

Gli oneri successivi al 1998 - indicati anch'essi nel prospetto n. 1 - comprendono una parte di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, pari ad oltre 3.803 miliardi annui.

Si è osservato al riguardo che una quantità così elevata di oneri correnti di carattere permanente, che corrispondono a diritti soggettivi dei beneficiari e che pertanto hanno natura obbligatoria, costituisce un elemento di rischio per l'equilibrio dei conti pubblici, in quanto la relativa copertura, già affievolita nei due esercizi successivi al primo del bilancio triennale, come risulta anche dai minimi margini di copertura della spesa corrente risultanti dal prospetto allegato

³ La quota afferente ciascun esercizio è indicata nell'allegato prospetto n. 1.

alla legge finanziaria per il 1996, appare sostanzialmente rinviata alle future manovre per gli esercizi successivi.

Gli oneri pluriennali, derivanti per la quasi totalità da oneri non modulabili connessi ad ammortamento mutui e limiti di impegno, comportano una spesa complessiva di 4.526 miliardi nel 1999, somma che decresce lentamente nel corso di quasi un ventennio in relazione alla durata dei mutui stessi.

In particolare essi ammontano a 4.295 miliardi nel 2000, 4.384 nel 2001, 4.327 nel 2002, 4.265 nel 2003, 4.269 nel 2004, 4.121 nel 2005, 3.631 nel 2006, 3.261 nel 2007, 3.051 per ciascun anno dal 2008 al 2011, a 2.386 nel 2012 ed infine 481 per ciascun anno dal 2013 al 2015.

Pur trattandosi per circa l'85% del totale di spese di investimento e pur tenute presenti le eventuali necessità derivanti dai profili temporali di tale tipo di spesa, resta il fatto che essa presenta un andamento fortemente crescente nel triennio senza gravare - o gravando molto debolmente - sull'esercizio di cui la spesa viene deliberata e si addensa poi negli esercizi successivi⁴. Si ha per conseguenza uno spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazioni di sorta, senza che siano sostanzialmente apprestate risorse per farvi fronte, in quanto gli esercizi successivi al triennio sfuggono totalmente ad una ricognizione e ad una programmazione dei saldi.

Ciò comporta gli effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte posti ripetutamente in evidenza dalla Corte; tali effetti appaiono comunque contraddittori nell'attuale situazione per l'insoddisfacente andamento dei saldi tendenziali e la presenza di stringenti e gravosi obiettivi di risanamento anche a medio termine.

Tali aspetti negativi appaiono poi ancora più evidenti quando il ricorso all'indebitamento non solo è destinato a fronteggiare oneri di natura corrente, ma agisce in sostanza come una vera e propria costante integrazione di stanziamento: è questo il caso, più volte segnalato nelle precedenti relazioni, del ripiano della spesa sanitaria di parte corrente per l'insufficienza delle risorse ad essa destinate, che si ripete senza eccezioni da oltre un decennio e che anche nel 1996 è stato oggetto di un apposito intervento legislativo (legge 31.1.96 n. 34, di conversione del D.L. 1.12.95, n. 509), con il quale la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata - per le maggiori occorrenze finanziarie degli anni 1993 e 1994 - a concedere alle regioni finanziamenti entro il limite massimo di 3.450 miliardi, che il Tesoro dovrà rimborsare in venti annualità a partire dal 1996 con il conseguente onere di circa 400 miliardi annui.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, discreta nei grandi numeri per effetto soprattutto della presenza di numerosi tetti di spesa per elevati importi, appare comunque soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni formulate nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi contenuta nelle relazioni trimestrali indicate nella premessa.

Inoltre, gli oneri indicati non esauriscono comunque completamente quelli derivanti dalla legislazione dell'anno, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nelle stesse relazioni.

1.4 Il gravissimo scostamento del saldo del 1996 del settore statale rispetto agli obiettivi iniziali, dovuto soprattutto ad una crescita della spesa al netto degli interessi ben superiore all'aumento

⁴ La situazione esposta nel testo si riscontra per tutte le spese connesse ad ammortamento mutui e limiti di impegno ed assume particolare rilievo nelle leggi n. 515 (onere '96 = 0; onere '97 = 125 mld; onere '98 = 185 mld), n. 611 (onere '96 = 0; onere '97 e '98 = 250 mld), n. 641 (onere '96 = 0; onere '97 = 485 mld; onere '98 = 1.745 mld), n. 647 (onere '96 = 270 mld; onere '97 = 350 mld; onere '98 = 460 mld) e n. 653 (onere '96 = 0; onere '97 = 100 mld; onere '98 = 540 mld).

del PIL nominale e nonostante ulteriori interventi correttivi in corso di esercizio, dimostra il permanere di problemi di finanza pubblica derivanti soprattutto dagli squilibri formati nel corso degli anni per effetto di una legislazione di spesa scarsamente rigorosa sia sotto il profilo della quantificazione degli oneri sia sotto quello dell'effettività delle coperture.

Gli squilibri registrati in bilancio, inoltre, non esauriscono i fenomeni negativi sottostanti, come dimostra il frequente emergere, negli ultimi esercizi, di situazioni debitorie latenti, fra cui la restituzione dei crediti d'imposta, il ripiano dei cronici disavanzi del servizio sanitario nazionale, il pagamento delle competenze arretrate in tema di pensioni derivanti dalle note sentenze della Corte costituzionale, la concessione di garanzie o la diretta assunzione di oneri inerenti la situazione debitoria di enti e società pubbliche.

Continua poi a registrarsi, anche nella legislazione più recente, la presenza di fenomeni negativi per l'equilibrio dei futuri bilanci - su cui la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione nelle relazioni quadrimestrali -, quali la frequente sottostima di oneri, la scansione crescente di taluni stanziamenti nel triennio, il pesante impegno di esercizi successivi al triennio stesso, la diluizione su un gran numero di esercizi di spese attuali per effetto della contrazione di mutui, la concessione di garanzie statali che si sostanziano spesso nell'assunzione di gravosi oneri debitori.

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

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

2. Le misure correttive in corso di esercizio degli andamenti di finanza pubblica

Come a suo tempo osservato dalla Corte, il percorso delineato dalla manovra di bilancio per il 1996 poggiava da un lato su un contesto macroeconomico che avrebbe potuto anche rivelarsi ottimistico e dall'altro sul conseguimento della totalità degli effetti correttivi della manovra stessa, conseguimento sul quale pesavano elementi di incertezza sia sul fronte delle entrate che su quello delle riduzioni di spesa.

Le perplessità avanzate circa la realizzabilità del fabbisogno del settore statale nella misura programmata e circa l'efficacia della norma di salvaguardia contenuta nell'art. 3 comma 242 della legge n. 549 del 28 dicembre (adozione entro il 15 maggio 1996, in caso di scostamenti, di provvedimenti selettivi di riduzione della spesa volti a ricondurre il fabbisogno nei limiti programmati) sono state ampiamente confermate dagli andamenti successivi e dallo scostamento a consuntivo.

La relazione di cassa presentata il 24 aprile indicava già uno scostamento di 9.600 miliardi ed abbassava la previsione circa il tasso di crescita dell'economia dal 3 al 2,4%.

Il sempre più sensibile rallentamento della crescita del prodotto registrato nel corso dei due mesi successivi e l'andamento effettivo del fabbisogno hanno poi determinato l'aggiornamento a circa 20.600 miliardi su base annua del previsto scostamento rispetto all'obiettivo della manovra di bilancio approvata nel dicembre 1995.

Per attenuare la grave divergenza dagli obbiettivi di riequilibrio che si era così determinata, è stata emanata il D.L. 20 giugno 1996, n. 323, convertito con modifiche non determinanti né dal punto di vista delle conseguenze finanziarie né da quello delle statuizioni normative con la legge 8 agosto 1996, n. 425 ("Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), che ha determinato riduzioni di spesa e dispone maggiori entrate complessivamente valutate per il 1996 in 13.914 miliardi in termini di competenza e 16.127 in termini di cassa nonché in importi leggermente superiori, ma con tendenza a decrescere, nei due esercizi successivi.

La modalità di adozione della legge hanno dimostrato l'inoperatività del tipo di clausola di salvaguardia degli obbiettivi della manovra di bilancio adottato nella citata legge n. 549/95, la cui positiva valenza programmatica, come a suo tempo rilevato dalla Corte, scontava tuttavia la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento o di percorsi procedurali necessari: il provvedimento adottato è infatti difforme da quello previsto dalla clausola stessa sotto un triplice profilo: tempi di adozione (l'originario termine era fissato al 15 maggio), contenuto (il provvedimento adottato prevede un "mix" di misure di entrata e di riduzioni di spesa, anziché soltanto queste ultime) e misura del reintegro (il provvedimento adottato non copre l'intero scostamento previsto).

Per quanto riguarda le riduzioni di spesa, i risparmi provengono dalle norme sulla sanità, ed in particolare sulla spesa farmaceutica, dalla riduzione di stanziamenti di bilancio e dal blocco degli impegni di spesa, da nuove regole sul versamento dei contributi previdenziali delle Ferrovie dello Stato, da una riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali e da altre disposizioni di minor rilievo finanziario.

L'attendibilità delle previsioni effettuate circa la riduzione del fabbisogno connessa alle norme sulla sanità sconta da un lato la non comprimibilità in tetti di spesa delle erogazioni di farmaci e dall'altro la connessione con scelte operate da soggetti esterni, come la Commissione unica per il farmaco, le regioni, le unità sanitarie locali, nonché gli operatori sanitari; inoltre, l'insoddisfacente attuazione di misure di risparmio adottate in passato dovrebbe comunque indurre ad una certa prudenza.

I maggiori risparmi attesi dal provvedimento di cui trattasi dovrebbero derivare dagli interventi sugli stanziamenti di bilancio e sulla gestione di tesoreria, fra cui spicca, oltre all'azzeramento degli accantonamenti dei fondi speciali (2.284 miliardi), la riduzione di vari stanziamenti di bilancio per un totale di oltre 3.693 miliardi.

Peraltro, rispettivamente 650 e 1.500 miliardi si riferiscono alle garanzie di cambio e alle rate dei mutui FS, entrambe di carattere obbligatorio: pertanto, o le spese sono state soltanto differite ovvero le somme in questione avrebbero comunque costituito economie di bilancio. Inoltre, autorizzazioni di spesa per 1.041 miliardi circa sono state semplicemente spostate sui due esercizi successivi, determinando così un mero differimento di oneri.

Nell'ambito della riduzione del fabbisogno, le valutazioni connesse alla nuova disciplina del versamento su conto corrente infruttifero di tesoreria dei contributi previdenziali a carico sia delle FS sia dei dipendenti per il pagamento delle pensioni ai dipendenti stessi (1.500 miliardi nel 1996 e somme superiori negli esercizi successivi) non sono supportate da sufficienti chiarimenti circa i criteri di quantificazione. Completamente priva di supporto nella relazione tecnica - tale non potendo definirsi il riferimento alle "risultanze stimate per analoghe iniziative assunte in precedenti esercizi" - è poi la quantificazione delle economie derivanti dal blocco degli impegni di spesa (1.200 miliardi nel 1996, 800 nel 1997 e 500 nel 1998), disposto con numerose e generiche eccezioni.

Dal lato delle entrate, in cui sono previsti effetti finanziari per 5.122 miliardi nel 1996, 7.719 nel 1997 e 7.058 nel 1998, gli interventi riguardano in misura lievemente maggiore le imposte dirette (circa 4.000 miliardi su base annua) rispetto alle imposte indirette, che dovrebbero produrre un maggior gettito di poco superiore ai 3.000 miliardi.

Come dimostra l'andamento crescente del gettito atteso, le misure adottate hanno per lo più carattere permanente: le perdite di gettito negli anni successivi al 1996 derivanti dalle misure con effetti "una tantum" - costituite soprattutto, per un totale di circa 1600 miliardi, dall'anticipo dei versamenti delle imposte sulle assicurazioni e della cadenza mensile anziché trimestrale dei versamenti dell'imposta sul gas metano - sono ampiamente compensate dal dispiegamento su base annua degli effetti delle misure permanenti.

A differenza di quelli connessi alla riduzione di spese, gli effetti finanziari previsti nel settore delle entrate appaiono nel complesso suscettibili di scostamenti entro margini piuttosto ristretti limitati a possibili variazioni nei comportamenti degli operatori soprattutto per effetto delle misure antielusive ed anche in connessione con la rimodulazione delle aliquote di imposta da applicare agli interessi corrisposti sui diversi strumenti di raccolta bancaria, ora uniformate sul livello del 27%.

3. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1997

3.1 Con il DPEF 1997/99, a metà dello scorso anno, in un contesto in cui, come si è detto, già si manifestavano i segnali di una dilatazione del fabbisogno del settore statale tale da non poter essere attribuita per intero al rallentamento congiunturale, venivano confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di programmazione dell'anno precedente.

Al momento di predisporre la legge finanziaria e i provvedimenti collegati per il 1997, veniva invece di accelerare il percorso di riequilibrio di finanza pubblica, puntando a conseguire, fin dal 1997, l'obiettivo di un rapporto tra indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e PIL pari al 3%, in linea con i parametri richiesti dal Trattato di Maastricht.

Ciò ha comportato, nel complesso, quasi il raddoppio del volume della misura correttiva (circa 32 mila miliardi a circa 62 mila miliardi).

Premesso che la decisione di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una composizione della manovra complessiva non in linea con gli indirizzi prospettati dal DPEF, nella sua relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 1996, cui si rinvia, la Corte ha formulato alcune osservazioni sulla congruità dei calcoli e delle quantificazioni sottesi alla manovra sia per quanto riguarda le entrate, sia in settori nevralgici della spesa.

A tale proposito, si è in linea generale posto in rilievo che, anche in relazione all'esperienza delle manovre correttive più recenti, le valutazioni sugli effetti quantitativi delle misure nel settore delle entrate sembrano presentare, nel complesso, margini di incertezza assai minori rispetto a quelle che concernono gli interventi sulla spesa. E ciò perché, come è stato osservato, sempre più frequentemente questi ultimi - ridottasi progressivamente e inevitabilmente l'area praticabile per misure di contenimento diretto della spesa - si affidano a disposizioni intese a perseguire i risultati attesi attraverso razionalizzazioni, aumenti di produttività e di efficienza degli apparati pubblici, dalla cui reazione sono, pertanto, pesantemente condizionati gli esiti finali. In tali condizioni aumenta grandemente la componente probabilistica alla base delle valutazioni quantitative delle relazioni tecniche, che divengono, pertanto, esposte ad un alto rischio di errore.

Comparti in cui tali rischi appaiono particolarmente evidenti sono quelli del pubblico impiego e della sanità.

Nel primo, infatti, la riduzione della spesa (stimata in 1.700 mld nel 1997) dipenderà da ulteriori decisioni di carattere amministrativo (ristrutturazione di amministrazioni, soppressione di classi e istituti scolastici) e da comportamenti dei pubblici dipendenti il cui esito potrà essere valutato solo a consuntivo, anche se, ad esempio, il tasso di adesione al "part-time", nella sua nuova configurazione, già appare, almeno allo stato, sostanzialmente trascurabile.

Parimenti, nel comparto sanitario, molti interventi appaiono ispirati da prevalenti intenti di razionalizzazione del sistema: è pertanto necessario attendere l'oggettivo avvio ed attuazione delle

previste disposizioni, alle quali, tenute anche presenti analitiche pregresse esperienze, non è pertanto agevole riconoscere e quantificare puntualmente un immediato effetto riduttivo.

E ciò senza contare i riflessi sui margini di manovrabilità dei bilanci delle regioni, per altri versi avviate verso la realizzazione di una accresciuta autonomia finanziaria, i cui effetti non potranno che essere conseguiti a medio termine e, quindi, con un impatto ancora trascurabile sui conti del 1997, che da ultimo sono stati incisi anche dall'aumento previsto per la spesa farmaceutica, il cui tetto, in base all'art 3 del d.l. 13 dicembre 1996, n.630 convertito dalla legge 11 febbraio 1997 n.21, risulta ora fissato per il 1996 in 11.100 miliardi, "fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria".

Per il 1997, il collegato (commi 37, 38 e 39) consente un incremento della spesa farmaceutica pari a 600 miliardi, da coprire con l'aumento dell'IVA (dal 4 al 10%) su farmaci di fascia C. E' peraltro previsto (comma 38) che per il 1997 l'onere a carico del S.S.N. per l'assistenza farmaceutica possa registrare un ulteriore incremento non superiore al 14% fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti degli stanziamenti complessivi previsti per il medesimo anno.

Al riguardo, è stata posta in evidenza, oltre alla necessità di un attento monitoraggio di una voce di spesa che ha registrato nell'anno appena trascorso un sensibile incremento rispetto ai tetti programmati, l'esigenza della salvaguardia dei profili di copertura, in coerenza con l'art. 27 l. n. 468/1978, degli equilibri finanziari dei bilanci regionali, come si è detto, anch'essi sensibilmente esposti a tali dinamiche incrementali. Nella nuova impostazione della riforma sanitaria, e dei complessivi rapporti finanziari, ancora in fase di evoluzione, fra stato e regioni, la tenuta del sistema sanitario va letta infatti in stretta correlazione con gli andamenti e le grandezze complessive degli equilibri finanziari di queste ultime.

3.2 In linea generale, la Corte ha sottolineato, nella citata relazione, che il raggiungimento degli obiettivi fissati è subordinato, oltre che alla piena realizzazione degli interventi correttivi recati dalla manovra stessa, all'attendibilità del calcolo del fabbisogno tendenziale, sui cui caratteri di scarsa trasparenza sia in relazione alla costruzione del bilancio a legislazione vigente sia in relazione alla gestione di tesoreria la Corte stessa ha più volte formulato osservazioni critiche.

Inoltre, pur in presenza di misure correttive il cui livello di realizzabilità è concordemente giudicato più elevato del passato per la forte presenza sia di aggravii fiscali e contributivi sia di operazioni di mero carattere contabile, si è espresso l'avviso che il raggiungimento degli obiettivi fissati per il 1997 è condizionato da una serie di fattori, fra cui principalmente:

- 1) I possibili effetti di trascinamento del gravissimo scostamento dei saldi del 1996.
- 2) Gli effetti depressivi sull'economia - e quindi sui conti della finanza pubblica - delle misure correttive, di cui, come si è detto, non si è tenuto conto in sede di previsione degli andamenti macroeconomici.

- 3) Le conseguenze dell'evoluzione del contesto macroeconomico: di segno negativo la perdurante stagnazione, che determina una crescita del prodotto inferiore al previsto; di segno positivo, oltre alla riduzione dell'inflazione, il favorevole andamento dei tassi di interesse, che tuttavia, a parte la recente battuta d'arresto, è per sua natura esposto anche alla incidenza di fattori esogeni determinati dai mercati internazionali.

Carattere nettamente positivo - almeno per i conti del 1997 - ha invece l'azione di monitoraggio e contenimento della spesa, attuata attraverso un complesso di disposizioni volte a controllare e limitare in modo diretto i flussi della spesa stessa con riguardo sia al bilancio dello Stato sia agli enti titolari di conti di tesoreria.

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, si tratta di norme dirette a limitare l'impegnabilità degli stanziamenti di competenza - tipo di intervento questo in realtà non nuovo, ma attuato in modo più stringente del consueto - e di un importante contenimento delle

autorizzazioni di cassa. Per gli altri enti, si tratta di norme dirette a produrre lo "smaltimento" delle giacenze di tesoreria e di altre dirette a contenere la dinamica della spesa.

Sussiste peraltro il rischio che talune delle indicate misure, pur alleviando i saldi del 1997, determinino un mero spostamento di oneri sugli esercizi successivi, creando così ulteriori problemi a medio termine, laddove è invece indispensabile il consolidamento degli obiettivi raggiunti. Preoccupante in tal senso resta la circostanza che le dotazioni di competenza siano invece in sia pur leggero aumento (poco meno del 2%) e che più in generale anche quest'anno il saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - l'unico ad essere sancito normativamente (art. 1 della legge finanziaria) - ecceda di gran lunga il tetto del fabbisogno programmato di cassa del settore statale (91.500 miliardi al netto delle regolazioni debitorie contro 61.400).

Restano, pertanto, pienamente attuali le osservazioni conclusive formulate dalla Corte sui rischi, anche per la dichiarata temporaneità di importanti voci della manovra, di tenuta del quadro complessivo non tanto e non soltanto per il 1997 quanto e soprattutto nella prospettiva di medio termine, resa viepiù vincolante dopo i recenti accordi di Dublino.

Si ribadisce così l'avviso ripetutamente espresso che un contributo rilevante al miglioramento strutturale delle tendenze della spesa e della efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa possa e debba certamente essere fornito da una razionalizzazione amministrativa fondata su un'opera minuziosa di revisione dei budget, dei modelli organizzativi, dei percorsi procedurali, ma che comunque la serietà dei problemi di riequilibrio che restano aperti nel medio periodo esige un ripensamento complessivo delle regole e dei livelli di prestazione dello stato sociale.

3.3 Le perplessità circa le dimensioni dell'effetto netto della manovra correttiva e la realizzabilità del fabbisogno nella misura programmata non si estendono alla copertura dei nuovi oneri correnti recati per il 1997 dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato per la presenza di cospicue disponibilità residue di copertura sia nel 1997 sia anche, nonostante la cessazione degli effetti della contribuzione straordinaria per l'Europa, per il biennio successivo.

Risultano peraltro ulteriormente accresciuti - dopo gli aumenti fatti segnare nel precedente esercizio - gli accantonamenti espressamente finalizzati a rate di ammortamento mutui e limiti di impegno (complessivamente 9.177 miliardi nel triennio a fronte di 5.936 nel 1996 e di 2.380 nel 1995).

L'aumento più rilevante riguarda proprio le spese correnti (tab. A) dove, soprattutto per far fronte al ripiano dei disavanzi della spesa sanitaria, gli accantonamenti destinati a rate di ammortamento mutui ammontano a 3.700 miliardi nel triennio a fronte rispettivamente di 1.490 e 875 previsti dalle finanziarie dei due precedenti esercizi.

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

Come nel precedente esercizio, una quota della manovra è stata effettuata attraverso lo strumento del decreto-legge (D.L. 31.12.96, n. 669, convertito con legge 28.2.97, n. 30) sulla cui utilizzazione in analoghe fattispecie la Corte ha manifestato perplessità motivate dalle incertezze relative sia ai tempi di approvazione sia ai contenuti finali.

La circostanza che il decreto-legge di completamento della manovra per il 1996, più volte reiterato nel corso dell'anno, non sia invece stato convertito in legge e sia confluito nella legge collegata alla manovra per il 1997 indica chiaramente che la sorte di tali provvedimenti d'urgenza

è legata a contingenze di carattere esterno incompatibili con le esigenze di definitività e certezza richieste dalla realizzazione delle manovre correttive.

Questo fenomeno negativo è ora, tuttavia, arginato dal nuovo regime in tema di reiterazione dei decreti-legge in armonia con i principi fissati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 360/96).

Sotto il profilo strutturale, della legge finanziaria per il 1997 non evidenzia variazioni rispetto a quelle degli ultimi esercizi: resta così il problema della scarsa trasparenza delle finalizzazioni specifiche degli accantonamenti dei fondi speciali e permane inoltre l'esigenza di una relazione tecnica sulle quantificazioni contenute nell'articolato della legge stessa, con particolare riguardo ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di trasporti e previdenza.

La legge collegata (n. 662), invece, presenta gravi difetti di leggibilità e trasparenza del testo, rendendo per di più estremamente gravosa, anche per l'assoluta mancanza di rubriche, la ricerca delle singole norme.

4. Le altre leggi di spesa del 1996

4.1 *Tecniche di quantificazione*

In tema di quantificazioni, non si sono riscontrate novità di rilievo che possano modificare quanto osservato al riguardo alla Corte nelle precedenti relazioni.

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

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

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

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

Continua inoltre ad avvertirsi, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare - per lo più peraltro di non grande rilievo finanziario - e soprattutto alle frequenti norme modificate o introdotte nel corso dell'esame parlamentare soprattutto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'esigenza del superamento delle attuali norme limitative in materia di compilazione delle relazioni tecniche. Proprio in relazione alla conversione dei decreti-legge, le necessità di rispetto dei ristretti tempi previsti potrebbero così essere meglio soddisfatte rispetto

all'attuale facoltà delle commissioni parlamentari - peraltro di infrequente esercizio - di richiedere volta per volta la relazione tecnica stessa.

Fra le carenze di carattere generale che inficiano il contenuto delle relazioni tecniche, va segnalata l'abituale assoluta mancanza di indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando essi costituiscono dei tetti di spesa e non determinano pertanto di per sé rischi di scostamenti a consuntivo.

Ciò per un duplice ordine di motivi: da un lato infatti dovrebbe essere dimostrata la congruità dello stanziamento effettuato rispetto alle esigenze cui la norma è espressamente diretta a far fronte; dall'altro dovrebbe essere consentito di valutare, in considerazione del possibile accumulo di sostanziali oneri latenti destinati a gravare sui futuri bilanci, l'eventuale insorgenza di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse con la prevedibile opportunità di un completamento dell'intervento stesso.

Significativi esempi di mancata indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale nella legislazione di spesa del 1996 si rinvencono in primo luogo per gli stanziamenti recati dalla legge n. 401 del 29 luglio, di conversione del D.L. n. 310 del 3 giugno, per la ricostruzione del teatro "La Fenice" (20 miliardi) e per i danni verificatisi a Secondigliano di Napoli (20 miliardi): nel primo caso, infatti, la relazione tecnica si limita a dichiarare "al momento non stimabile", ma "senz'altro notevolmente superiore allo stanziamento effettuato" il costo del ripristino, mentre nel secondo l'adeguamento dell'intervento straordinario viene ricondotto a una non meglio precisata "migliore e più puntuale individuazione dei danni verificatisi".

Anche per quanto concerne il perseguimento dei programmi finalizzati alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, per il quale la legge n. 515 del 4 ottobre autorizza due limiti di impegno quindicennali di 125 milioni nel 1997 e 60 nel 1998, la relazione tecnica non dà alcun conto delle specifiche esigenze da soddisfare con il nuovo stanziamento né dello stato di attuazione dei programmi in corso.

Inoltre, la relazione tecnica all'art. 2 comma 2 della legge n. 400 del 30 luglio, di conversione del decreto-legge n. 307 del 3 giugno - con il quale vengono stanziati 180 miliardi nel triennio 1996/98 per il finanziamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della pubblica amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi - non contiene alcun elemento aggiuntivo rispetto alla mera enunciazione contenuta nel testo normativo: non è pertanto possibile comprendere neppure se i fondi stanziati consentano di completare il progetto o se, come sembra potersi desumere da non chiare affermazioni contenute nella relazione di accompagnamento, si tratti solo del finanziamento della fase di avvio del progetto stesso, il cui costo complessivo resta così del tutto indeterminato.

Manca infine qualsiasi indicazione sui criteri e le specifiche finalità dello stanziamento di maggior rilievo quantitativo dell'intero esercizio, contenuto nella legge n. 640 del 20 dicembre (di conversione del D.L. n. 548 del 23 ottobre), che autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali con ammortamento a totale carico dello Stato per lo sviluppo economico e sociale delle aree depresse con un onere pari a 185 miliardi per il 1997 e a 1.745 mld annui a decorrere dal 1998 fino al 2012.

Una parte di tale stanziamento è stato comunque destinato -art. 6 della legge n. 588 del 19 novembre, di conversione del D.L. n. 497 del 24 settembre, che autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali dell'importo massimo di 2.000 mld a valere sui mutui di cui sopra- al "risanamento, ristrutturazione e privatizzazione del Banco di Napoli".

La relazione tecnica - estremamente succinta e totalmente priva di indicazioni sui criteri di determinazione delle risorse occorrenti per l'attuazione del provvedimento, risorse che comunque costituiscono un tetto di spesa - sostiene che il provvedimento stesso non comporta per lo Stato maggiori oneri, ma solo una diversa finalizzazione di spese già considerate in bilancio sulla base della legislazione vigente. Essa aggiunge che la forma di copertura adottata non ritarda ne

compromette il perseguimento degli obiettivi di sviluppo degli investimenti nelle aree depresse anche in considerazione dei tempi lunghi occorrenti per il concreto avvio dei relativi programmi di intervento, nonché del rilevante ammontare di risorse finanziarie messe a disposizione per tale scopo dalla vigente legislazione.

Si è a tale riguardo osservato che l'utilizzazione di fondi che, in base alla primitiva finalizzazione, come affermato dalla stessa relazione tecnica, avrebbero richiesto più lunghe procedure per la realizzazione degli interventi, può determinare nell'immediato effetti negativi sul fabbisogno di cassa del settore statale, con conseguenti oneri finanziari, nella misura in cui le iniziali previsioni abbiano scontato tali ritardi nei pagamenti.

Come si è detto, oltre alle citate carenze di carattere generale e ricorrente, cui va aggiunta la frequente mancata o troppo sommaria esplicitazione di tutti i dati e della metodologia che sono alla base delle quantificazioni operate, talune relazioni tecniche contengono quantificazioni insoddisfacenti relative a singole disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ai destinatari delle disposizioni stesse e che determinano spese di carattere permanente.

Così, la legge n. 579 del 15 novembre, di conversione del D.L. n. 979 del 12 settembre, contenente provvedimenti urgenti per il personale dell'amministrazione penitenziaria, la cui relazione tecnica è per altri versi di accurata fattura, autorizza (art. 1 comma 4) l'assunzione di agenti anche in eccedenza rispetto alla consistenza numerica del ruolo degli agenti e degli assistenti, ma entro il limite delle vacanze esistenti nel ruolo dei sovrintendenti e degli ispettori. Gli oneri che tale disposizione è suscettibile di comportare, in relazione alla determinazione degli stanziamenti di bilancio sulla base della consistenza effettiva del personale e non della dotazione organica, non sono né quantificati né coperti. Ciò ha indotto la Commissione bilancio della Camera ad esprimere un parere negativo sulla disposizione in parola (seduta del 30 ottobre 1996); il Servizio bilancio della stessa Camera ha calcolato un onere aggiuntivo di circa 160 miliardi annui per la copertura dei circa 3400 posti vacanti.

Va anche rilevato che in molti casi sussiste una obiettiva difficoltà di valutare appieno le esigenze da soddisfare. Ciò vale, tra l'altro, per gli oneri conseguenti ai danni derivanti da calamità recenti; ad esempio, la relazione tecnica della legge n. 496 del 25 settembre, di conversione del D.L. n. 393 del 26 luglio, afferma che "non è possibile al momento stimare il costo" degli interventi urgenti per il ripristino della basilica di Noto; ed inoltre, per quanto riguarda il rifinanziamento degli interventi a favore delle aziende danneggiate da pubbliche calamità, la relazione stessa sostiene che "non è azzardato presumere che le somme da assegnare non debbano discostarsi di molto dalla media degli importi assegnati ed utilizzati nel passato".

A tale proposito, appare particolarmente positiva l'iniziativa assunta dalla Commissione bilancio della Camera di condizionare il proprio parere favorevole all'art. 2 della legge 7.3.96, n. 109 (estensione dell'intervento straordinario di integrazione salariale e collocamento di mobilità dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi della legge 575/65), priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare, alla modifica del testo originario nel senso di prevedere espressamente - come poi è avvenuto nella stesura definitiva - un tetto di spesa per i benefici ivi previsti.

Si tratta infatti di una soluzione che va incontro alle esigenze di rigore finanziario e di trasparenza delle decisioni di spesa e che potrebbe trovare più estesa applicazione nei casi in cui la relazione tecnica manchi o non consenta comunque - anche per motivi obiettivi - di valutare con sufficiente certezza gli oneri effettivi.

Si osserva infine in linea generale, con riferimento alla specifica situazione creatasi nel 1996, in cui molte disposizioni di spesa definitivamente approvate traggono origine da provvedimenti d'urgenza adottati in precedenti esercizi, che le relazioni tecniche avrebbero potuto in molti casi avvalersi dei dati di consuntivo 1995, conferendo così maggiore certezza ai relativi dati quantitativi.

4.2 Copertura degli oneri

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono già stati indicati alcuni rilevanti quesiti di ordine generale connessi con la copertura degli oneri. Qui, premesso che un quadro sintetico delle modalità di copertura è contenuto nell'allegato prospetto n. 2, è pertanto sufficiente riassumere brevemente, come di consueto, le principali osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali circa specifici problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Come risulta dal citato prospetto, la quota più rilevante di oneri è stata imputata agli accantonamenti dei fondi speciali. L'unica osservazione formulata a tale riguardo concerne l'utilizzazione degli accantonamenti stessi in modo difforme dell'originaria finalizzazione in taluni decreti-legge, in contrasto con il disposto dell'art. 11 bis comma 4 della legge 468, che vieta appunto, salvo alcuni casi determinati, tali utilizzazioni in difformità nella decretazione d'urgenza.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata in quantità abbastanza contenuta, ma in forme in taluni casi anomale.

Così la copertura dell'onere permanente di 240 mld annui recato dalla legge n. 105 del 1° marzo⁵ è stata attuata mediante la riduzione del 3% degli stanziamenti iniziali iscritti nella cat. V (trasferimenti correnti) del bilancio dello Stato, con esclusione di tutte le spese di natura obbligatoria ivi presenti.

Si è osservato al riguardo che le riduzioni "a pioggia" dei trasferimenti iscritti sul bilancio dello Stato, anche se riferibili a spese non strettamente obbligatorie, proprio perché colpiscono indiscriminatamente realtà diverse, con una tecnica pertanto non selettiva, tendono a ridurre gradatamente la loro efficacia anche per la diffusa presenza, proprio nell'ambito dei trasferimenti correnti, di erogazioni ad enti del settore pubblico allargato. Si tratta pertanto di una modalità di copertura valida soltanto nel primo anno e, con qualche incertezza, nei due successivi del triennio, ma comunque non tale da prolungare i suoi effetti anche nel periodo successivo e pertanto non idonea per la copertura di oneri permanenti e non modulabili quali quelli recati alla legge in esame.

In altri casi (leggi, n. 556, 608, 611 e 647) la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è riferita a residui di stanziamento iscritti su capitoli ordinari o su capitoli-fondo.

Alle ampie riserve sulla ammissibilità di tale modalità di copertura anche anteriormente all'abrogazione della norma che consentiva la utilizzazione di disponibilità di bilancio, con cui essa presenta tratti comuni, per la sostanziale lesione del principio dell'annualità del bilancio derivante dalla utilizzazione di residui di stanziamento per nuove finalità, si aggiunge la mancata rappresentazione - necessaria anche ai fini di trasparenza dell'azione amministrativa - del programma di spesa formulato in base al precedente stanziamento; quest'ultima avrebbe dovuto essere inoltre integrata dall'indicazione delle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o, eventualmente, delle ragioni dell'esubero dello stanziamento stesso rispetto alle originarie esigenze.

In aggiunta a tali osservazioni, si richiama l'attenzione nel fatto che la utilizzazione di residui di stanziamento, ma anche, più in generale, il cambio di finalizzazione di spese già deliberate - anche se attuati attraverso l'esplicita riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e con l'osservanza delle condizioni indicate dalla legge 468 (art. 11 ter comma 1 lett.b) - possono comunque determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese stesse.

⁵ La legge in argomento dispone (art. 1) che gli incrementi dell'aliquota contributiva debbono essere ripartiti tra i datori di lavoro e lavoratori secondo i criteri vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti gestita dall'INPS anche nelle forme assicurative esclusive di tale regime.

Di conseguenza, ed a seguito del decreto del Ministero del Lavoro del 15 gennaio 1996, è stato disposto un aumento dello 0,6% della ritenuta in conto entrata Tesoro, due terzi del quale è stato posto a carico dell'erario ed un terzo a carico dei lavoratori.

L'onere derivante dall'attuazione della nuova normativa è stato valutato (art. 2 della legge) in 240 miliardi annui.

In un caso (legge n. 401), infine, è stata ridotta un'autorizzazione di spesa di parte capitale per coprire un onere corrente, determinando così, anche se per un modesto importo, e nonostante il parere contrario espresso dalla Commissione bilancio del Senato, la lesione di un principio generale di contabilità pubblica.

Oltre alle modalità ora indicate e alla utilizzazione - anteriormente alla abrogazione della relativa norma - di disponibilità di bilancio in senso proprio, la copertura degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame è stata attuata in molti casi - singolarmente indicati nelle relazioni trimestrali della Corte e riassunti nell'allegato prospetto n. 2 sotto la dizione "altre forme di copertura" - attraverso modalità estranee e comunque non chiaramente riconducibili alla tassativa elencazione contenuta nella legge 468.

Fra esse, si registra frequentemente il ricorso a vari fondi, per lo più interni al bilancio statale, come il fondo protezione civile, il fondo per l'occupazione, ecc., ma talvolta anche esterni, senza che le corrispondenti relazioni tecniche forniscano ulteriori indicazioni.

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

Un'altra forma anomala di copertura, riscontrata in tre casi, è costituita dalla utilizzazione del fondo - iscritto in bilancio - corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF.

A tale proposito, si osserva che l'utilizzazione di tale fondo per occasionali esigenze di copertura, specie quando, come per la gestione dei mezzi aerei per contrastare gli incendi boschivi (legge n. 496), si tratta di spese ordinarie e ricorrenti, non sembra coerente con le finalità di natura aggiuntiva, da programmare globalmente, che appaiono connesse alla natura del fondo stesso.

Invece, nell'anno in esame, esso è stato utilizzato, sempre nell'ambito della lotta agli incendi boschivi, anche per la copertura della spesa per l'impiego del Corpo dei vigili del fuoco disposto dalla legge n. 609, nonché per la parziale copertura degli indennizzi alle persone danneggiate a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge n. 641.

In un caso (legge n. 608, art. 4), una parte della copertura degli oneri (330 miliardi) deriva dall'utilizzazione delle risorse derivanti all'INPS dalle minori spese previste per i trattamenti di integrazione salariale per effetto, come indicato dalla relazione tecnica, della ripresa economica.

Tale modalità di copertura appare estranea al sistema non soltanto perché non prevista dalle norme contabili, ma soprattutto perché comporta elementi di aleatorietà tali da apparire incompatibile con l'obbligo costituzionale di copertura. Nella specie, inoltre, tali elementi di aleatorietà appaiono particolarmente rilevanti, in quanto la previsione è stata effettuata l'8 giugno 1995 - in epoca cioè molto lontana dalla chiusura dell'esercizio - sulla base di risultanze dei soli primi quattro mesi dell'anno.

Sempre in tema di modalità di copertura anomale, nella parte della spesa relativa al 1995 (176 miliardi) per l'impiego delle forze armate in operazioni di sicurezza e controllo connesse alla lotta contro la criminalità organizzata in varie zone del territorio nazionale è coperta mediante utilizzazione di una serie di capitoli - singolarmente individuati con la relativa quota di copertura - nello stato di previsione Difesa -, mentre l'intera spesa del 1996 è coperta in modo indifferenziato a carico dei "pertinenti capitoli" dello stesso stato di previsione.

Come già in passato per le leggi 125, 151 e 599 del 1994, relative anch'esse all'impiego straordinario delle Forze armate e che presentano una situazione analoga, si ritiene che al

riguardo non possa parlarsi di copertura in senso tecnico anche a prescindere dall'avvenuta abrogazione della norma che consentiva l'utilizzazione di disponibilità di bilancio (art. 11 ter primo comma lett. c della legge 468): le modalità adottate, con particolare riguardo al rinvio generico a "pertinenti capitoli" dello stato di previsione, non erano infatti tali da soddisfare le condizioni richieste dalla norma stessa.

Va poi rilevato che nella legislazione del quadrimestre in esame si rinvenivano numerose deroghe, in alcuni casi per di più ad esercizio scaduto, alla norma generale di contabilità secondo cui, salvo casi specifici, gli stanziamenti non impegnati alla fine dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, norma riaffermata ed ampliata proprio per il 1995 dalla legge collegata alla finanziaria per il 1996 (legge n. 549 del 28.12.1995, art. 1 comma 61), secondo cui, con alcune eccezioni espressamente indicate, tutte le somme iscritte in conto competenza ed in conto residui sui capitoli di parte corrente degli stati di previsione delle amministrazioni statali non impegnate entro il 31 dicembre 1995 costituiscono economie di bilancio.

Disposizioni di tale natura sono contenute nelle seguenti leggi:

a) nella legge 400 del 30 luglio che prevede, ad esercizio scaduto, la conservazione in bilancio di stanziamenti, provenienti dal conto della competenza e dal conto dei residui, non utilizzati nell'esercizio 1995, e destinati al finanziamento di progetti finalizzati e al funzionamento dell'autorità per l'informatica e all'acquisto di beni e servizi informatici;

b) nella legge n. 421 dell'8 agosto, dove rispettivamente all'art. 1 comma 2 e all'art. 4 è prevista la conservazione, su una serie di capitoli di bilancio, di disponibilità del conto della competenza e del conto dei residui;

c) nella legge n. 426 dell'8 agosto, il cui art. 3, nonostante il parere contrario espresso al riguardo dalle Commissioni bilancio, dispone la conservazione, anche qui ad esercizio scaduto, di stanziamenti e di residui iscritti su una serie di capitoli dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e di quello dei lavori pubblici.

In relazione infine ad alcune disposizioni (legge n. 608 art. 9-ter e legge n. 609 art. 1-ter) che dettano norme di interpretazione autentica senza provvedere a quantificare e coprire i relativi oneri, va ribadita l'estraneità al bilancio a legislazione vigente degli effetti delle norme di interpretazione autentica che comportano la corresponsione di trattamenti più favorevoli rispetto a quelli determinati dall'amministrazione sia autonomamente sia in base ad un indirizzo giurisprudenziale.

Va da ultimo avvertito che la reiterazione di molti decreti-legge attraverso più esercizi e la conseguente allocazione delle somme stanziare nei singoli capitoli di bilancio ha determinato il frequente riferimento delle norme di copertura direttamente a questi ultimi e non più alle modalità sostanziali sottostanti. Nelle schede allegate alle relazioni quadrimestrali della Corte sono state pertanto indicate, in ognuno di tali casi, le effettive modalità di copertura e il provvedimento d'urgenza che le ha originariamente previste; anche le tabelle riassuntive allegate al presente capitolo tengono conto delle effettive modalità di copertura.

Tavole allegate

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1996

numero legge	(importi in milioni)						Oneri pluriennali	Oneri permanenti
	1994	1995	1996	1997	1998			
11	0	518.000	307.000	306.000	0	0	0	0
23	0	20.000	37.200	37.200	37.200	37.000	200	
24	0	4.000	4.800	4.800	4.000	0	4.000	
34	0	3.425	470.500	470.500	407.000	400.000	0	
48	0	640	950	950	950	0	950	
49	0	18	0	18	0	0	0	
50	0	49	49	49	49	0	49	
53	0	8.689.000	6.825.000	1.395.000	1.395.000	0	1.395.000	
58	0	0	91.000	52.000	13.000	0	0	
59	0	1.282	3.845	3.845	3.845	0	3.845	
69	0	18	9	18	18	0	18	
74	0	0	266.700	62.300	47.200	31.000	0	
82	0	75.000	75.000	150.000	150.000	0	150.000	
96	0	0	60.000	0	0	0	0	
105	0	0	240.000	240.000	240.000	0	240.000	
107	0	70.920	0	0	0	0	0	
108	0	0	110.000	120.000	120.000	0	20.000	
109	0	10.000	10.000	10.000	0	0	0	
120	0	94.800	2.300	0	0	0	0	
138	0	242	242	256	256	0	256	
140	0	248	248	261	261	0	261	
141	0	194	206	194	194	0	194	
142	0	17	17	17	17	0	17	
149	0	542	559	542	542	0	542	
164	0	8	8	8	8	0	8	
168	0	19	0	19	0	0	0	
170	0	21	0	21	0	0	0	
173	0	252	252	252	252	0	252	
380	0	875.000	0	0	0	0	0	
381	0	456.165	729.999	0	0	0	0	
400	0	0	30.000	50.000	100.000	0	0	
401	0	0	31.200	10.000	0	0	0	
402	0	0	94.000	85.000	86.000	0	86.000	
403	0	0	30.000	0	0	0	0	
421	5.000	297.600	250.000	390.000	490.000	490.000	0	
426	0	0	42.987	11.880	12.200	0	0	

segue Tavola 1

(importi in milioni)							
numero legge	1994	1995	1996	1997	1998	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
427	0	10.545	54.159	21.790	21.790	0	21.790
428	0	0	240.000	0	0	0	0
431	0	0	13.000	13.000	13.000	13.000	0
496	0	0	364.300	32.000	32.000	0	0
515	0	0	1.500	125.000	185.000	185.000	0
525	0	0	37.120	366.397	366.397	(1)	(1) 148.477
532	0	0	1.500	1.500	1.500	0	1.500
556	0	0	124.000	0	0	0	0
558	0	0	500	500	500	0	0
569	0	0	3.605	0	0	0	0
573	50.000	68.700	94.600	593.400	587.500	0	2.500
578	0	0	517.000	0	0	0	0
579	0	21.391	84.238	91.860	91.492	0	64.492
580	0	0	1.625	78	0	0	0
582	0	256.540	31.000	0	0	0	0
608	32.000	2.158.006	1.697.129	1.583.829	1.598.829	(2)	1.596.829
609	0	0	40.175	25.430	25.530	0	25.530
611	0	0	84.000	250.000	250.000	250.000	0
639	0	160	40	40	40	0	40
640	0	6.400	22.800	27.400	27.400	0	27.400
641	0	90.000	151.000	495.000	1.755.000	1.745.000	0
642	0	0	1.274.085	8.200	8.200	0	8.200
647	12.050	126.050	341.050	440.450	483.450	460.000	3.450
648	0	0	103.000	0	0	0	0
649	3.930	3.930	2.430	1.930	1.930	0	1.930
650	26.000	0	0	0	0	0	0
651	0	0	0	100.000	540.000	540.000	0
653	0	240.668	185.429	0	0	0	0
667	0	0	0	3.890	3.350	0	0
Totale	128.980	14.099.850	15.183.356	7.582.824	9.100.900		3.803.730

(1) A partire dal 2000; nel 1999 oneri di 335 mld.

(2) 805 mld nel periodo 2000/2005

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1996

	1994	1995	1996	1997	1998	(importi in milioni)	
						Totale	%
Fondi speciali:							
parte corrente	0	9.375.475	10.183.646	3.364.152	3.109.217	26.032.490	56,47
conto capitale	0	1.651.065	1.946.899	2.315.300	4.219.200	10.132.464	21,98
	0	11.026.540	12.130.545	5.679.452	7.328.417	36.164.954	78,46
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	0	31.000	872.700	347.500	348.500	1.599.700	3,47
Disponibilità di bilancio:							
parte corrente	0	189.119	219.873	20.422	20.422	449.836	0,98
conto capitale	5.000	145.000	0	0	0	150.000	0,33
conto residui	0	420.000	0	0	0	420.000	0,91
	5.000	754.119	219.873	20.422	20.422	1.019.836	2,21
Nuove o maggiori entrate	0	0	538.500	593.897	554.897	1.687.294	3,66
Altre forme di copertura	123.980	2.288.191	1.421.738	941.553	848.664	5.624.126	12,20
Totale	128.980	14.099.850	15.183.356	7.582.824	9.100.900	46.095.910	100,00

Capitolo III

Il bilancio dello Stato: risultati del 1996

Sommario: 1. Risultati d'insieme e differenziali; 1.1 Sintesi della gestione; 1.2. Risultati differenziali; 1.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2 Gestione di cassa; 1.3 Situazione dell'indebitamento.

2. Gestione dell'entrata; 2.1 Osservazioni sul bilancio e sul rendiconto; 2.2 Il raccordo tra rendiconto e conti della Pubblica amministrazione; 2.3. I principali provvedimenti sulle entrate nel 1996; 2.4. Gestione di competenza; 2.5. Confronto tra accertamenti e previsioni; 2.6. Residui attivi, riscossioni e versamenti; 2.7. Entrate non tributarie.

3. Gestione della spesa; 3.1 Il quadro generale; 3.2 Analisi economica; 3.2.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.2.2 Altre spese correnti; 3.2.3 Altre spese in conto capitale; 3.3 Analisi funzionale; 3.4 Formazione e gestione dei residui.

Appendice A: Monitoraggio delle leggi di spesa.

Appendice B: Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale

1. Risultati d'insieme e differenziali**1.1 Sintesi della gestione**

1.1.1 Contrariamente all'anno precedente l'evoluzione del saldo netto da finanziare di competenza - che si giova, peraltro, della diversa dislocazione della spesa per le pensioni dei dipendenti statali - mostra nel 1996 un più accentuato progresso rispetto a quello registrato per il fabbisogno del settore statale.

In rapporto al PIL, infatti, il saldo delle operazioni finali si riduce dell'1,3%, scendendo dall'8 al 6,7% (dal 7,5 al 7,2% nella serie al netto delle regolazioni debitorie), mentre il fabbisogno - ricalcolato secondo le nuove classificazioni contabili concordate in sede EUROSTAT - registra un miglioramento del solo 0,2% rispetto al precedente livello (dal 7,2 al 7%).

Peggiora, per contro, nella cassa, il saldo netto da finanziare, passando dal 6,9 al 7,5% (ma solo dal 6,8 al 7,1% al netto delle regolazioni debitorie), per l'effetto congiunto di maggiori pagamenti rispetto alla intera massa spendibile e di un limitato incremento dei versamenti, pari a ad oltre 28.400 miliardi contro quello di poco inferiore a 42.400 miliardi dell'anno precedente (ancora più negativo il confronto fra le maggiori riscossioni, da 61.000 a soli 27.000 miliardi).

Questi fattori pongono nella giusta luce, non favorevole, la ulteriore sensibile riduzione della eccedenza passiva del conto dei residui, pari a 15.000 miliardi rispetto ai 49.000 circa del 1994 e ad oltre 40.000 del 1995, considerato pure, da un lato, che il volume di quelli passivi resta sostanzialmente stazionario con oltre 156.000 miliardi; e, dall'altro, che su quelli attivi cresce dal 71 al 74% circa l'incidenza delle somme da riscuotere, di meno sicuro realizzo dei resti da

versare, la cui effettiva consistenza netta non manca per giunta di sollevare riserve, come si vedrà nel successivo paragrafo 2.

Non può, pertanto, tacersi che tali andamenti, ove non adeguatamente corretti (fuori del mero rinvio di pagamenti comunque dovuti), potrebbero pregiudicare l'equilibrio dei conti pubblici programmato per i prossimi esercizi finanziari.

1.1.2 L'andamento della gestione del bilancio dello Stato per l'anno 1996 - riassunto nella tavola 1 - sconta, fra l'altro, l'inserimento di poste occasionali o transitorie, al pari dei quattro esercizi precedenti.

I risultati del 1993 si sono giovati della doppia contabilizzazione delle somme destinate alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria" (30.670 miliardi). Nei conti dello stesso esercizio sono state inserite regolazioni debitorie per 12.000 e 7.370 miliardi. Sistemazioni di partite debitorie sono state anche effettuate nel 1994 (10.000 e 30.93 miliardi), nel 1995 (9.089 e 565 miliardi) e nel 1996 (9.276 e 8.830 miliardi).

Nei conti dell'ultimo triennio figurano entrate e spese connesse alle privatizzazioni: per un pari ammontare nel 1994 (5.995 e 5.921 miliardi); in misura non bilanciata nel 1995 (8.361 miliardi sull'entrata; 2.600 e 2.674 miliardi sulla spesa) e nel 1996 (9.226 miliardi sull'entrata; 6.253 e 6.249 miliardi sulla spesa). Le risultanze del 1995 e del 1996 ricomprendono anche - sia nell'entrata sia nella spesa - somme legate ai rimborsi IVA, da ritenere ininfluenti sul saldo netto da finanziare.

1.1.3 L'abnorme carico degli oneri per interessi offusca i progressi riscontrati negli ultimi anni nella gestione del bilancio dello Stato.

Dal 1986 la tassazione dei titoli di Stato produce, peraltro, anche un gettito aggiuntivo (19.630 miliardi nel 1996). Tenendo conto di tale effetto e delle retrocessioni di interessi da parte della banca d'Italia (4.749 e 4.884 miliardi nel 1996), il costo netto degli interessi imputati al bilancio dello Stato si situa sul livello di 175.919 e di 175.094 miliardi in termini rispettivamente di competenza e di cassa.

L'avanzo primario di parte corrente (al netto delle regolazioni debitorie, della ritenuta fiscale sui titoli di Stato e delle retrocessioni) segna un miglioramento di circa 31.000 miliardi (da 105.141 a 136.069 miliardi) sulla competenza e di circa 14.500 miliardi sulla cassa (da 106.333 a 120.703).

Al netto delle stesse poste, l'avanzo primario del bilancio di competenza s'incrementa di oltre 27.500 miliardi (da 32.113 a 59.673 miliardi), mentre in termini di cassa il valore dello stesso saldo resta praticamente fermo (da 42.066 a 42.958 miliardi).

L'avanzo primario di parte corrente sale, sul fronte della competenza, dal 5,9 al 7,3% del PIL sulla competenza; mentre scende dal 6,4 al 6% in termini di cassa.

L'avanzo primario di bilancio si eleva dall'1,8 al 3,2% del PIL sul versante della competenza; resta sostanzialmente invariato sul piano della cassa (dal 2,4 al 2,3%).

1.1.4 L'aggregato significativo per valutare il rispetto dei criteri di convergenza previsti dal trattato di Maastricht è costituito dall'indebitamento della pubblica Amministrazione.

In tale ottica riacquista valore anche il saldo dell'indebitamento netto del bilancio dello Stato.

Nel 1996 esso espone un miglioramento del 18,1% sulla competenza (da 128.027 a 104.853) e un peggioramento del 10,3% sulla gestione di cassa (da 106.971 a 117.973 miliardi).

In rapporto al PIL l'indebitamento netto di competenza scende dal 7,2 al 5,6% (dal 6,7 al 5,1% nella serie al netto delle regolazioni debitorie).

L'indebitamento netto del bilancio di cassa accresce la propria incidenza sul PIL (dal 6 al 6,3%), mentre presenta un lieve arretramento (dal 6 al 5,8%) nella serie netta.

1.1.5 Le regole di variazione del bilancio di competenza per il 1996, assunte col DPEF 1996-1998, prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- un livello delle entrate finali pari al 29,50% (27,50% per le entrate tributarie; 2% per le altre entrate);

- una quota delle spese finali del 37,4%;

- una percentuale delle spese correnti diverse dagli interessi corrispondente al 22,22%;

- una quota degli interessi commisurata al 10,68%;

- un peso delle spese in conto capitale dell'ordine del 4,5%.

A consuntivo, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi delle dismissioni, le entrate finali si commisurano al 30,3% del PIL e si situano, quindi, al di sopra del livello programmato. Al loro interno le entrate tributarie al netto dei rimborsi IVA risultano pari al 27,6% del PIL.

Sul versante della spesa le risultanze gestionali indicano che le regole dettate dal DPEF sono state sostanzialmente rispettate. In rapporto al PIL le spese finali presentano un'incidenza del 37,1% (36,7% al netto degli oneri destinati all'ammortamento dei titoli di Stato); la spesa diversa dagli interessi è pari al 21,7%; gli interessi pesano nella misura del 10,7%; la spesa in conto capitale assorbe una quota del 4,3%.

1.1.6 La legge finanziaria per il 1996 (legge 28.12.95, n. 550) ha fissato in 147.900 e in 368.200, al netto di 12.400 miliardi per regolazioni debitorie, i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

In sede di assestamento, per effetto del recepimento in bilancio degli effetti della manovra aggiuntiva, si è registrato un lieve miglioramento dei risultati differenziali.

Ciò nonostante, i limiti fissati dalla legge finanziaria sono stati superati in sede di previsioni definitive: i valori negativi dei due saldi si sono infatti commisurati a 153.268 e 354.565 miliardi, con esclusione delle partite debitorie.

Ma i dati di consuntivo mostrano il riassorbimento di tale fenomeno. La differenza negativa tra entrate e spese finali (116.135 miliardi al netto di 9.276 miliardi di regolazioni debitorie) si è, infatti, ampiamente mantenuta nei limiti stabiliti, grazie al verificarsi di maggiori accertamenti per 25.138 miliardi e di economie di spesa per 15.118 miliardi. Il ricorso al mercato si è fermato a 305.668 miliardi, escluse le regolazioni debitorie, giovandosi di 25.138 miliardi di maggiori accertamenti e di economie di spesa per 26.882 miliardi, derivanti per 11.764 miliardi dalla gestione del rimborso di prestiti.

Va segnalato, altresì, che sui conti del 1996 hanno pesato per oltre 15.000 miliardi i meccanismi automatici di incrementi della spesa, previsti dalla legge 362/88, costituiti in misura preponderante (circa il 90%) dalla riassegnazione di quote di entrate.

Decisamente inferiore alle previsioni iniziali è anche l'esito gestionale del saldo negativo delle partite correnti (48.957 miliardi a fronte di 85.401) e dell'indebitamento netto (104.853 miliardi contro 153.389 miliardi), per i quali non si è neppure verificato il superamento dei limiti in sede previsionale.

Ridiventa positivo il valore del saldo fra totale complessivo delle entrate e totale complessivo della spesa "c.d. differenza" sia sul lato della competenza (+25.750 miliardi) sia sul lato della cassa (10.266 miliardi).

Il conseguimento dell'avanzo finanziario scaturisce dalla combinazione dei maggiori accertamenti per operazioni finali e delle economie di gestione sul versante della spesa complessiva, che produce una esuberanza degli introiti per accensione prestiti rispetto al saldo del ricorso al mercato.

Resta ferma, comunque, l'esigenza di completare il sistema dei saldi di bilancio, delineato dall'art. 6 della legge 468/78, con la specifica disciplina del risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive.

Il giudizio di sintesi sulla situazione finanziaria dovrebbe, comunque, tenere conto tanto della componente rappresentata dal saldo di cassa, quanto - fra gli altri fattori - dei riaccertamenti in aumento dei resti attivi lasciati dai precedenti esercizi, pari in totale a 3.802 miliardi circa.

A fronte delle economie di gestione si sono verificate eccedenze di spesa in vari stati di previsione per complessivi 1.142 miliardi sulla competenza e 2.512 miliardi sulla cassa.

Ad esse dovrebbero aggiungersi, come specificamente evidenziato nella parte relativa alla gestione delle entrate, le eccedenze di impegno "occulte" legate, in taluni casi, alla regolazione dei rapporti con i concessionari della riscossione.

1.2. Risultati differenziali

1.2.1 Gestione di competenza

Al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare risulta pari a 125.412 miliardi e mostra, rispetto al 1995, un miglioramento di 16.466 miliardi (+11,6%), da attribuire in buona misura all'applicazione della legge 335/95 che, da un lato, ha spostato sull'INPDAP la spesa pensionistica per gli statali e, dall'altro, ha introdotto i contributi previdenziali a carico dello Stato.

Tale risultato discende dall'incremento di 34.334 miliardi registrato per le entrate finali (591.991 miliardi; +6,2%) che ampiamente riassorbe maggiori spese finali per 17.868 miliardi (717.402 miliardi; +2,5%).

L'evoluzione del saldo delle operazioni finali si lega, in sostanza, ai seguenti esiti gestionali:

- una crescita delle entrate tributarie (che pure scontano la devoluzione di una quota del gettito erariale dell'imposta sugli oli minerali alle regioni - circa 8.000 miliardi - e un minore apporto di circa 4.500 miliardi della componente straordinaria) di oltre 39.000 miliardi e superiore (+7,9%) all'evoluzione del PIL nominale;
- una progressione più elevata delle imposte dirette rispetto alle indirette (rispettivamente +10,5 e +4,9%);
- un calo di 6.000 miliardi circa delle entrate extratributarie (-10,9%), che, a consuntivo, non ricomprendono - come del resto nel 1995 - le risorse proprie IVA;
- un aumento della pressione tributaria erariale, al netto dei rimborsi IVA, di mezzo punto percentuale (dal 27,1 al 27,6% in rapporto al PIL);
- una maggiore incidenza, rispetto al totale delle entrate tributarie, delle imposte indirette, esclusi i rimborsi IVA dal 55,5 al 56,8%;
- un incremento delle entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti per oltre 900 miliardi, legato ai maggiori proventi delle dismissioni;
- una moderata crescita della spesa corrente - sgravata quasi totalmente degli oneri pensionistici, trasferiti all'INPDAP - sia al lordo (+13.531 miliardi; +2,2%) sia al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA (+2,3%);
- una ripresa degli oneri di conto capitale (+4.279 miliardi; +5,1%), che nella serie al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato segnano, peraltro, un modesto +0,8%.

Un miglioramento più ampio (+18,1%) registra il saldo dell'indebitamento netto (da 128.026 a 104.853 miliardi), in relazione al maggior carico sulla spesa finale delle operazioni di intermediazione finanziaria, mentre il valore negativo del ricorso al mercato - su cui resta sostanzialmente invariato il peso del rimborso prestiti - diminuisce di 15.044 miliardi (+4,6%).

L'evoluzione più favorevole, in termini comparativi, viene, comunque, evidenziata per il risparmio pubblico (-19.892 miliardi; +28,9%), su cui più direttamente si riflette lo spostamento degli oneri pensionistici dal bilancio dello Stato all'INPDAP.

1.2.2 Gestione di cassa

Il più rapido smaltimento, rispetto al 1995, della massa spendibile determina sul versante della cassa un peggioramento di tutti i saldi di bilancio, che pure si avvantaggiano, al pari della competenza, degli effetti riduttivi della spesa pensionistica gravante sul bilancio dello Stato, indotti dalla citata legge 335/95.

Si deteriora del 16% il saldo netto da finanziare, che espone un deficit aggiuntivo di circa 19.500 miliardi.

Tale evoluzione si lega ad una maggiore spesa finale di 47.876 miliardi +7,2%, non compensata da incassi finali aggiuntivi per 28.410 miliardi (+5,3%).

Sul fronte dell'entrata i risultati del 1996, fra l'altro, evidenziano:

- un notevole incremento del gettito tributario (+22.844 miliardi; +8,9%);
- un forte calo delle entrate extratributarie (-10.180 miliardi; -19,4%), che a consuntivo non ricomprendono le risorse proprie IVA;

- circa 1.400 miliardi di maggiori introiti sul titolo III (11.353 miliardi), in buona parte dovuti all'incremento dei proventi delle dismissioni (da 8.361 a 9.233 miliardi).

Il 69% della spesa finale è riconducibile allo sviluppo degli oneri correnti, mentre la crescita dei pagamenti del conto capitale è alimentata da poste occasionali non aventi un collegamento diretto con la gestione dell'esercizio in esame.

La spesa finale - al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato - risulta pari a 680.218 miliardi e mostra una variazione accrescitiva del 4,6%. L'incremento di circa 30.000 miliardi registrato dai pagamenti netti è sostenuto per circa tre quarti dalle erogazioni di parte corrente, che pure esprimono un tasso di crescita (+3,8%) inferiore a quello esposto per il conto capitale (+10,9%).

Si aggrava l'indebitamento netto, ma in misura inferiore (10,3%), non essendo influenzato dall'andamento espansivo delle partite finanziarie. Nonostante la sostanziale fuoriuscita degli oneri pensionistici dal bilancio dello Stato, peggiora del 10,5% il saldo delle operazioni correnti. Registra un ulteriore deterioramento il saldo fra le entrate finali e le spese complessive (ricorso al mercato), che pur si giova di una flessione di oltre 4.500 miliardi della spesa per rimborso prestiti.

1.3 Situazione dell'indebitamento

Nel 1996 - così come è avvenuto nel 1993 e nel 1994 - gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (340.695 miliardi) - che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale ed in quanto tale, a differenza di quella coperta con debiti di tesoreria, evidenziata nel bilancio - hanno sopravanzato di 25.809 miliardi il livello del saldo di competenza del ricorso al mercato. Un "surplus" di accensione prestiti (10.266 miliardi) rispetto al saldo del ricorso al mercato si è anche verificato sul versante della cassa.

Nel 1995 l'incidenza dell'accensione prestiti nel confronto col saldo del ricorso al mercato era stata rispettivamente pari al 95,1 e al 99,4%. I dati confermano la tendenza a finanziare il fabbisogno attraverso strumenti a più lunga scadenza. I titoli a medio-lungo termine costituiscono al 31 dicembre 1996 il 69,3% della consistenza del debito del settore statale, che la relazione di cassa presentata lo scorso mese di marzo quantifica in 2.205.184 miliardi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 1

RISULTATI DIFFERENZIALI (DAL 1992 AL 1996)

Il segno posto accanto al valore della percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

(miliardi di lire)

		19 92		19 93		19 94		19 95		19 96	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	(a)	-66.706,3	-23,6	-70.319,7	-5,4	-79.934,4	-13,7	-93.978,5	-17,6	-85.400,9	+9,1
	(b)	-69.851,0	-21,4	-75.065,6	-7,5	-92.466,7	-23,2	-82.941,0	+10,3	-78.492,8	+5,4
	(c)	-43.063,6	+25,8	-40.864,3	+5,1	-60.505,4	-48,1	-68.848,6	-13,8	-48.956,6	+28,9
	(d)	-80.922,0	-21,5	-89.257,0	-10,3	-92.822,7	-4,0	-120.805,0	-30,1	-107.476,0	+11,0
	(e)	-101.944,6	-19,3	-115.409,9	-13,2	-131.150,4	-13,6	-124.148,4	+5,3	-134.151,7	-8,1
	(f)	-51.479,1	+25,9	-44.448,8	+13,7	-64.782,2	-45,7	-57.233,0	+11,7	-63.220,6	-10,5
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	(a)	-118.210,6	-4,7	-138.146,0	-16,9	-148.284,6	-7,3	-161.922,6	-9,2	-153.388,8	+5,3
	(b)	-129.244,9	-12,5	-174.164,0	-34,8	-158.193,6	+9,2	-152.831,4	+3,4	-144.658,7	+5,3
	(c)	-106.590,8	+8,2	-139.235,5	-30,6	-124.506,8	+10,6	-128.026,5	-2,8	-104.852,8	+18,1
	(d)	-147.657,5	-5,7	-170.625,8	-15,6	-173.672,9	-1,8	-201.034,4	-15,8	-189.489,3	+5,7
	(e)	-180.307,3	-7,2	-238.062,4	-32,0	-216.130,9	+9,2	-216.785,1	-0,3	-224.705,4	-3,7
	(f)	-106.236,1	+16,3	-141.067,2	-32,8	-117.205,5	+16,9	-106.970,8	+8,7	-117.973,0	-10,3
Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	(a)	-124.656,9	-5,3	-145.664,6	-16,9	-153.324,5	-5,3	-168.050,9	-9,6	-160.138,0	+4,7
	(b)	-137.772,2	-12,9	-181.838,6	-32,0	-172.048,8	+5,4	-166.918,0	+3,0	-165.667,5	+0,7
	(c)	-114.867,6	+6,6	-146.582,2	-27,6	-138.022,2	+5,8	-141.877,2	-2,8	-125.411,7	+11,6
	(d)	-155.531,7	-6,8	-176.622,2	-13,6	-179.214,3	-1,5	-207.709,7	-15,9	-200.333,6	+3,6
	(e)	-190.579,4	-7,8	-247.984,6	-30,1	-233.996,0	+5,6	-236.963,6	-1,3	-250.656,7	-5,8
	(f)	-113.614,1	+15,4	-148.552,3	-30,8	-130.678,7	+12,0	-121.500,1	+7,0	-140.966,4	-16,0
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	(a)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(b)	-886,0	-35,8	-331,9	+62,5	-337,4	-1,7	-2.158,2	-539,7	+371,9	+117,2
	(c)	-22.214,0	-472,6	+30.683,0	+238,1	+78.922,3	-157,2	-16.182,4	+120,5	+25.750,3	+259,1
	(d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(e)	-243,6	-23,7	+143,9	+159,1	+1.601,9	-1.013,2	-1.272,7	+179,4	+2.865,6	+325,2
	(f)	-20.115,8	-34,6	+28.386,1	+241,1	+92.161,0	-224,7	-1.801,5	+102,0	+10.266,4	+669,9
Ricorso al mercato	(a)	-244.223,2	-7,3	-257.845,5	-5,6	-290.511,6	-12,7	-368.388,5	-26,8	-363.748,6	+1,3
	(b)	-256.501,4	-11,4	-294.001,3	-14,6	-295.752,1	-0,6	-358.516,7	-21,2	-366.964,8	-2,4
	(c)	-225.754,6	+2,2	-242.031,7	-7,2	-258.280,4	-6,7	-329.987,8	-27,8	-314.944,6	+4,6
	(d)	-275.108,9	-7,9	-288.814,6	-5,0	-316.449,6	-9,6	-408.078,4	-29,0	-403.965,0	+1,0
	(e)	-309.742,2	-8,5	-361.080,5	-16,6	-358.005,1	+0,9	-434.636,8	-21,4	-452.045,2	-4,0
	(f)	-223.656,3	+7,6	-244.328,6	-9,2	-245.041,7	-0,3	-315.606,9	-28,8	-330.428,4	-4,7

- (a) Previsioni iniziali di competenza
 (b) Previsioni definitive di competenza
 (c) Gestione di competenza
 (d) Autorizzazioni iniziali di cassa
 (e) Autorizzazioni definitive di cassa
 (f) Gestione di cassa

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

2. Gestione dell'entrata

2.1 Osservazioni sul bilancio e sul rendiconto

2.1.1 Ad integrazione di quanto trattato in via generale nel Capitolo 1 (paragrafo 7) appare opportuno premettere all'esame delle risultanze di consuntivo talune notazioni attinenti specificamente alla materia dell'entrata, con riferimento a problemi concernenti sia l'impostazione del documento previsionale sia le modalità di rendicontazione della gestione nel suo svolgimento e nei suoi esiti finali.

2.1.2 In ordine al bilancio:

a) Nella materia dell'entrata sembrano presentare più spiccato rilievo i problemi posti dalla molteplicità dei criteri di classificazione e contabilizzazione adottati nei diversi documenti illustrativi degli andamenti di finanza pubblica, nella prospettiva di evitare differenziazioni non giustificate dalle finalità specifiche di ciascuno, e in ogni caso di apprestare chiare e trasparenti note di raccordo. Per quanto concerne, in particolare, la decisione di bilancio, che sta all'origine dello stesso istituto parlamentare, e proprio con riferimento all'entrata, le modalità di attuazione della recente legge di riforma n. 94 (v. art. 5) dovrebbero assicurarle — fra i vari suddetti documenti — i contenuti più generali e significativi, come massima espressione del potere democratico, curando di ricondurre nel suo ambito momenti essenziali che apparissero oggi impropriamente dislocati in altre sedi ed occasioni.

b) Nell'analisi della gestione 1996, viene fatto riferimento ai Capi del Quadro di classificazione delle entrate, già menzionato, che è prescritto dall'art. 220 del r.c.g.s. del 1924, e che resta almeno in parte estraneo agli attuali documenti di bilancio, pure offrendo una visione meno generica, specialmente per l'Amministrazione finanziaria, del riparto della gestione fra i diversi servizi, rispetto alla classificazione amministrativa per rubriche presente nel bilancio (e non sempre coincidente con quella per Capi), come rilevato dalla Corte anche nelle precedenti relazioni. Tale prospettazione anticipa nella sostanza quel riferimento ai centri di responsabilità che rappresenta uno dei più caratteristici aspetti della l. 94, e che dovrebbe comportare l'assorbimento dell'attuale "Quadro" nella stessa nuova struttura formale del bilancio, pur potendo richiedere modifiche in rapporto a quelle intervenute nella struttura dell'Amministrazione finanziaria.

c) Restano attuali, e ribadite dal richiamo alla nuova disciplina, osservazioni già formulate in ordine alla distribuzione di alcune voci di entrata fra i singoli aggregati. Ciò è da dire in primo luogo relativamente alle previsioni concernenti la quota IVA, destinata alle risorse proprie U.E., che nel bilancio 1996 hanno continuato ad essere "scorporate" dal cap. 1203, ed a formare oggetto di altra apposita voce non tributaria (cap. 3985), con la rilevante incongruenza peraltro che i relativi accertamenti sono stati invece imputati al suddetto capitolo generale. A parte quanto più avanti si osserva in proposito, per l'alterazione dei risultati della gestione quanto al necessario confronto dell'accertato col previsto, l'onere della quota comunitaria — correttamente compreso nelle spese fra le poste correttive — non può riflettersi sulla rappresentazione in entrata, immutati restando il titolo e la natura, nonché le modalità, unitarie ed indistinte, di amministrazione dell'intero tributo, considerato per giunta che la determinazione della quota medesima risponde a parametri largamente convenzionali, sì da riferirsi ad esempio anche al gettito dei condoni.¹

¹ Il sistema dello "scorporo" trova in verità un aggancio testuale nella specifica disciplina dettata dal d.p.r. n. 822 del 1978, relativa all'attuazione di decisione del Consiglio delle allora Comunità Europee che introduceva il regime delle risorse proprie. Da tale disciplina peraltro già si discosta fin dal 1994, in sede di imputazione, il comportamento dell'Amministrazione, come rilevato nel testo, e la maggiore rispondenza di esso alle esigenze sostanziali esposte parrebbe rendere opportuna una revisione del provvedimento, poiché la finalità — cui esso sembra ispirarsi — di apposita evidenziazione della quota dovuta all'Unione, resta comunque soddisfatta dalla presenza di uno specifico capitolo della spesa.

d) Più in generale, rammentato che la classificazione delle entrate per titoli e categorie (anche secondo la recente citata legge di riforma) deve fondarsi sulla loro natura, e quella amministrativa sugli organi responsabili della loro acquisizione, a rilievo analogo danno luogo altri svariati capitoli, istituiti non in rapporto ad autonomo titolo del credito statale, bensì in corrispondenza con capitoli della spesa collegati all'entrata solamente nel senso che la loro quantificazione è commisurata all'entità di determinati proventi, comunque spettanti per titolo proprio, indipendentemente dalla previsione di dette spese. Il loro incongruo frazionamento non permette, quindi, la compiuta ed unitaria rappresentazione del risultato della relativa gestione, consistente nelle attività che danno vita al credito erariale e negli adempimenti per la sua realizzazione, gestione talora condotta da Amministrazioni diverse da quelle competenti per la spesa. Tali ad esempio i casi di quote del provento di pene ed altre sanzioni pecuniarie, cui sono commisurate erogazioni a favore di fondi di previdenza per il personale (capp. 2325-2327, 2448, 2462, 2470, ecc.).

e) Al suddetto collegamento attiene generalmente l'ipotesi denominata, anche nel linguaggio legislativo, "riassegnazione", la quale pare avere indotto alla corrente convinzione che l'Amministrazione competente alla gestione delle spese interessate debba considerarsi tale anche per quella delle entrate cui le prime sono collegate, sì da influire sulla classificazione amministrativa nella parte attiva del bilancio, e spesso pure sulla classificazione economica, come nei casi sopra citati, quasi che il collegamento stesso determinasse un mutamento nella natura della fonte del provento, cioè del titolo giuridico del credito erariale; impostazione la cui erroneità si coglie con maggiore evidenza proprio nei casi più frequenti, in cui la c.d. riassegnazione riguarda solo quote di determinate voci di entrata, la rappresentazione delle quali viene in tal modo - ripetesi - impropriamente frazionata, a danno della chiarezza dei documenti contabili.² L'operato di un'amministrazione in quanto "assegnataria" riflette l'impiego delle disponibilità stanziare fra le spese di sua competenza, ed i suoi risultati sono appunto quelli - e quelli soltanto - esposti nelle relative rappresentazioni di consuntivo. Queste possono anche opportunamente evidenziare le spese interessate dalla riassegnazione, ma al riguardo resta del tutto ininfluente - e non ne è a propria volta influenzata - la distribuzione delle entrate fra gli aggregati previsti dalla legge, rispondente a distinte ed autonome, nonché essenziali, finalità (il che può comportare o meno che i proventi da "riassegnare" debbano imputarsi alla stessa amministrazione assegnataria, ma per ragioni del tutto distinte ed autonome, ripetesi, rispetto a tale sua qualità).

2.1.3 In ordine alla rendicontazione:

a) L'art. 24 della legge n. 800 del 1862, richiamato nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, prescrive esplicitamente che le Amministrazioni, nel trasmettere alla Corte il conto annuale delle proprie entrate, diano giustificazione dei risultati. Questo adempimento è oggi assolto in modo molto sommario nella nota a corredo del rendiconto generale.

b) Conti periodici ex art. 262 r.c.g.s.- Costituiscono le scritture di riferimento tanto per il controllo in corso di esercizio (che molto si gioverebbe della loro trasmissione in via telematica), che per le verifiche prescritte dal secondo comma dell'art. 39 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, ai fini del controllo del rendiconto generale. Tali verifiche hanno portato a rilevare non infrequenti scostamenti fra il documento finale e quelli di base, scostamenti non giustificati dall'Amm.ne di propria iniziativa, e senza che i chiarimenti forniti a richiesta della Corte siano sempre idonei ad un agevole e puntuale

² Occorre peraltro avvertire che quanto sopra vale anche in ordine alle entrate definite "di scopo", figure particolari, e tassativamente previste, in cui il titolo della percezione è finalisticamente connesso alla effettuazione di determinate spese, e non alla generica provvista di mezzi finanziari. Anche per esse, infatti, l'Amministrazione competente all'acquisizione dei proventi può essere diversa da quella competente per la spesa, ed il titolo dell'entrata - ad esempio tributaria - resta autonomo rispetto a quello su cui si fonda la successiva erogazione.

accertamento dei passaggi intervenuti e della loro conformità alle disposizioni che pur li consentono. In tal modo, per le partite interessate, perde significato -risolvendosi in una superflua presa d'atto - il previo esame della Corte ad ausilio di quello definitivo del Parlamento, e prima ancora di esso lo stesso controllo in corso di esercizio. Osservazione che si fa più grave, come ovvio, nelle ipotesi anch'esse ricorrenti di incompleta trasmissione alla Corte delle scritture con le quali confrontare il rendiconto.

c) Residui attivi; riscossioni e versamenti- A specifica richiesta della Corte, la R.G.S. ha espressamente confermato che nel consuntivo, sotto l'intestazione "somme riscosse", relativa alle colonne "versate" e "da versare", e specificamente ai campi B e C concernenti i residui, la seconda di tali colonne comprende anche somme riscosse negli esercizi precedenti ma rimaste da versare, sicché non è dato conoscere direttamente il riscosso dell'esercizio rendicontato, malgrado quanto prescritto dalla comma quarto lett. b) dell'art. 145 r.c.g.s. Il "gonfiamento" delle riscossioni appare ancora più accentuato dalle denominazioni adottate dal Sistema Informativo R.G.S., e così la voce "riscossioni totali" appare per giunta eterogenea fra gestione dei residui e gestione della competenza, indicando ovviamente quest'ultima solo il riscosso dell'esercizio.

d) Altro fattore di alterazione è dato dall'anomala presenza di residui attivi con segno negativo, che secondo i chiarimenti finora forniti deriverebbero da mancato allineamento degli accertamenti (o dei residui iniziali) con le maggiori riscossioni, e dovrebbero pertanto esporre il valore zero ove si provvedesse alle dovute correzioni in aumento del carico, restandone altrimenti influenzati anche i totali dei residui e degli accertamenti, e l'eventuale ripresa dei resti nell'esercizio successivo.

e) Versamenti: l'art.18 comma 5 del d.p.r. n. 376 del 1995, colmando una lacuna della precedente normativa, ha prescritto che fra le contabilità di tesoreria da trasmettere alla Corte - con strumenti informatici- siano comprese pure quelle relative ai versamenti in entrata. Con decreto del Ministro del Tesoro, è stato costituito anche con rappresentanti della Corte un apposito gruppo di studio per la realizzazione delle previste procedure informatiche, che è auspicabile in tempi brevi per consentire i necessari tempestivi controlli anche in corso d'anno. La disposizione, comunque, dovrebbe essere riveduta nella parte in cui prevede la distinzione delle entrate per Capo, tenendo conto di quanto sopra prospettato circa l'assorbimento del relativo Quadro di classificazione nella nuova struttura del bilancio (Quadro sul quale sono attualmente impostati anche i Conti riassuntivi del Tesoro, da riorganizzare ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett. f) della l. 94).

2.2 Il raccordo tra rendiconto e conti della Pubblica amministrazione

2.2.1 Richiamando quanto già evidenziato nel precedente punto 1.2 (lettera a), la diversità dei criteri di classificazione e di contabilizzazione e la molteplicità dei documenti di finanza pubblica impongono uno sforzo per più puntuali e sistematici raccordi tra i differenti conti pubblici.

L'esigenza di un'informazione più trasparente si è fatta più urgente da quando gli andamenti dei conti pubblici sono sottoposti anche al vaglio dell'Unione Europea nell'ambito degli accordi di Maastricht, per i quali rilevano aggregati e definizioni che, essendo tratte dagli schemi della contabilità nazionale, si discostano, anche in misura non lieve, da risultanze e definizioni del bilancio e del rendiconto.

Nel procedere all'esame del rendiconto delle entrate dello Stato per il 1996 appare, pertanto, opportuno premettere un breve richiamo alle operazioni di riclassificazione che consentono il raccordo tra i dati del rendiconto e quelli utilizzati in altri documenti di finanza pubblica, con particolare riguardo ai conti delle Amministrazioni pubbliche, predisposti nel quadro della contabilità nazionale.

2.2.2 Si deve osservare, in via preliminare, che sia le Relazioni trimestrali di cassa, che costituiscono il principale documento per il monitoraggio in corso d'anno dell'andamento del fabbisogno del settore statale, sia la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che riporta annualmente i dati relativi ai conti della Pubblica amministrazione, utilizzano, per le entrate, le informazioni tratte dalla gestione di cassa del bilancio dello Stato. Le indicazioni di seguito richiamate, che a titolo esemplificativo forniscono le dimensioni quantitative dei raccordi tra diversi tipi di conti pubblici, sono, pertanto, da riferirsi agli incassi (versamenti) del 1996.

Una prima differenza riguarda gli introiti relativi alle cosiddette "privatizzazioni", iscritti nel "Fondo Ammortamento titoli di Stato" (9.233 miliardi nel 1996) e ai conti di Tesoreria intestati alla Solidarietà nazionale e alla Partecipazione a banche e organismi internazionali (250 miliardi), che sono inclusi negli incassi del Rendiconto ed esclusi dai conti esposti in altri documenti.

Una seconda differenza riguarda la complessa questione dei rimborsi IVA. E' noto che, a partire dal 1995 - in adempimento delle disposizioni relative alla soppressione delle "gestioni fuori bilancio" (Legge n. 559/93) e all'istituzione del conto fiscale - si è provveduto ad iscrivere tra i proventi dell'IVA le somme relative ai rimborsi effettuati a cura dei concessionari e che, precedentemente, transitavano sulle apposite contabilità speciali di tesoreria.

Pertanto, a partire da tale anno, gli accertamenti relativi al tributo in esame sono esposti nel rendiconto al lordo dei rimborsi totali effettuati dai concessionari (oltre 14 mila miliardi nel 1995 e oltre 15 mila miliardi nel 1996).

Diversa è la situazione con riguardo alla gestione di cassa. Infatti, i versamenti dell'IVA sono iscritti, nel rendiconto, al lordo della sola quota di rimborsi "regolata contabilmente", vale a dire della quota che nell'anno ha dato luogo a mandati di pagamento commutabili in quietanza d'entrata a favore dei concessionari, allo scopo di reintegrare i versamenti erariali che i concessionari stessi effettuano, in realtà, al netto dei rimborsi dovuti.

Ora, può accadere che per insufficiente copertura sull'apposito capitolo di spesa (cap. 3533 del Ministero delle Finanze) o per ritardi amministrativi nelle regolazioni, le somme erogate ai concessionari (e, di fatto, integrate nei versamenti IVA) siano inferiori ai rimborsi effettivamente erogati ai creditori d'imposta. Ciò è avvenuto soprattutto nel corso del 1995 - anno di prima applicazione della nuova procedura - con una differenza tra rimborsi effettuati e rimborsi "regolati" di oltre 6 mila miliardi. Nel 1996, invece, la messa a regime del sistema ha comportato una discrepanza molto limitata tra i due aggregati (15.748 miliardi di rimborsi effettuati *meno* 14.933 di regolazioni contabili).

Nella Relazione trimestrale di cassa e nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese l'analisi degli incassi è presentata, invece, anche nella versione che include nel gettito IVA l'intero ammontare di rimborsi effettuati dai concessionari, così da consentire una valutazione più realistica dell'andamento dell'imposta e un più corretto confronto intertemporale.

Una terza differenza riguarda il trattamento delle risorse devolute alla Unione Europea (9.739 miliardi) che, come si è già ricordato, nel Rendiconto (a differenza del bilancio di previsione) sono incluse nel gettito dell'IVA (sia per gli accertamenti che per i versamenti), mentre nell'analisi degli incassi della Relazione trimestrale di cassa e della R.G. sulla situazione economica del Paese ne sono escluse.

2.2.3 Il passaggio alle definizioni della contabilità nazionale - utilizzate sia per un corretto confronto con i sistemi tributari di altri paesi (ad esempio, con riguardo alla pressione fiscale) sia, di recente, per la verifica dei parametri di convergenza definiti negli accordi di Maastricht - si effettua a partire dai dati di rendiconto dello Stato secondo uno schema di raccordo che è analiticamente descritto in appendice alla predetta R.G. sulla situazione economica del Paese. In proposito, si deve rilevare che le numerose correzioni ai dati di rendiconto necessarie per costruire i conti della Pubblica amministrazione secondo i criteri internazionalmente standardizzati

(Sistema Europeo dei Conti) meritano valutazioni distinte a seconda della tipologia di operazione effettuata.

Per alcune di esse, infatti, si tratta di modifiche ai criteri di contabilizzazione del bilancio statale, criteri manifestamente inconsistenti o irrazionali e che, pertanto, dovrebbero essere allineati agli schemi di contabilità nazionale, semplificando e riducendo l'onere di un raccordo oggi assai laborioso. Altre operazioni di raccordo, invece, sono destinate a permanere proprio in ragione della diversa natura, da un lato, dei documenti di finanza pubblica con finalità precipuamente conoscitive e, dall'altro, del bilancio e del rendiconto dello Stato, che essendo anche strumenti di controllo della gestione richiedono criteri di registrazione a ciò finalizzati (basti considerare l'esigenza, non rilevante per i conti nazionali ma imposta dal principio di integrità del bilancio, di registrare al lordo poste contabili che trovano corrispondenza in una analoga voce di spesa, ma assegnata a distinti centri di responsabilità).

2.2.4 Limitando il riferimento alle poste di maggiori dimensioni, le principali correzioni effettuate in sede di contabilità nazionale con riguardo alle entrate risultano le seguenti.

Imposte indirette

Nel 1996 il dato di rendiconto deve essere corretto in diminuzione per oltre 41 mila miliardi per definire gli incassi del conto economico dello Stato (il conto principale alla base del conto della P.A.).

In ordine decrescente di importanza quantitativa le modifiche in diminuzione riguardano:

- a) Rimborsi di imposte indirette e poste correttive IVA (15.958 miliardi)

Si tratta di una voce che, per pari importo, viene sottratta anche dai pagamenti relativi alle Poste compensative delle entrate.

- b) Regolazioni contabili e devoluzione di imposte alle Regioni a statuto speciale (11.054 miliardi).

Come è noto, il bilancio contiene, in entrata fra le imposte ed in uscita contabilizzate nei "trasferimenti alle Regioni", le cosiddette "regolazioni contabili di imposte con le regioni Sicilia e Sardegna", nonché le devoluzioni di imposte a beneficio delle Regioni a statuto speciale. Le regolazioni contabili con le isole, in quanto contabilizzate nel bilancio, per una serie di motivi tecnici, con forte ritardo rispetto ai tributi riscossi localmente, non sono idonee a rappresentare correttamente l'effettiva distribuzione del prelievo fiscale fra i diversi enti della P.A. Pertanto esse vengono eliminate dal bilancio e sostituite, a livello di pubblica amministrazione, dalle entrate risultanti a tale titolo dai bilanci delle due amministrazioni regionali. Le devoluzioni, in base al principio del SEC di trattare i tributi nell'ottica dell'ente beneficiario, sono considerate imposte delle Regioni a statuto speciale. Conseguentemente, per non produrre effetti sui saldi del bilancio, è necessario eliminare le regolazioni contabili e le devoluzioni sia dalle entrate - imposte dirette, indirette e in conto capitale - sia dalle uscite (trasferimenti correnti alle Regioni).

- c) Vincite e aggi lotto e lotterie (4.670 miliardi)

Il criterio per la correzione è che il gettito relativo a lotto e lotterie, contenuto nel bilancio fra le imposte indirette, debba essere trattato al netto delle vincite e degli aggi corrisposti ai ricevitori. Una corrispondente diminuzione, ma solo per le vincite, viene effettuata dal lato della spesa (Poste correttive e compensative delle entrate).

- d) Canoni RAI-TV (2.652 miliardi)

Gli introiti per canoni RAI-TV non possono - secondo gli schemi SEC - essere assimilati ad imposte indirette in quanto i canoni sono da considerarsi contropartita del servizio radiotelevisivo; lo Stato agisce in sostanza soltanto per conto della RAI-TV nella riscossione del canone. Il dato relativo ai canoni è contenuto, nella spesa di bilancio, fra le poste correttive e compensative delle entrate, dalle quali viene ugualmente sottratto.

- e) Concessioni governative su patenti e passaporti (2.260 miliardi).

Si tratta di pagamenti corrisposti dalle famiglie e, in quanto tali, non possono essere

configurati come imposte indirette, che in contabilità nazionale gravano per definizione sul settore delle imprese. Secondo le regole dei conti nazionali questi pagamenti vanno classificati in entrata come trasferimenti correnti diversi.

f) INVIM (2421 miliardi) e tasse automobilistiche a carico delle famiglie (707 miliardi).

In contabilità nazionale sono considerate fra le imposte dirette. In questo caso, la correzione consiste in una mera modifica di allocazione dell'importo.

g) Imposte sulle successioni e donazioni (1.623 miliardi) e condono imposte indirette (858 miliardi).

Si tratta di imposte iscritte nel bilancio fra le indirette, ma che, per le loro caratteristiche (prelievo straordinario sul patrimonio, una tantum ecc.) il SEC computa tra le imposte in conto capitale.

Imposte dirette

Nel 1996, il dato di bilancio deve essere corretto in diminuzione per oltre 20 mila miliardi per il passaggio alla contabilità nazionale.

Le principali correzioni riguardano:

a) Regolazioni contabili e devoluzioni di imposte a Regioni a statuto speciale (15.457 miliardi).

Valgono i criteri già richiamati con riguardo alle imposte indirette.

b) Rimborsi di imposte dirette (5.582 miliardi)

La voce, per pari importo, è registrata in diminuzione anche dal lato della spesa (Poste compensative delle entrate).

c) Accertamento con adesione (2.459 miliardi)

Per la natura straordinaria degli introiti, gli schemi di contabilità nazionale ne prevedono l'allocazione tra le imposte in conto capitale.

Le correzioni in aumento, già ricordate, riguardano, essenzialmente, lo spostamento di INVIM (2.421 miliardi) e tasse automobilistiche, per la quota a carico delle famiglie (707 miliardi).

2.3 I principali provvedimenti sulle entrate nel 1996

2.3.1 Nel quadro degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che prevedevano il raggiungimento di un rapporto indebitamento della P.A./PIL del 3% alla fine del triennio 1996-98, il DPEF 1996-98 del giugno 1995 definiva le dimensioni degli interventi correttivi necessari a ricondurre la dinamica tendenziale dei conti pubblici in linea con i traguardi programmatici.

Su una manovra complessiva di 32.500 miliardi, il disegno originario prevedeva che gli interventi sulle entrate avrebbero dovuto assicurare, nel 1996, un gettito netto di circa 18 mila miliardi, attraverso misure di carattere permanente.

- a) Le dimensioni quantitative della manovra sulle entrate erano definite alla luce del preconsuntivo 1995 e degli andamenti tendenziali previsti per il periodo 1996-98. In proposito, al momento della predisposizione dei documenti governativi le ipotesi di preconsuntivo per il 1995 assumevano una crescita delle entrate tributarie erariali (in termini di accertamenti) superiore di oltre due punti percentuali a quella del prodotto interno lordo (9.8% contro 7.2%).
- b) Lo scenario macroeconomico a supporto delle ipotesi del governo prevedeva, allora, per il 1996 una crescita reale del prodotto interno lordo del 3% e un'inflazione intorno al 3,5%.
- c) In attuazione degli indirizzi tracciati dal DPEF 1996/98, la manovra si articolava negli interventi definiti con la legge finanziaria (L. 28/12/95 n. 550), con il provvedimento collegato (L. 28/12/95 n. 549) e con il DL 30/12/95 n. 565.

- d) Rispetto alle ipotesi formulate nei documenti programmatici, i provvedimenti approvati dal Parlamento, pur non comportando sostanziali modifiche della dimensione complessiva della manovra, hanno ridotto l'effetto netto attribuibile alle misure relative alle entrate.
- e) Il contributo della parte fiscale alla complessiva manovra di finanza pubblica per il 1996 (originariamente determinato, come si è detto, in 18 mila miliardi) si articolava in 16.500 miliardi per il comparto tributario (al netto degli interventi a favore delle famiglie numerose e monoreddito, della proroga delle agevolazioni per le aree depresse e delle perdite di gettito legate alle misure in materia di spesa), e in 1.500 miliardi relativi all'aggregato extratributario. Nell'ambito dell'azione di politica tributaria definita con la manovra di bilancio, un ruolo centrale era assegnato agli interventi diretti al recupero di basi imponibili sottratte a tassazione, anche in conseguenza di fenomeni di elusione, attraverso l'applicazione di specifici parametri presuntivi di reddito per i diversi settori di attività (4.000 miliardi nel 1996).
- f) Tra gli altri interventi con significativi risultati in termini di gettito, vi erano poi la conferma per due anni della "patrimoniale" sul capitale netto delle imprese (3.450 miliardi nel 1996) e lo sviluppo e la razionalizzazione nella gestione di lotto e lotterie (2.200 miliardi nel 1996). Ai tre provvedimenti finora ricordati era, dunque, affidato il compito di assicurare ben più del 50% del gettito atteso dall'intera manovra tributaria. Altri provvedimenti hanno, poi, riguardato il mancato recupero del drenaggio fiscale, le modifiche dei regimi della tassazione separata e dei criteri di ammortamento sui beni concessi in leasing, l'aumento delle aliquote sull'imposta ipotecaria e catastale, il pagamento bimestrale dell'imposta di bollo sugli estratti di conto corrente bancario, l'aumento del bollo sulle patenti auto. Con minori effetti immediati di gettito vi erano poi altre misure volte a incrementare l'attività di accertamento svolta dagli uffici dell'amministrazione; in particolare, interventi diretti ad attuare forme di incentivazione del personale civile e militare (legge n. 90/1990), a favorire la mobilità (acquisto di immobili da parte del Fondo di previdenza del Ministero delle Finanze) e a incrementare il numero degli addetti all'attività di accertamento.

2.3.2 La manovra di bilancio approvata dalle Camere avrebbe dovuto determinare, secondo le valutazioni ufficiali e con riguardo alle entrate, un gettito netto pari a circa 15.800 miliardi, in virtù di maggiori entrate tributarie e contributive in grado di produrre, sotto il profilo del settore statale, un gettito lordo dell'ordine di 18.500 miliardi; e di un insieme di interventi di riduzione delle entrate che avrebbero dovuto complessivamente comportare, nel 1996, un minor gettito di 2.700 miliardi.

Le modificazioni di maggior rilievo hanno riguardato le misure integrative di fine anno (DL 30 dicembre 1995 n. 565) che, in sede parlamentare, hanno trovato una definizione diversa dall'indirizzo generale contenuto nel progetto iniziale del governo. Infatti, la decisione del Parlamento, pur confermando la dimensione complessiva della manovra integrativa (5.285 miliardi), ha rinunciato ad operare solo sul fronte delle entrate. Ne è scaturita una manovra che per 1.485 miliardi si è affidata a interventi di contenimento della spesa e per 3.900 miliardi a provvedimenti di natura tributaria. Tra questi, il più importante appariva l'estensione del concordato con adesione all'anno di imposta 1994 (1.500 miliardi attesi nel 1996), accompagnato dalle norme dirette a favorire la regolarizzazione delle scritture contabili (700 miliardi nel 1996). Gli altri interventi decisi hanno riguardato, essenzialmente, aumenti di accise (alcolici e cherosene), dell'imposta di bollo, e dei tabacchi.

2.3.3 In attuazione degli indirizzi tracciati nel DPEF 1996/98, la manovra di bilancio introduceva, infine, significative modifiche al sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali con lo scopo di avviare un processo in direzione di una progressiva autonomia finanziaria

degli enti decentrati; e, inoltre, collegava tale processo al perseguimento di obiettivi di politica ambientale, prevedendo l'introduzione di un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In termini quantitativi, la misura più consistente riguardava l'attribuzione alle Regioni di una quota del gettito delle accise sulla benzina (352 lire al litro per circa 6.900 miliardi di gettito complessivo) a parziale compensazione della prevista riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. In materia sono state, peraltro, prospettate modifiche alle norme (d. leg. n. 398/1990 art. 17) che consentono alle Regioni l'applicazione di un'addizionale sulla benzina.

A favore della Province, la manovra prevedeva l'istituzione di un'addizionale all'imposta erariale di trascrizione (compresa tra l'80 e il 100 per cento dell'imposta erariale) con il contestuale passaggio alle Province delle competenze in materia attualmente spettanti alle Regioni controbilanciata da una riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato.

Per le stesse Province era inoltre prevista una compartecipazione al gettito dell'istituenda imposta regionale sulle discariche.

In tema di finanza comunale era introdotta la facoltà di variare gli estimi catastali ai fini dell'applicazione dell'ICI, attraverso una riduzione o un aumento del valore imponibile dei fabbricati non superiore al 10%. Erano, infine, previste modifiche intese a razionalizzare e a semplificare l'applicazione e la gestione della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) e della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU).

2.3.4 La manovra di bilancio era integrata con i provvedimenti contenuti nel DL 20/6/96 n. 323 "Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica" (convertito in L. 8/8/96 n. 425), dai quali erano attesi effetti di riduzione del disavanzo valutati ufficialmente in circa 16 mila miliardi. Le misure in materia di entrate avrebbero dovuto assicurare nel 1996 un contributo pari a circa un terzo della manovra (poco più di 5.200 miliardi). Nell'ambito delle imposte dirette veniva disposta l'unificazione, con l'aliquota del 27%, delle ritenute sugli interessi su depositi bancari e certificati di deposito (con un maggior gettito atteso di circa 1.500 miliardi nel 1996).

Misure antielusive riguardavano: la modifica al regime delle ritenute sugli interessi di titoli e valori dati in garanzia da soggetti non imprenditori per finanziamenti a favore di imprese; l'estensione della ritenuta alla fonte del 15% sui proventi corrisposti a organizzazioni estere di imprese residenti in Italia che non appartengano all'azienda che eroga i proventi stessi; la soppressione dell'agevolazione relativa alle donazioni di titoli del debito pubblico.

Altre misure hanno riguardato la determinazione del reddito imponibile di lavoro autonomo e il reddito d'impresa (non deducibilità delle spese di custodia relative ad aeromobili, navi e motocicli, la riduzione della deduzione forfettaria del 5% per le spese di produzione del reddito sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ecc.).

Nel complesso, per le imposte dirette il maggior gettito atteso era stimato in circa 1800 miliardi. Nel comparto delle imposte indirette è stato previsto che sulla cessione di abitazioni non nuove si applichi un'imposta di registro proporzionale, accompagnata dall'esenzione dall'IIVA (sulla base delle direttive comunitarie). Sono stati, inoltre, disposti il versamento mensile (anziché trimestrale) delle imposte sulle assicurazioni, la riduzione dei termini per il pagamento delle imposte di successione e la rimodulazione dei pagamenti delle accise sul gas metano e, infine, l'aumento (da 150 a 250 mila lire) delle imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali.

Nel complesso il maggior gettito atteso, nel settore delle imposte indirette, risultava, nella valutazione ufficiale, dell'ordine dei 3.400 miliardi.

2.4 Gestione di competenza

2.4.1 Gli accertamenti per entrate finali dell'ultimo esercizio chiuso, pari a 592 mila miliardi circa, risultano aumentati di 34 mila miliardi rispetto a quelli dell'esercizio precedente, e cioè del 6,2 per cento, contro un aumento medio annuo del periodo 1993-1996 inferiore al 4 per cento. Il suddetto complessivo incremento risente di una diminuzione di 6 mila miliardi circa delle entrate

extratributarie (tit. II), mentre ad esso contribuisce positivamente quello di oltre 39 mila miliardi del comparto tributario, pari in percentuale al 7,9, superiore alla media quadriennale (5,9), ma sensibilmente al di sotto del 10,6 del 1995.^{3,4} Per un più corretto confronto con i risultati del 1995 si deve, tuttavia, tener conto delle modifiche intervenute nella distribuzione del gettito di alcune imposte: in particolare, nel 1996 una quota del gettito erariale dell'imposta sugli oli minerali (7.945 miliardi) è stata devoluta alle Regioni, mentre è rifluita nel bilancio dello Stato una parte dell'addizionale dei Comuni sull'imposta sull'energia elettrica (1.681 miliardi). Considerando tali correzioni, l'incremento delle entrate tributarie rispetto al 1995 risulta pari al 9,2%.

2.4.2 Nelle entrate extra-tributarie, la diminuzione è dell'11 per cento circa, seguendo al dato di segno opposto dell'anno precedente (+6,6 %). Nella valutazione di medio periodo (93-96) va considerato che a partire dal 1994 l'accertamento dell'IVA, come già detto, è stato correttamente imputato per intero al cap. 1203, e cioè al gettito complessivo del tributo, dopo essere stato fino al 1993 accreditato invece al titolo in esame per l'importo corrispondente alle risorse proprie U.E. Depurando perciò di questa voce anche il gettito anteriore al 1994, il tasso medio annuo di variazione delle entrate in esame, nel quadriennio, risulta comunque negativo, stabilendosi intorno al -13%.

2.4.3 Al ricordato aumento complessivo delle entrate tributarie contribuiscono positivamente il gettito dell'IRPEF (cap. 1023) per circa 14 mila miliardi, per oltre 7 mila l'IRPEG (cap. 1024) ed altrettanto le ritenute su interessi e redditi da capitale (cap. 1026), per 12 mila circa in parti quasi uguali l'IVA (cap. 1203: +6,2 mila md.) e l'ILOR (cap. 1025: +5,8 mila md.)⁵.

2.4.4 L'esame più dettagliato delle risultanze all'interno delle diverse categorie di imposte (Tavole 1 e 2) consente di trarre le seguenti principali conclusioni.

³ In tema di risultati della gestione di competenza (nel senso che la distingue da quella di cassa), meritano rilievo anche i riaccertamenti dei residui attivi degli anni precedenti, della cui entità si dirà più avanti. Il fenomeno va infatti considerato in questa sede, a parte la sua incidenza sulla complessiva situazione finanziaria esposta nel conto del patrimonio, perché, quale ne sia il segno, ed in rapporto all'ordine di grandezza, esso può inficiare la definitività dei dati dell'accertamento di ciascun esercizio (senza peraltro che allo stato risulti quali siano i singoli esercizi di provenienza dei residui interessati), soprattutto nel caso di singole specifiche voci in cui esso assuma proporzioni più accentuate che negli aggregati generali.

Occorre osservare in proposito che se, da un lato, l'eliminazione di crediti di assai dubbia esigibilità, se non addirittura insussistenti, risponde a doverosa affidabilità dei dati contabili, essa comporta peraltro anche un discarico per gli organismi tenuti alla percezione delle entrate, che deve quindi essere adeguatamente giustificato. Quanto ai riaccertamenti in aumento, più frequentemente di quelli in diminuzione derivanti da fatti che con maggiore tempestività dovrebbero conoscersi fin dal loro verificarsi, gli stessi motivi sopra esposti richiedono che - ad evitare miglioramenti fittizi della situazione finanziaria - essi siano dotati di sufficiente affidabilità circa la effettiva fondatezza dei maggiori crediti erariali emersi.

⁴ Nei dati di preconsuntivo, fino quasi alla fine di maggio 1997, sono stati esposti riaccertamenti in aumento, nei residui del comparto tributario, nella misura assolutamente inusitata di circa 115 mila miliardi. Interessata dalla Corte, ed assunte le informazioni del caso, la Ragioneria generale dello Stato ha comunicato trattarsi di cifre destinate ad essere sensibilmente ridimensionate nella versione finale del rendiconto, in quanto connesse a taluni singoli accertamenti fiscali di anomala entità (particolarmente nell'imposta sul valore aggiunto), da essa Ragioneria già prudenzialmente corretta in diminuzione lo scorso anno. Tali partite hanno peraltro continuato a figurare nelle scritture di base, in quanto l'Amministrazione finanziaria si troverebbe a ciò obbligata dalle formali disposizioni vigenti in materia, circostanza questa che dovrebbe suggerire un adeguato riesame di tali norme, nella parte in cui non risultassero motivate da sostanziali esigenze di garanzia, a fini di semplificazione e snellimento delle procedure contabili, rispondenti pure all'esigenza che la Corte disponga di dati definitivi con la tempestività indispensabile a poterli adeguatamente verificare e commentare entro i termini di legge per il proprio rapporto alle Camere.

⁵ Il maggiore incremento medio annuale (93-96) lo presenta l'IRPEG col 18 per cento circa (+25% nell'ultimo anno), seguito dal 13 circa dell'IVA, e a distanza dall'IRPEF col 6 per cento, al di sotto del quale restano gli altri due tributi.

Nell'ambito delle imposte sul patrimonio e sul reddito:

- la crescita dell'IRPEF rispetto al 1995 (8,4%) è l'effetto di una espansione (in linea con la base imponibile) per le ritenute da lavoro dipendente del settore privato (9,6%) e, invece, di un più limitato aumento di quelle relative ai dipendenti di Stato, aziende autonome e ferrovie (5,4%), che si riduce a meno del 2% ove si tenga conto di "recuperi di contabilizzazione" - così indicati dall'amministrazione - per oltre 1000 miliardi. Non in linea con gli obiettivi è risultata, inoltre, l'IRPEF in autotassazione a saldo e in acconto (7,6%), a conferma di un non pieno successo dei provvedimenti intesi a far emergere base imponibile, attraverso i nuovi parametri presuntivi di accertamento del reddito imponibile;

- assai dinamica è stata, invece, l'evoluzione di IRPEG (25,6%) e ILOR (35,6%) favorita dallo sfasamento temporale con il quale l'andamento del risultato lordo di gestione delle imprese - assai positivo nel 1995 - si riflette sui gettiti. La notevole crescita si è verificata per tali imposte, nonostante deduzioni e detrazioni e, in generale, misure agevolative introdotte da appositi provvedimenti di legge;

- il forte aumento dell'imposta sostitutiva (20%) discende, in larga misura, dall'evoluzione dell'imposta sugli interessi sui depositi bancari (64,2%) che si confronta con il 1995, anno nel quale la dimensione dei crediti d'imposta aveva determinato una caduta di oltre il 30% del gettito. Nell'ambito delle imposte indirette, più direttamente influenzate dal ciclo economico sfavorevole del 1996, si segnalano:

- il contenuto aumento dell'IVA (5,2%) in relazione al forte rallentamento delle basi imponibili (essenzialmente consumi e importazioni) sul quale ha, anche, inciso la crescita, inferiore alla media, dei prezzi dei beni durevoli, prevalentemente colpiti dall'aliquota ordinaria del 19%;

- un rapido aumento delle altre imposte sugli affari (18%) e di quelle su lotto e lotterie (21,9%), categorie per le quali hanno operato, nel 1996, numerosi provvedimenti di aumento di aliquote, di adeguamento di tariffe e di anticipi di versamenti.

2.5 Confronto tra accertamenti e previsioni

2.5.1 Il dato più rilevante, e peraltro non nuovo, per l'intero quadriennio, è costituito da una ripetuta sottostima delle previsioni definitive per i titoli II e III, con entrate accertate superiori a quelle previste, il cui totale è il più alto in cifre assolute per il primo di tali titoli (48 mila miliardi circa), mentre prevale per l'altro in termini percentuali, con uno scostamento medio annuo del 163 per cento⁶. Sull'argomento, in linea generale, richiamando le osservazioni già formulate gli scorsi anni sulla eccessiva frequenza di previsioni iscritte solo "per memoria", e tali restate anche nell'assestamento definitivo, giova ancora una volta rilevare che una più accurata stima preventiva è auspicabile non soltanto per accrescere la significatività del documento previsionale, ma anche per dare più pienamente alle entrate il carattere di obiettivi da conseguire, predisponendo i necessari termini di riferimento per il controllo sulla efficienza e completezza dell'attività svolta dai servizi responsabili (tenuto pure conto che in molti casi il dato finanziario può fungere da indicatore della cura di altri interessi pubblici, come ad esempio in tema di infrazioni a normative sanitarie, ambientali, edilizie, ecc.)⁷.

⁶ I valori annuali sono molto oscillanti specialmente per quest'ultimo titolo, dall'1% del 1993 al 468% del 1996.

⁷ Torna opportuno a questo proposito rinviare alle considerazioni già esposte nella precedente relazione sulla improprietà della formula autorizzatoria tuttora adottata per l'art. 1 delle leggi di approvazione dei bilanci, considerazioni confortate oggi ulteriormente dal comma 2, sub 4 bis, dell'art. 1 della legge n. 94 del 1997, il quale conferma che le previsioni di entrata sono oggetto solamente di approvazione parlamentare, avendo invece carattere di autorizzazioni le sole previsioni di spesa. Ancor meno aderente alla normativa vigente, in particolare, è il successivo comma dello stesso art. 1 delle leggi annuali di bilancio, il cui testo risale ad un'epoca anteriore alla riforma tributaria del 1971, a seguito della quale i ruoli - fra l'altro non più limitati alle imposte dirette - hanno la funzione solo eventuale di strumento di riscossione coattiva, in mancanza dello spontaneo adempimento dell'obbligazione tributaria del 1971, e non più quella di atto ordinario e necessario di imposizione.

2.5.2 Per quanto concerne l'aggregato di gran lunga prevalente, cioè quello tributario, il totale dei maggiori accertamenti è stato nel quadriennio '93-96 di circa 15 mila miliardi, risultato algebrico di scostamenti in meno nel '93 e nel '95, ed in più negli altri due anni. E' subito da dire peraltro, che le risultanze esposte per i titoli I e II risentono inversamente della ingiustificabile anomalia, già segnalata, dell'essere stato mantenuto nelle previsioni degli ultimi due anni lo scorporo dal comparto tributario della quota IVA per risorse proprie U.E., mentre l'imputazione ad esso, invece, del relativo accertamento, ha portato nel 1996 ad esporre una maggiore entrata di 10.663 miliardi. Integrando perciò le previsioni di tale quota, lo scostamento reale risulta negativo per un ordine di grandezza intorno ai 2-3 mila miliardi, mentre le maggiori entrate del titolo II si aggirano realmente sui 15 mila miliardi, in luogo dei 5.500 circa esposti a consuntivo. Più in particolare, con specifico riferimento al gettito complessivo dell'IVA, di cui al cap. 1203, la somma degli scostamenti positivi degli accertamenti dalle previsioni nel quadriennio '93-96, pari ad oltre 31 mila miliardi secondo i consuntivi, appare "gonfiata" di un importo non lontano da quest'ultima cifra, e la maggiore entrata di 5.400 miliardi circa per il 1996 si converte in una cifra negativa di circa 4 mila miliardi.

2.5.3 Con riguardo, in particolare, al 1996, appare interessante soffermarsi sulle divergenze tra previsioni e risultati, ripercorrendo il lungo iter di formulazione e di revisione delle previsioni e tentando di individuare e di valutare l'entità dei diversi fattori di scostamento, espresso quest'ultimo da cifre che non sempre, pertanto, coincidono con i dati formali di bilancio e rendiconto.

In proposito, è opportuno confrontare i dati di consuntivo (accertamenti) con le previsioni iniziali - rappresentate in questo confronto da quelle contenute nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente (luglio 1995) - e con quelle poi determinate dalla legge di assestamento (Tavola 4).

Mentre, infatti, le previsioni iniziali consentono di isolare le proiezioni imputabili allo sviluppo tendenziale del gettito, le previsioni assestate, incorporando gli effetti della legge finanziaria, dei provvedimenti collegati e degli altri provvedimenti assunti in corso d'anno in materia di entrate (oltre che le implicazioni dei mutamenti del quadro economico), dovrebbero accostarsi ai risultati finali.

Limitando il confronto alle entrate tributarie si osserva, in primo luogo, che il totale degli accertamenti risulta, nel consuntivo 1996, di oltre 9 mila miliardi superiore alle previsioni iniziali e di circa 1.800 miliardi superiore alle previsioni assestate.

Tali differenze sono, peraltro, assai inegualmente distribuite: lo scarto è, infatti, positivo (nel senso di accertamenti superiori alle previsioni) per le imposte dirette (quasi 8.500 miliardi nel confronto con le previsioni iniziali e più di 2 mila miliardi rispetto alle previsioni assestate), mentre è negativo per le imposte indirette.

Nell'ambito delle imposte dirette si può rilevare come il maggior gettito a consuntivo rispetto alle previsioni sia, a sua volta, il risultato di andamenti contrapposti: a fronte di una flessione non prevista dell'IRPEF (di oltre 4 mila miliardi rispetto alle previsioni iniziali e di poco meno di 7 mila miliardi rispetto alle previsioni assestate) vi è uno scarto positivo per l'ILOR, per l'imposta patrimoniale sulle imprese, per le altre imposte ma, soprattutto, per l'IRPEG (oltre 2.200 miliardi rispetto alle previsioni iniziali e, sorprendentemente, oltre 6500 miliardi rispetto alle previsioni assestate). Tra le imposte indirette si segnala, essenzialmente, un significativo scostamento negativo per il gettito dell'IVA, integrando le previsioni della quota di risorse proprie U.E. (circa 3.000 miliardi rispetto alle previsioni iniziali e circa 3000 miliardi rispetto alle previsioni assestate).

2.5.4 Sulla base di uno schema di analisi già sperimentato⁸, le cause della divergenza tra previsioni e risultati possono essere ricondotte ad almeno quattro fattori principali:

- una diversa base di riferimento rispetto a quella adottata per le previsioni iniziali (ovvero, in altri termini, risultati relativi alle entrate tributarie 1995 differenti da quelli rappresentati dalle previsioni assestate per lo stesso anno);
- un'evoluzione diversa dal previsto del quadro macroeconomico - e, quindi, delle basi imponibili dell'anno di riferimento (in questo caso il 1996);
- errori tecnici di previsione con riguardo ai parametri e alle elasticità di alcune categorie di imposte;
- una sopravvalutazione o sottovalutazione degli effetti di gettito attesi dalle manovre di aggiustamento.

In termini sintetici, con riguardo all'esperienza del 1996 si possono formulare le seguenti considerazioni.

In primo luogo, i risultati del 1995 hanno fatto registrare complessivamente un minor gettito di circa 12 mila miliardi rispetto a quanto si prevedeva nel giugno 1995 (quando furono formulate le previsioni iniziali per il 1996). Tuttavia, le particolari cause del vuoto di gettito (minore efficacia del concordato e cedimento dell'imposta sugli interessi a causa di una contingente concentrazione di crediti d'imposta degli istituti di credito), riconducibili a fenomeni straordinari o non ripetibili, inducono a ritenere che, in questo caso, la più bassa base di partenza non costituisce un fattore di scostamento (di segno negativo) al quale attribuire un peso significativo.

Al contrario, nel corso del 1996 il quadro macroeconomico è progressivamente peggiorato, determinando una flessione delle basi imponibili delle principali imposte, soprattutto nel comparto delle imposte indirette. Considerando, peraltro, che l'esercizio previsionale deve tener conto della circostanza che per alcune significative imposte (IRPEG e ILOR) è più rilevante l'andamento economico dell'anno precedente, si può ritenere che l'effetto di contenimento del complessivo gettito tributario sul 1996 imputabile al peggior quadro economico del 1996 (0,8 punti in meno di crescita del PIL rispetto alle previsioni macroeconomiche alla base delle previsioni iniziali di entrate) sia contenuto in circa 5-6 mila miliardi.

Essendo le previsioni iniziali pari a circa 525 mila miliardi (al lordo delle risorse devolute all'Unione Europea) se ne deduce che i primi due fattori citati avrebbero, *coeteris paribus*, determinato un risultato "tendenziale" di gettito 1996 dell'ordine di 520 mila miliardi.

Sommando a tale valore gli effetti attesi dai provvedimenti descritti nel precedente paragrafo 3 - e complessivamente stimati dal governo in circa 16 mila miliardi di maggior gettito (poco meno di 10 mila nel comparto delle imposte dirette a quasi 6 mila miliardi in quello delle indirette) - si perviene a un consuntivo teorico di 536 mila miliardi, che si confronta con gli accertamenti effettivi pari a circa 534 mila miliardi e con le previsioni assestate (al lordo delle risorse U.E. pari a poco meno di 532 mila miliardi. Lo scarto che resta da spiegare è, pertanto, di 2-4 mila miliardi e, allo stato delle informazioni disponibili, ad esso contribuiscono, in modo e in misura non facilmente separabile, gli ultimi due fattori di scostamento prima ricordati: gli errori tecnici di previsione e quelli relativi alle stime circa gli effetti di gettito delle "manovre" (senza escludere che, presi singolarmente, i primi ed i secondi potrebbero apparire di segno opposto e essere di entità alquanto superiore a quella del loro saldo algebrico, prodotto di una reciproca "elisione").

In proposito, la Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione sulla grave carenza di informazioni ufficiali circa i risultati finali dei provvedimenti di finanza pubblica adottati nel corso degli ultimi anni. I significativi progressi compiuti con la predisposizione di relazioni tecniche di fonte governativa (e con la verifica delle quantificazioni effettuate dai Servizi di

⁸ Ministero del Tesoro - Commissione Tecnica per la spesa pubblica *Le cause degli scostamenti tra previsioni e consuntivi* ..., marzo 1991

Bilancio di Camera e Senato) si fermano alla fase della stima degli effetti attesi dalle misure adottate. Non si rinviengono, invece, analisi che prospettino valutazioni a consuntivo delle misure stesse, anche sulla base di criteri di stima oggettivamente non sempre agevoli. La collocazione in bilancio dei proventi delle misure adottate, attraverso l'istituzione di appositi capitoli o l'ulteriore articolazione di capitoli esistenti -possibili nella maggior parte dei casi- favorirebbe utilmente la predisposizione di tali analisi.

2.6 Residui attivi, riscossioni e versamenti

2.6.1 Un generale rallentamento nelle riscossioni⁹ a confronto con il maggiore aumento proporzionale della massa riscuotibile (somma di accertamenti di competenza e resti da riscuotere), contribuisce sensibilmente alla lievitazione, rispetto al 1995, dei resti finali da riscuotere, e si registra per tutte le entrate correnti¹⁰, poiché nel comparto tributario la massa suddetta è aumentata del 10 per cento circa, mentre l'aumento delle riscossioni totali è stato del 7,5 per cento, riducendosi anzi del 15 per cento quelle in conto residui; nelle entrate extra-tributarie, diminuisce dell'8 per cento circa la massa, ma in misura molto superiore si riducono le riscossioni totali (19%, ed oltre il 30% nel conto residui). Con l'aggiunta delle somme riscosse ma non ancora versate, l'importo complessivo dei residui attivi passa da 114 mila miliardi circa ad oltre 141 mila, aumentando del 24 per cento, contro una media inferiore al 14 del quadriennio, ed un aumento dell'intera massa acquisibile (comprendente anche i resti da versare) di poco superiore al 9; nelle entrate tributarie, in particolare, le cifre corrispondenti sono del 22, del 14 e del 10 per cento.

Va ricordato che su questi risultati influiscono pure i riaccertamenti dei residui in aumento o in diminuzione, dei quali si è già trattato, e la cui somma algebrica del periodo 1993-96 indica una complessiva riduzione di circa 9 mila miliardi, principalmente per effetto di riaccertamenti di segno negativo operati negli anni iniziali. Per le entrate tributarie, si registra un aumento, nel 1996, di 3 mila miliardi circa.

2.6.2 L'andamento molto insoddisfacente delle riscossioni, peggiorato nel 1996,¹¹ comporta che solo per una parte i resti da riscuotere derivano dalla sola competenza dell'esercizio, essendo anzi tale quota, nell'insieme, minoritaria rispetto al totale di tali resti, con percentuali medie annue del 34 per cento per il titolo I, e rispettivamente del 43 e del 30 per cento degli altri due. Nei principali tributi (IRPEF, IRPEG, ILOR, IVA), varia è la distribuzione del fenomeno fra i diversi articoli in cui sono suddivisi i capitoli, apparendo più accentuato il protrarsi delle pendenze soprattutto nelle riscossioni mediante ruoli e voci connesse, e cioè proprio in quelle più significative ai fini dell'effettivo recupero delle evasioni accertate.

⁹ Come già rilevato al punto 2.1.3, lett. c), le somme indicate nel rendiconto come "riscosse", sul rigo dei residui, comprendono anche riscossioni effettuate negli anni precedenti, e rimaste da versare. L'analisi è svolta nel testo al netto di tali somme, che risultano molto inferiori a quanto sembrerebbe dal consuntivo, specialmente per le voci di maggiore entità, vale a dire per quelle tributarie (totale 25.270 mld. nel quadriennio contro più di 161 mila calcolati sui dati esposti). Un esempio dell'elaborazione effettuata può farsi con riferimento all'insieme delle entrate finali, per le quali risultavano inizialmente somme da versare pari a 32.643 mld., cifra rispetto alla quale i versamenti in conto resti del 1996, dell'ammontare di 33.900 mld., risultano superiori di 1.247 mld., aggiungendo ai quali le somme riscosse in conto resti e rimaste da versare alla fine dell'esercizio, pari a 9.110 mld., si ottiene un totale di 10.357 mld., che rappresenta pertanto l'effettivo incremento delle riscossioni, e che non figura nel conto del bilancio, nel quale la denominazione "somme riscosse" raggruppa, sul rigo suddetto, quelle versate e quelle da versare, per un totale di 43.000 mld. (indicato nei dati del Sistema informativo come "riscossioni residui"). Il suddetto incremento è esposto solamente nel conto del patrimonio, alla partita n. 96A02001 della Tab. II del Conto generale n. 1 - Min. Tesoro, sotto la voce "Residui riscossi e versati", e quindi in forma aggregata, senza che il consuntivo finanziario ne dia la rappresentazione analitica con riferimento a ciascun capitolo o articolo.

¹⁰ L'importo delle riscossioni totali è stato di 572.638 mld., di cui 518.728 per le entrate tributarie, 42.556 per quelle extra-tributarie, e 11.354 per le entrate in conto capitale.

¹¹ Tanto per l'IRPEF che per l'IVA, le riscossioni del 1996 hanno superato di poco il 6% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati (rispettivamente, 10.455 e 16.717 mld.), contro medie del quadriennio - già molto basse - del 13% e dell'11% circa. A confronto con i corrispondenti dati degli accertamenti di competenza, l'importo di tali resti risulta pari al doppio nel primo caso, ed a quasi 6 volte nel secondo.

L'"anzianità" dei residui appare per giunta estesa a più anni, e per somme non trascurabili in taluni settori. Confrontando ad esempio per il Capo VIII (tasse) il totale, pari a circa 35 mila miliardi, dei residui da riscuotere di nuova formazione (cioè della competenza) in ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1996, con l'ammontare di quelli cumulati alla fine del 1996 -oltre 45 mila miliardi-, emerge una differenza superiore a 10 mila miliardi, corrispondente a crediti pendenti da epoca anteriore allo stesso 1992, e che per 5.853 miliardi interessano la sola IVA¹². Per il Capo VI (imposte dirette), risultano 5.565 miliardi per crediti insoddisfatti risalenti a prima del 1993 (2.400 circa congiuntamente per IRPEF, IRPEG e ILOR). Per tutte le entrate finali, risalgono a prima del 1994 somme non riscalate per oltre 26 mila miliardi¹³.

Nella dinamica temporale, il crescente invecchiamento delle somme ancora in attesa di riscossione emerge del resto dal progressivo aumentare, nella composizione dei residui a fine anno, della parte di provenienza anteriore all'esercizio di competenza, passata per le entrate tributarie da poco più del 56 per cento nel 1992 ad oltre il 74 nel 1996

2.6.3 Risultanze ancora più degne di approfondimento presenta l'andamento dei versamenti delle somme già riscalate¹⁴, trattandosi di adempimenti che fanno carico agli agenti della riscossione, i cui ritardi pertanto richiedono tanto più puntuale giustificazione quanto maggiori ne siano la durata e la entità delle somme. Se infatti, può giudicarsi fisiologico che per una parte delle riscossioni avvenute nell'esercizio il versamento possa seguire solo in quello successivo, anche in rapporto ai termini accordati agli agenti, lo stesso non può dirsi delle somme riscalate anteriormente, e ancora non versate.

Per l'assieme delle entrate finali, quest'ultima ipotesi attiene a quasi un quarto dei 36.878 miliardi di resti da versare alla fine del 1996, importo sulla cui dimensione è ovviamente determinante il dato del comparto tributario, nel quale quelli provenienti dal 1995 ammontano a 9 mila miliardi circa.

Quest'ultima cifra, peraltro, come si è già osservato in nota in ordine alle somme da riscuotere, compensa a livello aggregato la misura delle "sofferenze", ancora pendenti su talune voci, con i versamenti già effettuati su altre.

A mero titolo di esempio, può citarsi il caso del cap. 1023 (IRPEF), che presenta resti da versare alla voce "ruoli" dell'importo complessivo di 521 miliardi, costituiti per oltre il 94 per cento circa da partite risalenti ad esercizi anteriori al 1996, dell'ammontare di 488 miliardi: anzi, poiché questa cifra supera di 313 miliardi il totale dei resti di nuova formazione in ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1996, tale sarebbe l'entità delle somme ancora non versate da esercizi ad essi

¹² Per i Capi XI (Grazia e giustizia) e XXIX (Beni culturali) le analoghe differenze sono di assai minore importo in assoluto (rispettivamente 3 mld. circa e 5,4 mld., ma rappresentano il 94 e l'88% dei rispettivi resti complessivi. Più numerosi sono ovviamente i casi, e maggiori gli importi, di crediti risalenti allo stesso 1992 ed ai successivi anni del periodo.

¹³ E' da tener presente che, in rapporto al criterio di calcolo adottato, le cifre risultanti ai livelli aggregati sono inferiori alla somma delle quote non riscalate di provenienza anteriore agli anni considerati, poiché esse sono al lordo di differenze di segno opposto, per effetto di avvenute riscossioni, relative a singole voci.

Occorre aggiungere che il computo esposto nel testo non tiene conto dei successivi riaccertamenti delle somme rimaste da riscuotere, intervenuti nel periodo considerato, non conoscendosene gli esercizi di riferimento, onde l'importo di tali variazioni viene ad essere interamente attribuito ai resti di provenienza anteriore. Allo stato degli elementi disponibili, è possibile soltanto formulare l'ipotesi totalmente opposta, attribuendo la somma delle variazioni a quella dei soli resti formati nel periodo medesimo. Con tale criterio, le variazioni di segno positivo riducono gli importi riferiti agli esercizi anteriori e quelle di segno negativo li aumentano. Una notevole riduzione si ha ad esempio nel caso dell'IVA, per effetto della rilevante cifra dei riaccertamenti in aumento dal 1993 al 1996, pari a 8.600 mld. circa, la quale non evita tuttavia che i resti accumulati alla fine dell'ultimo esercizio superino di oltre mille miliardi il totale di quelli formati dal 1994, e di 3.760 quello degli ultimi due anni, mentre i riaccertamenti in diminuzione per 5.700 mld. circa portano da 187 a 2.088 mld. le somme di provenienza anteriore al 1993 per l'IRPEF. Per l'intero Titolo I le stesse somme passano, per lo stesso motivo, da 9.460 ad oltre 11 mila mld.

¹⁴ Il totale dei versamenti ammonta a 568.405 mld. per il 1996, dei quali 514.616 per le entrate tributarie, 42.436 per quelle extra-tributarie, e 11.353 per le entrate in conto capitale.

anteriori, in una proporzione addirittura superiore al 60 per cento del suddetto importo complessivo finale. Nel caso dei ruoli IVA, l'importo di 21 miliardi da versare alla fine del 1996 supera di 8 miliardi circa il totale dei resti formati nel suddetto periodo.

A parte casi come quelli citati, ed altri consimili, il protrarsi delle pendenze oltre l'anno immediatamente successivo appare comunque, più che per le somme da riscuotere, e per le ragioni dette, una irregolarità scarsamente ammissibile se di carattere sistematico. Le formali risposte della Ragioneria generale a richieste di chiarimenti rivolte fin dallo scorso anno hanno finora fornito elementi che non possono considerarsi esaustivi, e che esigono pertanto ulteriori delucidazioni, anche perché esse adombrano talora veri e propri disservizi.

2.6.4 Uno specifico profilo presentano nella materia le cause prevalenti del fenomeno, indicate nelle risposte suddette nelle regolazioni contabili sia con le Regioni Sicilia e Sardegna sia con i concessionari della riscossione (quivi compresi l'Automobile Club d'Italia e la S.I.A.E., rispettivamente per le tasse automobilistiche e per l'imposizione sugli spettacoli), fattispecie accomunate dal riferirsi a somme il cui versamento alle casse statali avviene al netto delle somme trattenute dalle Regioni suddette a titolo di quote proprie ovvero dai concessionari a titolo di compensi o altre analoghe spettanze, salvo beninteso l'obbligo di periodica rendicontazione di tutto il riscosso, al quale deve commisurarsi l'ammontare delle quote e dei compensi¹⁵.

La regolazione avviene di norma, in tali casi, con l'emissione di titoli di spesa a carico dei diversi stanziamenti (del Tesoro o delle Finanze) all'uopo predisposti, titoli emessi a favore della tesoreria statale, e quindi con commutazione in quietanza di versamento, appunto perché le somme relative sono già state trattenute dai rispettivi creditori. Per la maggior parte, quindi, le somme ancora risultanti da versare corrispondono in realtà a crediti non sussistenti perché assorbiti a saldo da corrispondenti debiti, imponendo però il principio di integrità del bilancio la distinta evidenziazione al lordo degli uni e degli altri. La prolungata permanenza di tali pendenze creditorie può derivare, specialmente nel caso dei concessionari, dall'insorgere di contestazioni nei rapporti di dare e avere, e dal mancare di una loro definizione con opportuna tempestività. Altra e più patologica causa di ritardo sembra peraltro essere -sempre in base ai sommi chiarimenti forniti- l'insufficienza degli stanziamenti di spesa in rapporto all'ammontare delle somme dovute: di ciò darebbe conferma quanto emerso già da una prima indagine e da contatti informali, vale a dire l'emissione di mandati in conto competenza con versamenti all'entrata in conto residui attivi. Nella misura, al momento non precisabile, in cui ciò avviene, questi ultimi non trovano contropartita, alla chiusura di ciascun esercizio, in corrispondenti residui passivi, ed il conto dei residui viene così ad esporre un saldo fittiziamente più favorevole di quello che risulterebbe tenendo conto degli oneri già maturati, oneri che rimangono invece latenti, configurando anzi nella sostanza delle eccedenze di impegno, sottratte alla dovuta sanatoria in sede di approvazione del rendiconto generale, diversamente dalle eccedenze da questo invece evidenziate.

2.7 Entrate non tributarie

2.7.1 Comprendono i proventi di parte corrente (Tit. II, Cat. 6-12) e quelli in conto capitale (Tit. III, Cat. 13-15), che per la loro natura rientrano nella competenza di molte Amministrazioni, ma anche di molte distinte strutture della stessa Amministrazione finanziaria, individuate dai Capi del Quadro di classificazione. Il riferimento a questi ultimi si ispira, come già detto, allo stesso criterio che presiede alla ripartizione fra centri di responsabilità prevista dalla recente riforma del bilancio, più analitica della classificazione per Rubriche proprio in ordine alla suddetta Amministrazione¹⁶.

¹⁵ Per la disciplina generale, d.p.r. n. 43 del 1988, artt. 30 commi 1 e 2, 32 comma 3, 35 comma 1, 63 comma 2 e 72 comma 6.

¹⁶ Occorre peraltro avvertire che, secondo l'erroneo criterio di cui si è parlato in tema di struttura del bilancio, particolarmente nei casi di "riassegnazione", varie Amministrazioni risultano responsabili della gestione di entrate realizzate invece attraverso l'attività di altre.

Allo stato attuale dell'indagine avviata nella materia, la breve esposizione si limita ad alcuni elementi di sintesi tratti dalle risultanze di consuntivo, particolarmente in tema di ritardi nella concreta realizzazione dei crediti.

Fra le principali Categorie della parte corrente, la VII, denominata "Proventi di servizi pubblici minori", con accertamenti di competenza nel 1996 per 10.427 miliardi, rappresenta in realtà un coacervo di voci molto eterogenee, e di natura anche para-tributaria¹⁷, venendo in pratica ad assolvere ad una funzione residuale, talora non senza rimarchevoli anomalie.¹⁸ Il Capo I (Dogane) presenta somme da riscuotere per 2.202 miliardi, a fronte di accertamenti di competenza per 526 miliardi, come effetto di un tasso medio annuo di riscossione inferiore al 5 per mille nel periodo 93-96. Il suddetto ammontare dei residui supera di 600 miliardi circa il totale di quelli di nuova formazione nello stesso periodo, restando superiore a questi ultimi (di 6 miliardi circa) pure riferendo interamente ad esso i riaccertamenti in aumento per complessivi 578 md. Non meno negativi, e con maggiori ordini di grandezza, i casi del Capo VI (imposte dirette) con resti da riscuotere per oltre 4 mila miliardi rispetto ad accertamenti di competenza per 908 md., ed un tasso medio annuo di riscossioni inferiore al 2 per cento.

Nella Categoria VIII (proventi dei beni dello Stato), di responsabilità pressoché esclusiva dell'Amministrazione del Demanio (Capo VII), a parte il rilievo più volte espresso dalla Corte sulla redditività assai modesta dell'ingente patrimonio statale (590 miliardi circa nell'ultimo anno, cifra di poco superiore ai 587 md. del 1994, scesi a 528 nel 1995), le riscossioni del dovuto presentano un andamento altrettanto insoddisfacente, determinando residui per 445 miliardi alla fine del 1996 (di cui solo 90 dalla competenza), tali peraltro anche in conseguenza di riduzioni che nel quadriennio sono complessivamente ammontate a 237 miliardi, ed un tasso medio annuo di smaltimento del solo 8 per cento.

Categoria distribuita fra quasi tutte le Amministrazioni è la XI (recuperi, rimborsi e contributi), con complessivi accertamenti per 19.291 miliardi, di cui peraltro oltre 14 mila concentrati nell'Amministrazione del Tesoro. Fra le Amministrazioni con un assai ridotto tasso di riscossione figurano quelle dei Lavori Pubblici (Capo XXV, media quadriennio 7,6%), del Lavoro (Capo XXVII, 7,2%) e dei Beni culturali (Capo XXIX, 2 per mille). Rientrano nell'aggregato anche i crediti derivanti da condanne della Corte dei conti per danno erariale, di cui si riferisce a parte.

¹⁷ Tali ad esempio molte voci relative a tasse e diritti per il rilascio di autorizzazioni, certificazioni ed altri consimili servizi. Vengono anche classificati principalmente in questa categoria i proventi di contratti attivi, atti che la legge n. 20 del 1994 ha sottoposto tutti al controllo preventivo di legittimità della Corte, senza limiti di valore, unitamente agli atti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare (di pertinenza della cat. VIII), aventi di norma anch'essi natura contrattuale. A parte tale controllo, da esercitare ora anche su casi di modesta portata finanziaria, che sono anche quelli più numerosi ed impegnano quindi le Delegazioni regionali ma pure le istanze collegiali per l'eventuale rifiuto del visto, è in corso un'indagine volta ad esaminare il complessivo andamento dell'attività amministrativa in materia, nella sue varie tipologie e negli aspetti d'insieme più significativi. Dai primi esiti, emerge che oltre la metà delle fattispecie attiene alle concessioni di beni demaniali (anche per usi di breve durata), mentre una quota di poco inferiore riguarda la cessione in proprietà di alloggi popolari, casi questi ultimi in ordine ai quali la Sezione di controllo ha più volte affermato la intransmissibilità agli eredi del diritto alla cessione stessa (con riflesso sull'entità dei corrispettivi, determinati non secondo il regime agevolativo, ma secondo i valori di mercato). Nel campo del demanio e del patrimonio, comunque, in presenza fra l'altro della nota diffusione di occupazioni ed utilizzazioni abusive, si profila l'esigenza di potenziare soprattutto il diverso tipo di controllo sulla gestione, previsto dall'art. 3 comma 4 della citata legge 20, per la verifica del grado di diligenza posta dall'Amministrazione nel contrastare il fenomeno, oltre che per accrescere più in generale la redditività dei beni, di cui poco più avanti si fa cenno nel testo.

¹⁸ Nel 1993, fu imputato a questo aggregato il temporaneo rientro di 30.670 mld. destinati alla costituzione del Conto disponibilità di tesoreria presso l'Istituto di emissione, con l'ulteriore irregolarità di non registrarne al bilancio il definitivo transito in uscita, come riferito nelle precedenti relazioni.

Tavola 2

ENTRATE TRIBUTARIE (ACCERTAMENTI)

(miliardi di lire)

	1995	1996	Variazioni	
			Assolute	96/95 %
IMPOSTE DIRETTE	266.283	294.303	28.020	+10,5
- IRPEF	164.120	177.847	13.727	+8,4
- IRPEG	28.168	35.373	7.205	+25,6
- ILOR	16.321	22.136	5.815	+35,6
- Sostitutiva	35.089	42.109	7.020	+20,0
- Ritenuta d'acconto imposta su utili distrib. da p.g.	2.331	3.136	805	+34,5
- Patrimoniale	8.621	7.976	-645	-7,5
- Concordato	6.348	2.567	-3.781	-59,6
- Altre	5.285	3.159	-2.126	-40,2
IMPOSTE INDIRETTE	228.145	239.336	11.191	+4,9
<i>Tasse e imposte sugli affari</i>	<i>155.627</i>	<i>168.716</i>	<i>13.089</i>	<i>+8,4</i>
- Registro	6.001	6.072	71	+1,2
- IVA	117.541	123.728	6.187	+5,3
- Bollo	7.758	9.332	1.574	+20,3
- Imposta sulle assicurazioni e relativa addizionale	5.281	6.314	1.033	+19,6
- Imposta ipotecaria e catastale	1.791	2.324	533	+29,8
- Concessioni governative	3.777	5.177	1.400	+37,1
- Tasse automobilistiche	1.151	1.243	92	+8,0
- Trascrizione auto (I.E.T.)	860	847	-13	-1,5
- Spettacolo	575	648	73	+12,7
- Canoni radio-TV	2.566	2.753	187	+7,3
- INVIM	2.756	2.722	-34	-1,2
- Imposte successorie	1.084	1.276	192	+17,7
- Altre	4.486	6.280	1.794	+40,0
<i>Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane</i>	<i>54.812</i>	<i>50.963</i>	<i>-3.849</i>	<i>-7,0</i>
- Imposte di fabbricazione oli minerali	43.323	35.968	-7.355	-17,0
- Imposta fabbricazione gas incondensabili	1.037	1.069	32	+3,1
- Imposta sulla energia elettrica (e addiz. e maggioraz.)	1.568	3.250	1.682	+107,3
- Imposta sul consumo del gas metano	5.810	6.978	1.168	+20,1
- Altre	3.074	3.698	624	+20,3
<i>Imposte sui generi di monopolio</i>	<i>10.322</i>	<i>10.659</i>	<i>337</i>	<i>+3,3</i>
<i>Lotto, lotterie ed altre attività di gioco</i>	<i>7.384</i>	<i>8.998</i>	<i>1.614</i>	<i>+21,9</i>
- Proventi del lotto	5.440	6.267	827	+15,2
- Lotterie istantanee	968	1.703	735	+75,9
- Altre entrate	976	1.028	52	+5,3
TOTALE ENTRATE al lordo delle risorse U.E.	494.428	533.639	39.211	+7,9
Risorse U.E.	8.864	9.739	875	+9,9
TOTALE ENTRATE al netto delle risorse U.E.	485.564	523.900	38.336	+7,9

Tavola 3

IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO (ACCERTAMENTI)

	1995	1996	(miliardi di lire)	
			Variazioni	
			Assolute	96/95 %
IRPEF				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 5, 6, 7 e 8)	4.497	4.560	63	+1,4
- Ritenute dipendenti dello Stato, delle Aziende autonome e delle Ferrovie S.p.A. (artt. 2 e 15)	27.338	28.823	1.485	+5,4
- Ritenute dipendenti settore privato (artt. 3, 17, 18 e 21)	88.088	96.713	8.625	+9,8
- Ritenute lavoro autonomo (art. 4)	14.321	15.561	1.240	+8,7
- Saldo autotassazione (artt. 9, 11, 13, 16 e 19)	7.777	8.693	916	+11,8
- Acconto autotassazione (artt. 10, 12, 14 e 20)	22.099	23.385	1.286	+5,8
- Accertamento con adesione (art. 22)	0	112	112	
IRPEG				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 3, 4, 5 e 6)	2.349	3.770	1.421	+60,5
- Saldo autotassazione (artt. 2 e 9)	7.823	9.533	1.710	+21,9
- Acconto autotassazione (art. 8)	17.996	22.036	4.040	+22,4
- Accertamento con adesione (art. 10)	0	34	34	
ILOR				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 6, 7, 8 e 9)	2.309	3.560	1.251	+54,2
- Versamenti a saldo	4.427	5.511	1.084	+24,5
a) Saldo autotassazione persone giuridiche (art. 2)	3.588	4.422	834	+23,2
b) Saldo autotassazione persone fisiche (artt. 3, 10, 12, 14, 16 e 17)	839	1.089	250	+29,8
- Versamenti in acconto	9.585	13.031	3.446	+36,0
a) Acconto persone giuridiche (art. 4)	7.789	10.909	3.120	+40,1
b) Acconto persone fisiche (artt. 5, 11, 13 e 15)	1.796	2.122	326	+18,2
- Accertamento con adesione (art. 18)	0	34	34	
RITENUTE REDDITI CAPITALE (IMPOSTA SOSTITUTIVA)				
- Ritenute sulle obbligazioni e titoli similari di istituti di credito a medio e lungo termine (art. 2)	3.758	3.956	198	+5,3
- Ritenute sulle obbligazioni e titoli similari emessi da altri soggetti (art. 3)	882	855	-27	-3,1
- Ritenute sulle obbligazioni convertibili (art. 4)	1.614	2.030	416	+25,8
- Ritenute su interessi, premi ed altri frutti, dovuti da soggetti non residenti (art. 6)	489	711	222	+45,4
- Ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato (artt. 14 e 24)	19.209	19.630	421	+2,2
- Altre ritenute	9.137	14.927	5.790	+63,4

Tavola 4

CONFRONTO ACCERTAMENTI/PREVISIONI

(miliardi di lire)

	Previsioni iniziali (luglio 95)	Previsioni asstate (luglio 96)	Accertamenti (giugno 97)	Differenza accertamenti previsioni iniziali	Differenza accertamenti previsioni accertate
	A	B	C	C-A	C-B
IMPOSTE DIRETTE	285.850	292.154	294.303	8.453	2.149
di cui:					
IRPEF	182.000	184.800	177.847	-4.153	-6.953
IRPEG	33.100	28.700	35.373	2.273	6.673
ILOR	19.800	20.900	22.136	2.336	1.236
Ritenute redditi da capitale	41.700	41.587	42.109	409	522
Imposta patrimoniale imprese	4.400	7.950	7.976	3.576	26
IMPOSTE INDIRETTE	238.750	239.618	239.336	586	-282
AFFARI	162.250	168.148	168.716	6.466	568
di cui:					
IVA	126.800 (a)	126.477 (b)	123.728	-3.072	-2.749
Registro	6.200	6.344	6.072	-128	-272
Bollo	7.650	9.400	9.332	1.682	-68
Concessioni governative	4.050	4.393	5.177	1.127	784
PRODUZIONE	58.200	51.770	50.963	-7.237	-807
di cui:					
Oli minerali	46.880	36.950	35.968	-10.912	-982
Gas metano	5.700	6.620	6.978	1.278	358
MONOPOLI	10.500	10.900	10.659	159	-241
LOTTO	7.800	9.300	8.998	1.198	-302
TOTALE	524.600 (a)	531.772 (b)	533.639	9.039	1.867

a) al lordo della quota delle risorse UE (9.000 miliardi)

b) al lordo della quota delle risorse UE (9.500 miliardi)

Tavola 5

ENTRATE TRIBUTARIE (VERSAMENTI)

(miliardi di lire)

	1995	1996	Variazioni	
			Assolute	96/95 %
Imposte dirette:	260.679	283.523	22.844	+8,8
- IRPEF	162.478	173.037	10.559	+6,5
- IRPEG	26.433	32.216	5.783	+21,9
- ILOR	15.030	19.017	3.987	+26,5
- Imposta sostitutiva	34.588	42.485	7.897	+22,8
- Ritenute sui dividendi	2.322	3.045	723	+31,1
- Altre	19.827	13.723	-6.104	-30,8
Imposte indirette	216.721	231.091	14.370	+6,6
Affari	146.631	159.621	12.990	+8,9
di cui:				
- IVA	110.475	120.032	9.557	+8,7
- Registro, bollo e sostitutiva	13.888	15.384	1.496	+10,8
Produzione	53.414	50.888	-2.526	-4,7
di cui:				
- Oli minerali	42.618	37.120	-5.498	-12,9
Monopoli	9.688	11.106	1.418	+14,6
di cui:				
- Tabacchi	9.657	11.079	1.422	+14,7
Lotto	6.988	9.476	2.488	+35,6
TOTALE	477.400	514.614	37.214	+7,8

3. Gestione della spesa

3.1 Il quadro generale

3.1.1 Il decreto di fine anno, con cui si è completata la manovra di finanza pubblica per il 1997, ha introdotto meccanismi di tipo congiunturale per frenare l'evoluzione della spesa. Oltre ad ulteriori vincoli per l'assunzione degli impegni, sono state ridotte, in via sperimentale, le autorizzazioni di cassa sul bilancio dello Stato, anticipando così le linee di un più rigoroso metodo di previsione dei pagamenti, delineato dalla recente legge 94/97 - di riforma del bilancio - e collegato con l'istituzione di un "Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa". La restrittiva impostazione del bilancio di cassa 1997 è stata accompagnata anche dall'introduzione di vincoli all'utilizzo delle disponibilità che i singoli enti pubblici detengono sui conti di tesoreria. La tenuta di tali regole è esposta al rischio - già in parte concretizzatosi - di deroghe per garantire l'operatività degli enti decentrati. La riuscita dell'intervento sulla cassa del 1997, d'altra parte, finirebbe per spostare i pagamenti sugli esercizi futuri, mettendo in pericolo gli equilibri finanziari degli anni a venire. Il contenimento effettivo della spesa resta legato, pertanto, all'adozione di decisioni legislative di correzione sostanziale dei programmi di spesa. Tale linea di azione trova ora un idoneo contesto istituzionale nell'avvenuta revisione normativa della struttura del bilancio e delle procedure amministrative e contabili per razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie.

Intanto le regole di variazione della spesa di competenza per il 1996, assunte col D.P.E.F. 1996-98, prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- una flessione delle spese finali tale da portarne l'indice al 37,4%;
- una discesa delle spese correnti al netto degli interessi al 22,22%;
- una sostanziale stabilità degli oneri per interessi, previsti al livello del 10,68%;
- un lieve incremento della spesa in conto capitale, programmata al 4,5%.

Alla chiusura dell'esercizio la spesa finale si commisura al 37,1% (36,7% se depurata degli oneri - 6.253 miliardi - destinati all'ammortamento dei titoli di Stato).

Anche la spesa corrente al netto degli interessi si situa sotto la soglia indicata in sede programmatica (21,7%). Si conferma, a consuntivo, la quota degli oneri per interessi (10,7%), su cui la discesa dei tassi opera con effetti differiti nel tempo.

La spesa in conto capitale, infine, presenta una crescita leggermente inferiore all'obiettivo stabilito nel D.P.E.F., raggiugnendosi al 4,3%.

I dati appena esposti si riferiscono alle vicende gestorie desunte dal rendiconto generale dello Stato e non tengono conto, evidentemente, degli effetti sul rendiconto stesso delle operazioni di riclassificazione contabile approvate da Eurostat nel febbraio scorso. In particolare, la riclassificazione di rate di ammortamento mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato eleva di fatto l'ammontare della spesa per interessi, che la Relazione sulla situazione economica per il Paese quantifica nella misura aggiuntiva di 4.732 miliardi, nonché sul livello degli oneri per il rimborso di prestiti, gravati - secondo lo stesso documento governativo - di ulteriori 3.099 miliardi. I nuovi criteri di contabilizzazione finiscono per incidere sulla composizione della spesa e per alterare il confronto con le stesse regole di variazione assunte in sede programmatica.

3.1.2 L'esito annuale della gestione del bilancio dello Stato - già di per sé non interamente espressivo del reale andamento dei conti pubblici - continua ad essere influenzato da una serie di sistemazioni contabili e di partite occasionali, che finiscono per sminuire la significatività dell'analisi comparativa condotta sull'evoluzione della spesa.

Infatti, i conti del 1996, come quelli del triennio precedente, includono regolazioni debitorie (9.276 e 5.363 miliardi) relative per 6.000 miliardi al rimborso in titoli di parte dei crediti di imposta accumulati e per 3.276 attinenti al rilascio di una prima tranche di titoli per gli arretrati

pensionistici dovuti in base alle note sentenze della Corte costituzionale sull'integrazione al minimo.

Il consuntivo dell'anno trascorso è, inoltre, gonfiato di 13.640 e 14.073 miliardi dai rimborsi IVA a favore dei titolari di conto fiscale effettuati dai concessionari della riscossione nonché delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato (6.253 e 6.249 miliardi).

Inoltre, sulle erogazioni del 1996 incide la sistemazione contabile del disavanzo dell'ex Amministrazione delle poste relativo al 1993 (3.467 miliardi). Ne deriva un ammontare di impegni (29.169 miliardi) e di pagamenti (29.152 miliardi) che non trova riscontro nella effettiva attività gestoria dell'esercizio in esame.

Per una migliore confrontabilità dei dati inseriti nelle tabelle viene riportata in parentesi l'incidenza dei diversi aggregati sul PIL al netto delle cennate poste.

Nel 1996 la riduzione delle grandezze del bilancio statale, iniziata con la manovra di bilancio per il 1993, si riflette particolarmente sulla spesa per il personale in quiescenza - direttamente interessata dalla legge 335/95 sulla riforma del sistema pensionistico che ne ha spostato l'impatto sull'INPDAP - nonché sui flussi di spesa destinati alle Regioni, per i quali si evidenzia un ridimensionamento dei trasferimenti erariali collegato all'attribuzione di una quota dell'accisa sulla benzina.

Una parte consistente della spesa - dell'ordine di circa 15.000 miliardi, ove si tenga conto del nuovo onere rappresentato dai contributi previdenziali posti a carico dello Stato - non viene così più inserita nel bilancio dello Stato e trova allocazione solo in altri aggregati di finanza pubblica. Anche sotto tale profilo si accentua la perdita di significatività del bilancio dello Stato, ormai non rappresentativo della spesa per sanità, previdenza ed enti locali.

In questa ottica vanno letti i dati del rendiconto 1996, che qui si riassumono con riferimento alla loro incidenza sul PIL (considerato che gli indicati fattori normativi producono un alleggerimento della quota di PIL assorbita dai macroaggregati - tranne, ovviamente, quello relativo agli interessi - pari a circa lo 0,8%).

Tavola 6

**INCIDENZA SUL P.L.L. DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
QUADRIENNIO 1993-1996**

(miliardi di lire)

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	556.217	35,9 (35,1)	544.786	35,1 (34,7)
1994	556.924	34,0 (33,4)	554.927	33,9 (33,7)
1995	616.529	34,8 (33,5)	587.249	33,2 (32,7)
1996	630.060	33,6 (32,4)	620.271	33,1 (32,1)

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	107.020	6,9 (4,9)	105.394	6,8 (4,8)
1994	84.986	5,2 (4,8)	73.365	4,5 (4,1)
1995	83.005	4,7 (4,5)	74.244	4,2 (4,0)
1996	87.342	4,7 (4,3)	89.099	4,8 (4,2)

SPESA FINALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	663.237	42,8 (40,0)	650.180	41,9 (39,5)
1994	641.910	39,2 (38,2)	628.292	38,3 (37,8)
1995	699.534	39,5 (38,1)	661.494	37,4 (36,7)
1996	717.402	38,3 (36,7)	709.370	37,9 (36,3)

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	758.686	48,9 (46,2)	745.956	48,1 (45,7)
1994	762.169	46,5 (45,5)	742.655	45,3 (44,8)
1995	887.645	50,1 (48,7)	855.601	48,3 (47,7)
1996	906.935	48,4 (46,8)	898.832	48,0 (46,4)

INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	180.450	11,6	182.843	11,8
1994	174.334	10,6	174.225	10,6
1995	190.818	10,8	189.277	10,7
1996	200.187	10,7	199.608	10,7

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	375.767	24,2 (23,5)	361.943	23,3 (22,9)
1994	382.590	23,3 (22,7)	380.702	23,2 (23,0)
1995	425.711	24,0 (22,7)	397.972	22,5 (22,0)
1996	429.873	22,9 (21,7)	420.663	22,5 (21,4)

Decresce di oltre un punto percentuale la spesa corrente sul lato degli impegni, mentre i relativi pagamenti - in calo di sei decimi di punto - registrano la terza consecutiva flessione.

Tale evoluzione è legata all'andamento della spesa diversa dagli interessi, atteso che quest'ultima componente resta ferma sui valori dell'anno precedente.

Segnali discordanti mostra la spesa in conto capitale, con una diminuzione di due decimi di punto sul lato degli impegni e un accrescimento di pari ampiezza in termini di pagamenti.

Regredisce così l'incidenza della spesa finale sul PIL, che registra un calo di circa un punto e mezzo sul versante della competenza e di quasi mezzo punto sul piano della cassa.

Diminuisce ancor di più il peso della spesa complessiva (due punti per gli impegni e un punto e tre decimi per i pagamenti), influenzata dalla sostanziale stazionarietà - in valore assoluto - degli oneri per il rimborso dei prestiti.

3.1.3 I dati del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 1996 sono gravati, come si è detto, da una serie di poste non legate alle effettive vicende gestorie dell'anno o che comunque, risultano connesse con una diversa rappresentazione contabile - rispetto al recente passato - di fatti gestionali strettamente interagenti con l'andamento delle entrate (rimborsi IVA) e di natura sostanzialmente compensativa.

Tali partite raggiungono, come si è detto, il cospicuo ammontare di 29.169 e di 29.152 miliardi, in termini rispettivamente di impegni e pagamenti. Un fenomeno analogo ha influenzato anche l'esito dell'esercizio precedente (25.549 e 10.996 miliardi).

Per dare una reale significatività al confronto con l'andamento del 1995 - secondo la stessa metodologia seguita nei documenti governativi - viene indicata l'evoluzione netta degli oneri per illustrare le risultanze dell'anno in esame.

Va aggiunto che la segnalata riduzione delle grandezze di bilancio sul versante della spesa per le pensioni dei dipendenti statali e dei trasferimenti alle Regioni finisce per alterare il confronto con l'esercizio precedente, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo della spesa finale e corrente, sia al lordo sia al netto degli interessi (che, altrimenti, progredirebbe rispettivamente del +4,7% e +9,5%; del +4,6 e +8,2%; del +4,5 e +9,5%).

In sintesi la dinamica gestionale del 1996 si caratterizza per i seguenti tratti¹⁹:

- rallentamento della crescita (+1,8 e +3%) della spesa complessiva, dovuto alla sostanziale stazionarietà degli oneri per il rimborso dei prestiti (+0,8 e -2,4%);
- contenimento della dinamica della spesa finale (+2,1 e +4,6%);
- accrescimento della spesa corrente in misura inferiore (+2,3 e +3,8%) all'evoluzione del PIL nominale;
- raffreddamento della crescita della spesa corrente al netto degli interessi (+1 e +3%);
- sviluppo dei pagamenti in conto capitale (+10,9%) largamente superiore alla evoluzione degli impegni (+0,8%);
- minore carica espansiva degli oneri per interessi (+4,9 e +5,5%);
- moderata progressione dei complessivi oneri per il servizio del debito pubblico (+2,8 e +1,5%);
- calo della spesa per consumi pubblici (-3,3 e -2,8%), determinato dallo spostamento degli oneri pensionistici al di fuori del bilancio statale;
- incremento dei pagamenti per trasferimenti di redditi (+6,4%) superiore alla evoluzione del PIL nominale, mentre i relativi impegni mostrano una dinamica più contenuta (+4,4%);
- flessione degli impegni per investimenti diretti (-12,7%), cui fa riscontro un aumento dei pagamenti (+5,3%);
- forte crescita degli investimenti finanziari sul lato della competenza (+32,4%) associata ad un ritmo meno serrato dei pagamenti (+10%);
- flessione degli impegni per investimenti diretti (-12,7%), accompagnata dal contestuale incremento dei pagamenti (+5,3%);
- sensibile incremento (+8,9%) delle spese di investimento effettive (e cioè degli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento di nuova formazione);
- recupero del coefficiente di smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza in termini di spesa finale (dall'83,4 all'85%), legato al maggior tasso di utilizzo delle disponibilità correnti (dall'86,3 all'87,2%) e, soprattutto, di quelle in conto capitale (dal 62,4 al 69,1%);
- minore formazione di economie (da 19.165 a 15.197 miliardi) negli stanziamenti di competenza relativi alla spesa finale, da ricondurre in buona misura alla gestione della spesa in conto capitale (da 4.831 a 1.819 miliardi);
- forte calo delle economie sulla gestione dei residui inerenti alle operazioni finali di bilancio (da 15.626 a 6.418 miliardi) in gran parte legata all'andamento del titolo II (da 11.164 a 3.904 miliardi);

¹⁹ Al fine di non appesantire l'esposizione, nella illustrazione dei profili gestionali più significativi e nella successiva analisi sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sull'anno precedente.

- ripresa dell'indice di realizzazione delle autorizzazioni di cassa in termini di spesa finale (dall'85,1 all'87,8%), di spesa corrente (dall'88,9 al 90%) e di spesa in conto capitale (dal 63,6 al 75,2%);
- aumento del coefficiente di utilizzo della massa spendibile sia per la spesa finale (dal 77,8 all'80%), sia per la spesa corrente (dall'83,6 all'83,8%), sia, soprattutto, per la spesa in conto capitale (dal 50,2 al 60,7%);
- lieve incremento (+1,2%) del volume globale dei residui passivi, che superano l'importo di 156.000 miliardi e sono costituiti per oltre il 60% da residui di nuova formazione;
- nuova espansione (+33,9%) dei residui di stanziamento, la cui consistenza oltrepassa la soglia dei 38.000 miliardi e deriva in gran parte dalla competenza del 1996.

Per una migliore visibilità degli oneri gravanti sul bilancio dello Stato nella tavola che segue si fornisce il quadro della spesa finale netta - articolata per le più significative classi di intervento - e la sua evoluzione rispetto al precedente esercizio²⁰:

Tavola 7

COMPOSIZIONE DELLA SPESA FINALE NETTA

(miliardi di lire)

	IMPEGNI	% ANNO PREC.	IMPEGNI EFFETTIVI (*)	% ANNO PREC.	PAGAMENTI	% ANNO PREC.
CONSUMI PUBBLICI	142.223	-3,3	139.839	-4,4	139.652	-2,8
TRASFERIMENTO DI REDDITI	435.887	+4,4	433.470	+4,1	433.203	+6,4
ALTRE SPESE CORRENTI(**)	29.035	+0,7	28.958	+2,4	27.980	---
INVESTIMENTI DIRETTI	5.767	-12,7	2.848	-5,6	4.916	+5,3
INVESTIMENTI INDIRETTI	57.681	-4,0	50.016	-7,7	60.243	+11,0
INVESTIMENTI FINANZIARI	14.784	+32,4	14.345	+41,2	13.312	+10,0
ALTRE SPESE IN C/CAPITALE	2.847	+11,1	320	-23,6	(***)271	+24,9
	688.224	+2,1	669.796	+1,7	679.577	+4,5

(*) Depurati anche dei residui di stanziamento

(**) Depurate delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

(***) Tale importo non include partite di giro per 640 miliardi fra bilancio e tesoreria.

3.2 Analisi economica

3.2.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi a carico del bilancio dello Stato espongono una dinamica maggiore dei pagamenti (293.838 miliardi; +7,9%) rispetto a quella degli impegni (293.391 +2,3%).

Tale andamento determina, in rapporto al PIL, un aumento di tre decimi di punto delle erogazioni (dal 15,4 al 15,7%) e un ridimensionamento di oltre mezzo punto degli impegni (dal 16,2 al 15,7%). All'interno dell'aggregato si registra una ulteriore variazione nella composizione delle voci di spesa, legata soprattutto alla soppressione dell'aggregato 2.12.9 - nel bilancio precedente riferito ad una parte degli interventi in favore delle aree depresse - ed alla loro contestuale riallocazione nell'aggregato "trasferimenti alle imprese" della stessa categoria XII. La visibilità dei fondi trasferiti alle aree depresse resta così affidata alla sola classificazione funzionale, che registra i relativi oneri nella sezione XV (15.752 e 13.162 miliardi; +2,2 e - 6,7).

3.2.1.1. I trasferimenti a favore di "famiglie ed istituzioni sociali" (22.314 e 22.149 miliardi), dopo la sostanziale battuta d'arresto del precedente esercizio, tornano a crescere del 5,4% in

²⁰ L'andamento della spesa per consumi pubblici e per trasferimenti di redditi è, peraltro, influenzato dalla più volte sottolineata ridislocazione della spesa pensionistica e dalla riduzione - legata all'attribuzione di una quota dell'accisa sulla benzina - dei flussi destinati alle Regioni.

termini di impegni e mostrano una maggiore accelerazione per i pagamenti (+8,7%). La crescita è esclusivamente riconducibile all'evoluzione della parte corrente (22.108 e 21.921 miliardi), che rappresenta il 99% degli oneri dell'intera categoria. I trasferimenti correnti si riferiscono prevalentemente alla voce "assistenza gratuita diretta" (16.281 e 16.049 miliardi; +1,8 e +6%), su cui incidono in misura preponderante gli oneri in favore delle c.d. categorie protette (invalidi civili, sordomuti e ciechi civili).

In particolare, la spesa per invalidi civili passa da 14.151 a 14.503 miliardi sul lato degli impegni e da 13.373 a 14.278 miliardi in termini di pagamenti.

Dopo due anni di consecutiva flessione, mostrano una lieve ripresa (+1,8%) gli impegni per "pensioni di guerra ed assegni vitalizi" (2.736 miliardi), mentre una crescita superiore registrano i rispettivi pagamenti (2.839 miliardi, +5,6%).

Spinta dalle maggiori assegnazioni alla Conferenza episcopale italiana (1.455 miliardi; +585 miliardi) la voce residuale "altri" (1.984 e 1.863 miliardi) mostra rilevanti indici incrementali (+69,5 e +73,8%). In ulteriore crescita risulta la spesa per "equo indennizzo" (243 e 242 miliardi; +10 e +14,3%). Una flessione registrano, invece, i "contributi ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro" (751 e 814 miliardi; -6,3 e -15,6%), per effetto delle minori somme destinate agli Istituti di patronato ed assistenza sociale (da 407 a 365 miliardi; da 566 a 427 miliardi).

Segnano una ripresa gli oneri del conto capitale (206 e 228 miliardi; +1 e + 10,5%), in gran parte costituiti da contributi ed interventi per restauro e valorizzazione di monumenti non statali (179 e 167 miliardi).

3.2.1.2 Un andamento notevolmente divaricato mostrano le assegnazioni alle imprese (37.336 e 42.492 miliardi; -1,1 e + 30,1%), in cui confluisce parte degli oneri fino al 1995 allocati fra i trasferimenti alle aree depresse.

I trasferimenti correnti subiscono un sensibile decremento in termini di impegni (15.829 miliardi; -16,7%), cui si accompagna un moderato incremento dei pagamenti (17.726 miliardi, +3,6%).

Tale evoluzione si lega al calo dei trasferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato (da 7.756 a 6.213 miliardi e da 7.355 a 6.612 miliardi) e dell'AIMA (da 1.658 a 1.275 miliardi e da 1.758 a 1.275 miliardi).

Diminuiscono anche gli oneri per la voce residuale (4.644 e 4.437 miliardi; -20,8 e -8,3%), in conseguenza della riduzione della spesa per le garanzie di cambio (da 2.100 a 1.450 miliardi; da 2.211 a 1.599 miliardi) e della riallocazione degli oneri per il Fondo occupazione nell'aggregato "trasferimenti agli organismi previdenziali" (1.300 e 587 miliardi). Nella stessa voce confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per le varie forme di trasporto che non rientrano nelle competenze delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei trasporti, cui è collegata una spesa complessiva di 1.336 e 1.413 miliardi); per le società assuntrici di servizi marittimi (320 e 319 miliardi); per le rate di ammortamento dei mutui delle organizzazioni portuali (331 miliardi); per l'ammortamento di mutui contratti dalle aziende esercenti servizi ferroviari in concessione e in gestione governativa per la copertura dei disavanzi di esercizio accertati al 31 dicembre 1993 (150 miliardi di impegni).

L'incremento dei pagamenti correnti è determinato dai più elevati flussi per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripiano delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale; la voce "imprese finanziarie" infatti mostra per tale ragione una lievitazione delle erogazioni del 71,3% (da 3.152 a 5.400 miliardi), mentre i relativi impegni registrano una flessione dello 0,9% (da 3.732 a 3.696 miliardi).

Direttamente influenzati dall'inserimento di oneri relativi alle aree depresse, si accrescono sulla competenza i trasferimenti in conto capitale (21.507 miliardi; +14,7%) e, soprattutto, i pagamenti (24.766 miliardi +59,3) destinati alle imprese.

All'interno dell'aggregato la voce "Ferrovie dello Stato" mostra un calo degli impegni (6.485 miliardi; -18,2%) e un contestuale forte incremento dei pagamenti (da 6.740 a 9.381 miliardi; +39,2%).

Recupera la flessione del precedente esercizio la voce "altri" (3.830 e 3.785 miliardi; +25,9 e +55,9%), in cui sono, fra l'altro, ricomprese assegnazioni al Fondo credito imprese artigiane (319 e 400 miliardi); spese per l'ammortamento dei mutui contratti dagli ex enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI (640 e 639 miliardi); contributi in conto interessi su operazioni di credito navale (400 e 467 miliardi); somme per l'ammortamento dei mutui contratti per la prosecuzione degli interventi in favore delle zone terremotate della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria.

Una cospicua crescita (+43,9 e 81,8%) segna, infine l'aggregato maggioritario "aiuti all'investimento" (11.192 e 11.600 miliardi). Il 70 e il 75,6% di tali importi si riferisce alla gestione di una quindicina di capitoli. Fanno carico ad alcuni di essi:

- il rimborso dell'IRI per il risanamento del settore siderurgico (1.300 miliardi);
- l'ammortamento dei mutui contratti per la realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree con maggior ritardo di sviluppo (1.101 miliardi; +731 miliardi);
- le somme corrisposte per le finalità di cui all'art. 1 del d.l. 415/92 (1.347 e 586 miliardi);
- le somme erogate per l'effettuazione delle spese della gestione separata e dei progetti speciali di cui all'art. 9 del decreto legislativo 96/93 (490 e 986 miliardi);
- i contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale (653 e 463 miliardi);
- il conferimento alla sezione del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 32/95 (700 e 1.000 miliardi);
- i pagamenti per 750 miliardi al Fondo di garanzia per il miglioramento delle piccole e medie imprese operanti nelle aree depresse;
- i pagamenti per 416 miliardi a titolo di rimborso a IRI, ENI ed EFIM delle rate di ammortamento relative all'emissione di prestiti obbligazionari.

3.2.1.3 Una lieve ripresa mostrano i flussi indirizzati alle Aziende autonome (339 e 345 miliardi; +15,3 e +18,2%), che ricomprendono sul versante corrente impegni per Monopoli (68 e 67 miliardi) ed ex ASFD (146 milioni).

Sul conto capitale risultano oneri per 271 e 278 miliardi, in buona parte (201 miliardi di impegni e pagamenti) riferiti all'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento del piano decennale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione.

3.2.1.4 Influenzati dal ridimensionamento degli oneri per l'ordinamento regionale (-4.734 e -5.971 miliardi) - connesso all'attribuzione alle Regioni, a partire dal 1996, di una quota dell'accisa sulla benzina - si riducono i trasferimenti alle Regioni (77.123 e 75.197 miliardi; -3,7 e -4,2%).

Per la stessa ragione diminuiscono i trasferimenti di parte corrente in termini di impegni (71.716 miliardi; -1,9%) e resta sostanzialmente fermo il livello dei pagamenti (70.740 miliardi e +0,4%).

Sul versante degli impegni la contrazione degli oneri per l'ordinamento regionale viene parzialmente compensata dalla crescita della spesa per l'assistenza sanitaria (da 39.459 a 40.588 miliardi) e, soprattutto, per la voce "compartecipazione e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni" (da 24.738 a 26.670 miliardi).

Sul lato della cassa la caduta degli oneri per l'ordinamento regionale viene interamente riassorbita dall'evoluzione dei pagamenti per "assistenza sanitaria" (da 37.479 e 40.546 miliardi) e per "compartecipazione e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni" (da 24.665 a 26.770 miliardi), all'interno della quale resta sostanzialmente invariato il peso delle regolazioni contabili con Sicilia e Sardegna (10.487 miliardi). Concorre a frenare la discesa dei trasferimenti di parte corrente anche l'evoluzione della voce residuale (1.160 e 1.438 miliardi; +31,3 e +275,7), alimentata in misura preponderante dagli oneri per la parziale copertura dei disavanzi di esercizio relativi agli anni 1987-1993 delle aziende di trasporto pubblico locale (730 e 1.024 miliardi).

Declinano i trasferimenti in conto capitale (5.417 e 4.457; -22,6 e -44,5%) per effetto, soprattutto, della riduzione degli apporti al Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (-1.464 e -1.975 miliardi) e dei pagamenti connessi agli interventi di competenza delle Regioni nelle aree depresse del territorio nazionale (-266 miliardi), in ascesa peraltro sul lato degli impegni (+453 miliardi).

3.2.1.5 Tornano ad accusare una flessione - dopo quella del 1994 legata all'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali - i trasferimenti in favore di "province e comuni" (36.720 e 34.012 miliardi; -4,2 e -5,6%).

I minori trasferimenti correnti (25.030 e 23.559 miliardi; -2 e -6,3%) sono riconducibili alla voce "finanziamento bilanci" (24.306 e 23.132 miliardi; -0,4 e -3,9%) e, in particolare, alla riduzione degli apporti al Fondo ordinario per la finanza locale.

Un drastico calo espone poi la voce residuale (da 1.126 a 634 miliardi; da 1.075 a 424 miliardi), nel precedente esercizio spinta dagli interventi per le zone alluvionate.

Regrediscono anche i trasferimenti in conto capitale (11.690 e 10.453 miliardi; -8,5 e -4,1%), che risentono dell'ulteriore flessione delle assegnazioni al Fondo sviluppo investimenti di comuni e province (7.892 e 7.891 miliardi; -580 e -587 miliardi).

3.2.1.6 Trainati da circa 9.000 miliardi di maggiori assegnazioni all'INPDAP - di cui 8.374 riguardanti il finanziamento aggiuntivo previsto dalla legge 335 sulla riforma pensionistica - i trasferimenti agli organismi previdenziali (70.579 e 69.131 miliardi) mostrano un notevole incremento sia degli impegni (+18,9%) sia dei pagamenti (+19,2%).

Di gran lunga maggioritari risultano ancora i trasferimenti all'INPS (58.073 e 57.687 miliardi), che pure evolvono a ritmi contenuti (+2,4% e +2,6%).

A causa, peraltro, del maggiore impatto sulla tesoreria (da 12.271 a 17.708 miliardi), l'onere complessivo sostenuto dal settore statale per il disavanzo dell'INPS relativo alla gestione pensionistica raggiunge la cifra di 75.264 miliardi. Si verifica così lo sconfinamento del tetto fissato dalla legge finanziaria per il 1996 (74.500 miliardi)²¹.

Nella tavola 8 vengono riassunti i pagamenti effettuati in favore di una serie di enti ed organismi previdenziali ricompresi nell'apposito aggregato di 2° livello della categoria V (cod. 1.5.6).

L'analitico trattamento dei titoli di spesa porta a quantificare le somme corrisposte all'INPS in 57.198 miliardi (122 dei quali inerenti a finalità del tutto particolari), cui andrebbero aggiunte le assegnazioni di 587 miliardi al Fondo per l'occupazione - già ricompreso nel 1995 nella voce trasferimenti alle imprese - che trovano distinta evidenziazione. I fondi complessivamente trasferiti all'INPDAP (10.304 miliardi) registrano una impennata per le ragioni sopra esposte. I restanti 1.042 miliardi sono stati pagati ad una diversificata platea di soggetti, fra cui - oltre ad ENPALS ed INAIL - figurano autonomi fondi di previdenza di carattere settoriale o integrativo.

²¹ Nella relazione di cassa presentata lo scorso mese di marzo si imputa ai provvedimenti varati a fine 1996 quasi l'intero ammontare di tale sconfinamento.

Tavola 8

TRASFERIMENTI AGLI ORGANISMI PREVIDENZIALI

(milioni di lire)

BENEFICIARIO	N. EROG.	PAGAMENTI
Cassa nazionale previdenza e assistenza geometri	1	589,69
Cassa nazionale previdenza e assistenza ingegneri e architetti	1	389,73
Enasarco	1	292,20
Enpals	7	323.743,92
Ente nazionale assistenza e previdenza pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici	4	936,51
Ente nazionale previdenza e assistenza farmacisti	1	296,76
Ente nazionale previdenza e assistenza medici	2	1.798,57
Ente nazionale previdenza e assistenza veterinari	1	64,58
Enti, fondi e casse previdenziali per maggiorazione trattamento pensionistico ex combattenti	5	1.506,44
Fondi assistenza e previdenza Ministero delle finanze	70	347.276,95
Fondo assistenza e previdenza personale Pubblica Sicurezza	5	642,47
Fondo assistenza e previdenza personale Arma dei Carabinieri	5	1.692,69
Fondo per l'occupazione	972	587.115,03
Fondo previdenza e assistenza spedizionieri doganali	1	13.000,00
Inail	41	327.340,26
Inpdai	3	18.830,49
Inpdap	28	10.303.653,70
Inpgi	3	500,12
Inps	104	57.076.284,25
Inps - Altri	5	122.033,06
Ipsema	2	2.683,73
Soggetti vari	9	26,58
TOTALE	1.271	69.130.697,72

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

3.2.1.7 Segnano una ulteriore crescita (+10,3 e +14,4%) i trasferimenti in favore degli enti pubblici (40.428 e 41.780 miliardi) Questo aggregato è stato oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi di riclassificazione (fra cui l'esclusione delle Ferrovie dello Stato e l'inserimento dell'Ente ANAS).

I trasferimenti agli enti dell'Amministrazione centrale registrano una lievitazione sia in termini di impegni (26.345 miliardi; +9,6%) sia in termini di pagamenti (26.855 miliardi; +8,9%).

Le assegnazioni di parte corrente subiscono, peraltro, una lieve flessione (10.026 e 9.886 miliardi; -1,6 e -3,5%). All'interno del comparto le voci di spesa più significative riguardano l'ammortamento di mutui per il ripiano della maggiore spesa sanitaria di regioni e province autonome (in complesso 2.785 miliardi contro i 2.871 miliardi del precedente esercizio); il rimborso alla Cassa depositi e prestiti dei titoli emessi per far fronte alle necessità di attuazione del programma di soppressione dell'EFIM (1.398 miliardi; -210 miliardi); l'ammortamento di mutui contratti dagli enti locali (2.141 miliardi; -85 miliardi); il contributo ordinario all'ANAS (1.868 miliardi; +106 miliardi).

Un secco aumento (+17,9 e +17,6%) mostrano, invece, i trasferimenti in conto capitale (16.329 e 16.969 miliardi), trainati dalla voce residuale (6.269 e 6.445 miliardi; +70,7 e +78,5%), decisamente influenzata dalle maggiori assegnazioni al Fondo di rotazione delle politiche comunitarie (5.191 miliardi; +2.691 miliardi). Si flette per contro la voce "aiuti all'investimento" (10.060 e 10.525 miliardi; -1,1 e -2,7%), incisa dalle minori assegnazioni alla Cassa depositi e prestiti per la definizione degli interventi previsti dall'art. 8, comma 7 del d.lgs. 96/93 (solo 150 miliardi di impegni contro 1.317 miliardi di impegni e 1.790 miliardi di pagamenti nel 1995).

Nella tavola 9 sono esposti i pagamenti in favore dei singoli enti ricompresi nella voce "enti pubblici dell'Amministrazione centrale" in cui confluisce l'insieme dei flussi finanziari inerenti allo specifico aggregato di 3° livello della categoria V (trasferimenti correnti) e quello omologo di 2° livello della cat XII (trasferimenti in conto capitale).

L'analitico trattamento dei titoli conferma che anche in questo comparto sono collocati oneri che mal si conciliano con la natura della classificazione ufficialmente adottata. Circa i quattro quinti delle erogazioni sono assorbiti da Cassa depositi e prestiti (-1.998 miliardi) - che rappresenta, peraltro, solo un centro di intermediazione delle risorse - ANAS (-30 miliardi) e Fondo rotazione politiche comunitarie (+2.691 miliardi).

In crescita risultano i trasferimenti al Consiglio nazionale delle ricerche (da 1.013 a 1.057 miliardi), all'Istituto nazionale di fisica nucleare (da 431 a 475 miliardi), all'ENEA (da 436 a 515 miliardi) e, soprattutto, all'Ente poste italiane (da 539 a 1.102 miliardi), oggetto nel precedente esercizio di un rilevante taglio dei flussi. Minori pagamenti figurano, invece, per l'Agenzia spaziale italiana (da 824 a 446 miliardi).

Tavola 9

TRASFERIMENTI AGLI ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

(milioni di lire)

BENEFICIARIO	N. EROG.	SPESA CORRENTE	CONTO CAPITALE	TOTALE
Agenzia spaziale italiana	3		445.950,00	445.950,00
Associazioni, enti ed organismi vari	72	4.945,53		4.945,53
Autorità garante della concorrenza e del mercato	1	37.318,87		37.318,87
Azienda gas acqua consorziale	2		5.311,56	5.311,56
Aziende municipalizzate	14		14.101,82	14.101,82
Cassa depositi e prestiti	84	6.993.152,34	2.650.737,05	9.643.889,39
Club alpino italiano	2	1.990,25		1.990,25
Comitato naz. it. O.N.U. per l'aliment. e agric.	1	550,00		550,00
Commissione di vigilanza sui fondi di pensione	1	5.000,00		5.000,00
Commissione nazionale per le società e la borsa	2	49.370,82		49.370,82
Comuni	24	124,00	2.036,16	2.160,16
Consiglio nazionale delle ricerche	2		1.057.500,00	1.057.500,00
Cooperative e consorzi	48	2.982,25	2.122,55	5.104,80
Crediop	12		73.365,75	73.365,75
Cresme	2	341,60		341,60
Ciriec	1	0,01		0,01
C.R.I.	8	53.327,66		53.327,66
Anas	12	1.876.933,63	3.773.710,00	5.650.643,63
Ente nazionale cellulosa e carta	1		80.000,00	80.000,00
Ente nazionale di assistenza al volo	6	141.469,21	146.950,00	288.419,21
Ente nazionale italiano per il turismo - Enit	3	36.400,00		36.400,00
Ente poste italiane	9	64.752,32	1.036.765,62	1.101.517,94
Ente sviluppo irrig. in Puglia, Lucania e Irpinia	1	30.000,00		30.000,00
Eumetsat Org. europea es. satelliti meteorologici	3		34.234,71	34.234,71
Enea	4		514.700,00	514.700,00
Federazioni	7	255,83		255,83
Fondo rotazione attuazione politiche comunitarie	2		5.191.050,00	5.191.050,00
F.do form. prof. e acc. al f.do soc. eur. DL 148/93	2		24.250,00	24.250,00
Imi S.p.a.	12		447.014,60	447.014,60
Istituti di credito	267		330.033,78	330.033,78
Istituti di ricerca e sperimentazione	14	5.300,83	130,55	5.431,38
Istituto italiano per il Medio ed Estremo Oriente	1	2.325,00		2.325,00
Istituto nazionale per la fauna selvatica	3	4.999,99		4.999,99
Istituto agronomico per l'oltremare	1	4.636,79		4.636,79
Istituto italo-africano	1	850,00		850,00
Istituto nazionale della nutrizione	2	5.225,00		5.225,00
Istituto nazionale di fisica della materia	3		29.215,00	29.215,00
Istituto nazionale di economia agraria	6	996,44		996,44
Istituto nazionale di fisica nucleare - Frascati	1		475.000,00	475.000,00
I.C.E.	22	247.981,28		247.981,28
Inpdap	14	4,83	79,06	83,89
Isco	3	9.865,59		9.865,59
Ismea	7		9.240,63	9.240,63
Ispe	3	7.999,99		7.999,99
Istat	4	206.997,04		206.997,04
Isvap	2	45.484,69		45.484,69
Opera nazionale assistenza figli personale VV.FF.	11	19.071,95		19.071,95
Organismi turistici	13	152,07		152,07
Province autonome di Trento e Bolzano	8	47,52	426,15	473,67
Regioni	41	1.505,11	3.421,89	4.927,00
Soggetti vari	212	23.093,25	61.656,26	84.734,53
Università	8	66,49		66,49
TOTALE	988	9.885.518,17	16.409.003,16	26.294.521,33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Una più sostenuta evoluzione mostrano i trasferimenti agli enti dell'amministrazione locale (12.920 e 13.758 miliardi; +11,6 e +27,7%). All'interno del comparto i trasferimenti correnti (10.927 e 10.945 miliardi) presentano una crescita parallela degli impegni e dei pagamenti (+16,6 e +17,3%), sorretta pressoché esclusivamente dagli apporti al Fondo di funzionamento delle Università (9.131 e 9.111 miliardi; +1.586 e +1.528 miliardi).

Sul fronte del conto capitale (1.993 e 2.813 miliardi) cedono gli impegni del 9,9%, mentre i pagamenti subiscono una forte accelerazione +95,2%. Tale andamento è legato all'evoluzione della voce "altri", che espone maggiori pagamenti per 1.522 miliardi, riconducibili sostanzialmente alle maggiori somme versate alla contabilità speciale intestata alla gestione stralcio per l'attuazione nelle aree esterne al Comune di Napoli del programma straordinario di edilizia residenziale di cui al titolo VIII della legge 219/81 (1.324 miliardi; +1.224 miliardi), nonché alla contabilità speciale intestata alla gestione stralcio per l'attuazione nel Comune di Napoli dello stesso programma straordinario (170 miliardi; mentre nel 1995 non era stata versata alcuna somma).

Sorretti dal rimborso di 215 miliardi alla Cassa depositi e prestiti per l'ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni e dagli enti locali per la realizzazione di ulteriori interventi previsti dal d.l. 646/94 crescono da 1.326 a 1.593 miliardi gli impegni relativi agli "aiuti all'investimento", mentre la flessione dei pagamenti di questo aggregato è legata ai minori flussi (da 587 a 459 miliardi) destinati al Fondo per l'edilizia universitaria.

L'andamento, infine, della voce residuale di parte corrente (1.163 e 1.167 miliardi; +11,6 e +6,7%) è determinato dal rimborso al CREDIOP e all'IMI delle rate di ammortamento dei mutui contratti ai sensi del d.l. 6/90 (424 miliardi; +110 miliardi).

3.2.1.8 Una evoluzione riflessiva (+1,4%) mostrano gli impegni relativi ai trasferimenti all'estero (8.540 miliardi), cui fa riscontro una rilevante crescita dei pagamenti (8.730 miliardi; +31,7%). Tale andamento riflette sostanzialmente l'evoluzione della parte corrente (8.263 e 8.452 miliardi; +1,2 e +32,7%).

All'interno di questa la voce "finanziamento della politica comunitaria (6.843 e 6.742 miliardi) registra una forte progressione (+38,4 e +36,7%), per effetto delle maggiori assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul prodotto nazionale lordo (da 4.468 a 6.493 miliardi).

La crescita degli impegni dell'aggregato viene peraltro quasi neutralizzata dalle risultanze gestionali della voce "altri" (1.013 miliardi; -61,9%), che risente dell'andamento dei capitoli 4482 e 4483 del Ministero degli Esteri relativi a finanziamenti a titolo gratuito finalizzati all'attuazione di programmi ed interventi vari (da 1.527 a 127 miliardi).

Una evoluzione differenziata registra la voce "relazioni internazionali ed assistenza agli emigrati" (407 e 497 miliardi; -28,3 e +53,1%).

S'incrementano i trasferimenti di conto capitale (277 e 278 miliardi; +9 e +8%), nonostante le minori spese per la partecipazione dell'Italia al CERN e all'AIEA (da 202 a 180 miliardi).

3.2.2 Altre spese correnti

Nei documenti ufficiali recentemente predisposti dal Governo in materia di finanza pubblica, la spesa per interessi viene - nell'ambito di una riclassificazione della poste di bilancio concordata in sede Eurostat - ad essere gravata di una quota dei mutui contratti dallo Stato e delle Ferrovie dello Stato.

Nel rendiconto generale dello Stato per il 1996 gli oneri per il servizio del debito sono indicati in una misura inferiore, che non sconta ancora gli effetti di tale riclassificazione²².

²² La quota interessi per le rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.SS. inciderebbe sul bilancio 1996 per 6.294 mld.

I dati di consuntivo espongono un valore della spesa per interessi pari a 200.187 e a 199.608 miliardi, con tassi incrementali (+4,9 e +5,5%) inferiori alla crescita del PIL nominale.

Il percorso di risanamento dei conti pubblici sembra finalmente offrire la prospettiva del progressivo abbattimento di un onere²³, la cui progressione - legata all'abnorme accumulo del debito pubblico - è risultata finora inarrestabile.

La spesa aggiuntiva del 1996 si è commisurata a 9.369 e 10.331 miliardi, in prevalenza alimentata dagli interessi sul debito patrimoniale (149.947 e 149.367 miliardi), che pure cresce (+3,7 e +4,4%) ad un ritmo inferiore a quello registrato per gli interessi sui debiti di tesoreria e fluttuanti (50.240 miliardi; +8,8%).

Ciò in ragione della diversa consistenza dei due comparti: il debito patrimoniale rappresenta infatti i tre quarti degli oneri dell'intera categoria. L'evoluzione della spesa per il debito fluttuante è legata soprattutto alla crescita degli interessi relativi ai conti correnti di tesoreria (11.080 miliardi; +32,7%). Una dinamica più attenuata registrano gli interessi sui buoni del Tesoro ordinari (39.160 miliardi; +3,5%).

Dal 1986 peraltro - e per importi crescenti - gli interessi corrisposti dallo Stato sono gravati da una ritenuta fiscale, che ha prodotto nel 1996 un'entrata di 19.805 e 19.630 miliardi.

Ulteriori introiti, seppure inferiori all'anno precedente, sono derivati dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (4.463 e 4.884 miliardi), cosicché l'onere netto per gli interessi risulta minore di 24.268 e di 24.514 miliardi rispetto ai dati ufficiali della categoria VI²⁴.

Tavola 10

**COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI
AL BILANCIO DELLO STATO (*) NEL PERIODO 1986-1996**

(miliardi di lire)

Anno	Impegni	% anno precedente	Pagamenti	% anno precedente
1986	69.266	—	68.972	—
1987	68.314	-1,4	68.438	-0,8
1988	73.621	+7,8	72.888	+6,5
1989	87.699	+19,1	86.581	+18,8
1990	106.954	+22,0	105.511	+21,9
1991	122.885	+14,9	122.243	+15,9
1992	138.414	+12,6	138.915	+13,6
1993	160.677	+16,1	163.312	+17,6
1994	151.055	-6,0	150.736	-7,7
1995	164.901	+9,2	163.001	+8,1
1996	175.808	+6,6	175.094	+7,4

(*) Spesa per interessi al netto dell'imposta e delle retrocessioni

Gli oneri per la categoria II "personale in attività di servizio" (109.673 e 106.845 miliardi) mostrano, in termini di rendiconto, inediti indici incrementali (+31 e +31,9%).

Ma all'origine di tale aumento sono, prevalentemente, fattori normativi legati alla legge 335/95, sulla riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare che, fra l'altro, ha introdotto i contributi pensionistici a carico del datore di lavoro pubblico. Il relativo importo,

²³ Nel bilancio triennale 1997-99 gli oneri per interessi sono previsti in 191.000, 179.351 e 180.329 mld. rispettivamente per il 1997, per il 1998 e per il 1999.

²⁴ A compensazione della spesa per interessi si dovrebbe aggiungere, per completezza, il gettito concernente i dietimi di interessi connessi a riaperture di sottoscrizioni di titoli di Stato, che per la prima volta nel 1996 trova una distinta evidenziazione nella parte attiva del bilancio (2.311 mld.).

secondo i dati forniti nella relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 1997, si aggira intorno ai 15.000 miliardi.

Il predetto importo infatti - a causa del riaccorpamento in unico capitolo di stipendi, contributi previdenziali e ritenute erariali - non è evidenziabile dal rendiconto.

Inoltre l'indicato tasso di crescita è al netto della somma di 8.400 miliardi circa per il finanziamento aggiuntivo, sempre a carico del datore di lavoro, previsto dalla citata legge 365/95, che figura tra i trasferimenti di parte corrente in favore dell'INPDAP e non tra gli oneri della categoria in esame.

Lo sviluppo degli oneri per il personale è infine sostenuto - oltre che dalla contabilizzazione di contributi previdenziali pregressi - dalla spesa connessa al rinnovo dei contratti.

Va aggiunto che nel nuovo aggregato 1.2.10 "oneri da ripartire" risulta una spesa di 1.913 e 700 miliardi riferita al fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo (1.175 miliardi di impegni) e al fondo per il miglioramento dell'offerta formativa e per le prestazioni aggiuntive (737 e 700 miliardi).

Residuano inoltre marginali oneri per la voce "organismi universitari di ricerca" (56 e 57 miliardi), nonostante l'inserimento, a partire dal 1994, degli oneri per il personale delle Università fra i trasferimenti agli enti pubblici.

Per effetto degli indicati fattori cresce la spesa di tutti i comparti di personale.

Gli oneri per il personale amministrativo (impiegati tecnici e operai) espongono un incremento del 34,4 e del 31,9% e si ragguagliano a 25.160 e 24.572 miliardi.

La spesa per il personale insegnante (50.027 e 48.819 miliardi (+26,6 e +31,3%)) registra oneri aggiuntivi per 10.500 e 11.500 miliardi.

Al suo interno s'incrementa notevolmente sia la spesa per gli "insegnanti delle scuole secondarie", (32.085 e 31.591 miliardi; +23,4 e +28,8%) sia quella per gli "insegnanti delle scuole materne ed elementari" (17.942 e 17.228 miliardi; +32,7 e +36,2%).

Significativi aumenti registrano gli oneri per i magistrati (1.858 e 1.840 miliardi; +31,8%), per il personale delle forze armate (9.660 e 9.682 miliardi; +21,9 e +22%) e per le forze di polizia (20.990 e 21.166 miliardi; +30,2 e +33,7%).

Cede in misura considerevole la spesa esposta nella categoria III "personale in quiescenza" (3.947 e 4.866 miliardi; -88,9 e -86,2%). Il drastico ridimensionamento è esclusivamente dovuto alla voce "pensioni definitive", il cui pagamento è a carico, a partire dal 1996, della gestione separata dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato, istituita presso l'INPDAP ai sensi della ricordata legge 335/95. L'apposito aggregato espone soltanto 804 miliardi di impegni mentre risultano contabilizzati pagamenti per 1.860 miliardi riferiti alla sistemazione di partite pregresse.

I trattamenti provvisori, che costituiscono ormai la voce prevalente della categoria, registrano un lieve incremento (2.955 e 2.828 miliardi; +2,8 e +1,4%).

Dopo la flessione del precedente esercizio, risalgono lievemente gli impegni della categoria IV "acquisto di beni e servizi" (25.712 miliardi; +1,9%); i relativi pagamenti subiscono la terza consecutiva diminuzione (24.729 miliardi; -0,8%).

La voce maggioritaria "acquisto di beni durevoli e di consumo" risulta stabile in termini di impegni (13.408 miliardi) e mostra un leggero accrescimento sul lato delle erogazioni (12.518 miliardi; +2,5%). Il livello di questa spesa resta bloccato sui valori espressi nel 1988. Ad influenzarne l'andamento è la sottovoce "armi, materiale bellico e infrastrutture militari" che, nonostante la ripresa esposta nell'esercizio in esame (7.201 e 6.306 miliardi; +4,8 e +7,6%), è ancora lontana dalla quota raggiunta nello stesso 1988.

Una differenziata evoluzione presenta la sottovoce "casermaggio, equipaggiamento e attrezzature militari" (1.184 e 1.167 miliardi; -6,5 e +3,4%); regrediscono gli aggregati

“alimentari, calzature, vestiario e articoli tessili” (1.316 e 1.359 miliardi; - 7,7 e -3%) e “combustibili, petrolio e derivati, energia elettrica” (1.205 e 1.177 miliardi; -5,9 e -5,1%).

Cedono gli impegni della voce “spese per locali ed opere immobiliari” (1.517 miliardi; -1,5%), che mostrano, d’altro canto, la crescita dei pagamenti (1.577 miliardi; + 4,6%).

Al loro interno si contrappone una distinta evoluzione degli oneri per “fitto” (+6,1 e +14,2%) e di quelli per “manutenzione, riparazione, adattamento, riscaldamento” (-11,8 e -8,3%).

Un divaricato profilo gestionale espone la voce “acquisto servizi” (5.800 e 5.520 miliardi; +13,2 e -5,8%). Il declino dei pagamenti è legato, soprattutto, alle minori contabilizzazioni degli aggi esattoriali (da 2.420 a 1.430 miliardi) e all’ulteriore discesa delle spese postali, telegrafiche e telefoniche (da 801 a 546 miliardi), in parte compensato dalla crescita delle erogazioni sulla voce residuale (da 1.468 a 2.294 miliardi), su cui, fra l’altro, sono imputati gli oneri per le provvigioni alla Banca d’Italia per l’esecuzione delle operazioni di sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali (652 e 774 miliardi), per gli oneri derivanti dalle operazioni di alienazione delle partecipazioni e dei beni da dismettere (361 e 323 miliardi) e per le spese per il servizio di pagamento delle cedole e del rimborso dei titoli relativi ai CCT (201 miliardi).

Il complesso degli oneri per queste tre voci registra un aggravio di 576 miliardi sul lato della competenza (+90,3%) e di 739 miliardi sul versante dei pagamenti (+132,2%).

In ulteriore declino risultano gli oneri (1.387 e 1.522 miliardi; -14,9 e -13,7%) per “servizi meccanografici ed elettronici”. Va rammentato, peraltro, che a partire dal 1995 una quota della spesa sostenuta per l’informatizzazione delle amministrazioni statali è stata correttamente riclassificata nel conto capitale, cosicché nell’omologa voce della categoria XI figurano oneri per 745 e 298 miliardi. La spesa totale per l’informatica ammonta, pertanto, a 2.132 e 1.820 miliardi, segnando una flessione (-2,2 e -4,6%) sostanzialmente riconducibile alla manovra correttiva attuata in corso d’anno.

Crescono pressoché in linea con l’evoluzione del PIL nominale gli oneri della categoria I “servizi degli organi costituzionali” (1.932 miliardi; +5,6%).

Dopo la forte espansione del precedente esercizio gli impegni della categoria VII “poste correttive e compensative delle entrate” (50.440 miliardi) registrano una esigua crescita (+1,4%), mentre i relativi pagamenti (45.951 miliardi) si incrementano del 31,7%.

L’evoluzione degli oneri della categoria in esame è trainata dalla spesa per restituzioni e rimborsi (24.798 e 20.335 miliardi; +19 e +41,8%) alimentata dai rimborsi IVA a favore dei titolari di conto fiscale effettuati dai concessionari delle riscossioni (13.640 e 14.073 miliardi), nonché dal rilascio di titoli per gli arretrati pensionistici relativi alle sentenze della Corte Costituzionale (3.276 miliardi, peraltro, di somme accantonate sotto forma di residui di stanziamento).

Restituzioni e rimborsi di imposte dirette (5.706 e 5.183 miliardi) presentano un andamento divaricato (+5,3 e -7,2%).

Progrediscono - seppure in misura notevolmente inferiore all’anno precedente - gli oneri per vincite al lotto (4.713 e 5.389 miliardi; +4,9 e +13,5%) che sostanzialmente si identificano con le assegnazioni ai Monopoli per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato.

Il diverso peso delle regolazioni debitorie per il rimborso dei crediti di imposta (-3.089 in termini di impegni e +5.363 sul lato dei pagamenti) influenza l’andamento della voce “altre poste correttive” (8.510 e 7.808 miliardi; -31,9 e +99,4%), interessata nel precedente esercizio dall’acquisto della partecipazione CONSAP.

Riprende, dopo due anni di flessione, la crescita delle “poste compensative delle entrate” (12.419 miliardi; +4,5%), per effetto dell’andamento delle “risorse proprie U.E” (12.041 miliardi; +3%).

Crescono gli impegni relativi alla categoria VIII “ammortamento” (959 miliardi; +12,5%), ma soprattutto, s’impennano i relativi pagamenti (+112,5%) sospinti dalla contabilizzazione di 571 miliardi della voce “beni immobili”, non movimentata nel biennio precedente. Un netto calo

(-27,3%) registrano gli impegni della categoria IX "somme non attribuibili", (1.510 miliardi) dovuto all'andamento regressivo della voce "altri fondi" (da 493 a 85 miliardi) e al ridimensionamento degli "oneri per liti e arbitraggi" (397 e 327 miliardi; -37,8 e -43,9%).

Il profilo cedente è in parte attenuato dalle "altre somme non attribuibili" (1.028 e 1.054 miliardi) in cui continuano ad essere inseriti di anno in anno ulteriori capitoli-fondo per il funzionamento di enti ed organismi vari. Nel 1996 vi sono ricomprese spese per il funzionamento della Corte dei conti (410 e 409 miliardi), dell'Istituto superiore di sanità (219 e 220 miliardi), dell'ISPEL (166 miliardi) nonché, per la prima volta, della Scuola superiore della pubblica amministrazione (24 miliardi) e dell'Ufficio del garante per la radiodiffusione e l'editoria (32 miliardi). I restanti oneri riguardano in gran parte il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (146 e 213 miliardi) e il Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province (52 miliardi).

3.2.3 Altre spese in conto capitale

Incisi anche dalla manovra correttiva effettuata in corso d'anno diminuiscono del 12,7% gli impegni per investimenti diretti (da 6.605 a 5.767 miliardi), che presentano invece una crescita del 5,3% in termini di pagamenti (da 4.669 a 4.916 miliardi). Il regresso degli impegni è dovuto principalmente alla categoria X "beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato", per cui si registra una flessione del 14,6% (da 5.222 a 4.457 miliardi), accompagnata da una sostanziale stabilità dei pagamenti (3.974 miliardi; +0,3%).

Al suo interno una diminuzione sul lato della competenza interessa i principali aggregati di secondo livello.

L'andamento complessivo risente, soprattutto, dell'evoluzione delle voci di maggiore rilievo finanziario.

Decrescono di 407 miliardi gli impegni per l'edilizia (da 1.927 a 1.520 miliardi; -21,1%), di 171 miliardi quelli per opere idrauliche (da 750 a 579 miliardi; -22,7%); di 106 miliardi quelli per opere e interventi plurisettoriali (da 1.861 a 1.755; -5,7%); di 72 miliardi quelli per trasporti e comunicazioni (da 537 a 465 miliardi; -13,4%).

Gli stessi aggregati - con l'eccezione dei trasporti che confermano un arretramento anche sulla gestione di cassa (da 540 a 462 miliardi) - espongono, invece, una crescita in termini di pagamenti. Lievitano, infatti, le erogazioni per "opere e interventi plurisettoriali" da 1.066 a 1.189 miliardi (+11,6%); per "edilizia" da 1.562 a 1.613 miliardi (+3,3%) e per "opere idrauliche" da 588 a 591 miliardi (+0,5%).

Differenziato risulta il profilo gestionale della categoria XI "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato" (1.310 e 943 miliardi; - 5,3 e +33,6%).

Alla forte espansione della voce "servizi meccanografici ed elettronici" (745 e 298 miliardi; +35,8 e +106,9%) - la cui evoluzione è spinta, come si è detto in precedenza, dalla riclassificazione degli oneri - si contrappone un calo della voce "opere e interventi plurisettoriali" (147 e 168 miliardi; - 51,5 e 3,9%).

Le spese per la ricerca scientifica presentano contemporaneamente una flessione degli impegni (345 miliardi; -19%) e un incremento dei pagamenti (442 miliardi; +18,3%).

Rilevanti indici incrementali (+78,3 e +52,2%) registra la categoria XIII "partecipazioni azionarie e conferimenti" (8.431 e 6.951 miliardi). Al suo interno cresce in misura cospicua la voce "istituti internazionali" (1.437 e 858 miliardi; +192,4 e +101,7%), che risente essenzialmente della spinta determinata dal capitolo 8.011/Tesoro "oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali" (+1.024 e +513 miliardi).

Una evoluzione non dissimile mostra la voce "imprese pubbliche" (3.008 e 3.084 miliardi; +90,4 e +107,7%), per effetto del quasi raddoppiato apporto all'aumento del capitale sociale

dell'impresa F.S. S.p.A. per l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (da 1.485 a 2.934 miliardi).

Nonostante le minori assegnazioni alla SACE (da 2.430 a 1.490 miliardi), crescono anche gli oneri per "istituti ed aziende di credito" (3.986 e 3.008 miliardi; + 50 e +13,2%), sospinti dagli interventi in favore del banco di Napoli (2.031 e 1.053 miliardi) e dal raddoppio delle somme finalizzate alla ricapitalizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico (da 200 a 401 miliardi).

Segna, invece, una lieve flessione la categoria XIV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive" (6.353 e 6.362 miliardi; - 1,4 e -15,6%), che risente nella voce "altre imprese" dell'andamento delle assegnazioni al Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (4.871 e 5.030 miliardi; +405 e -979 miliardi), in base al decreto legislativo 96/93 che disciplina le modalità di attuazione degli interventi per le aree depresse a seguito della soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno. Sullo stesso aggregato si flettono anche le somme a favore del fondo per la ricerca applicata (da 615 a 210 e da 237 a 215 miliardi), nonché gli oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni legislative (da 1.070 a 912 e da 1.001 a 964 miliardi).

Resta minoritaria, dopo la forte flessione del precedente esercizio, la spesa per "istituti ed aziende di credito" (237 e 100 miliardi; +12,6 e -44,3%), in cui la voce di maggiore peso è costituita dagli apporti al fondo rotativo istituito presso il Mediocredito centrale per la concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica e monetaria dei paesi in via di sviluppo (da 48 a 100 miliardi).

Sotto la spinta delle maggiori somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato (6.253 e 6.249 miliardi; +3.653 e +3.575 miliardi) lievitano gli oneri della categoria XV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive" (6.463 e 10.371 miliardi; +94,4 e +238%).

All'impennata dei pagamenti contribuisce per 3.467 miliardi anche la regolazione contabile della anticipazione concessa all'ex amministrazione delle poste a copertura del disavanzo di gestione dell'anno 1993.

L'effettivo esito gestionale del 1996 è pari, pertanto, a 210 miliardi di impegni - riguardanti il fondo di solidarietà nazionale - e a 655 miliardi di pagamenti, 640 dei quali costituiscono peraltro mero giro contabile fra il bilancio e la tesoreria riflettendo il versamento di un pari ammontare sul conto di tesoreria intestato al predetto fondo di solidarietà nazionale. I reali pagamenti di bilancio non superano l'importo di 15 miliardi, destinato ad interventi di protezione civile.

S'incrementano notevolmente gli oneri della categoria XVI "somme non attribuibili" (2.637 e 256 miliardi; +43,5 e +78,8%) per la maggior parte relativi, sul versante della competenza, al capitolo 9012 del tesoro "Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art. 19 del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 nelle aree depresse", su cui restano conservati 2.139 miliardi di residui di stanziamento.

Il 94,2% - e cioè 469 miliardi - dei restanti impegni di spesa registrati sulla categoria, (dei quali, peraltro, 359 relativi a residui di stanziamento) concerne il capitolo 7615 della Presidenza, finalizzato ad affrontare gli interventi di protezione civile, su cui sono contabilizzati quasi tutti i pagamenti della categoria.

Le residue erogazioni (43 miliardi) si riferiscono al reinvestimento delle disponibilità finanziarie della riserva fondo lire U.N.R.R.A. Impegni di spesa per 29 miliardi risultano assunti, infine, per il fondo da ripartire per le finalità della legge 97/1994 recante nuove disposizioni per le zone montane.

3.3 Analisi funzionale

3.3.1 La recente legge 3 aprile 1997, n. 94 riforma in maniera radicale le previgenti disposizioni in materia di formazione del bilancio e di classificazione delle spese.

Sotto quest'ultimo profilo si mira a valutare, attraverso le funzioni-obiettivo, le politiche pubbliche di settore e a misurare il prodotto delle attività amministrative. Le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello costituiscono il perno della nuova classificazione funzionale, che dovrà anche conformarsi ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

Nell'attesa della messa a punto di tali innovativi criteri, i dati gestionali del 1996 trovano, ovviamente, riscontro in una classificazione funzionale ormai superata e sostanzialmente inadatta ad esprimere l'effettiva allocazione delle risorse nel perseguimento delle principali finalità sottese all'intervento pubblico.

L'impossibilità a condurre una adeguata analisi funzionale, nell'attuale contesto, è confermata dalle risultanze dell'esercizio in esame, in cui il peso degli oneri non funzionalizzati (sezioni XVII, XIX, XX e XXI) continua ad essere maggioritario (297.550 e 291.278 miliardi), anche se in declino rispetto al 1995 (-9,4 e -6,9%) ed in calo di oltre due punti percentuali in termini di PIL (15,9 e 15,5%). Cresce, per contro, del 16 e del 20,3% la spesa per "interventi sociali" (sezioni VI, VII, IX, X e XI) che, con 224.088 e 222.129 miliardi, aumenta di oltre un punto, in rapporto al PIL, il valore degli impegni (12%) e di un punto e mezzo quello dei pagamenti (11,9%).

Uno sviluppo consistente (+17,2 e +21%) registrano anche le spese per "interventi istituzionali", costituiti dalle prime cinque sezioni, (110.432 e 108.106 miliardi), che guadagnano oltre mezzo punto sul PIL (5,9 e 5,8%).

In lieve flessione (-2,2%) si mostrano gli impegni (41.390 miliardi) per "interventi infrastrutturali" (sezioni VIII, XII e XVIII), mentre i relativi pagamenti (47.665 miliardi) segnano una sensibile dinamica evolutiva (+29,9%). L'esito gestionale fa diminuire di due decimi di punto la quota di PIL assorbita dagli impegni dell'aggregato in argomento (2,2%), cui si associa una accresciuta incidenza di mezzo punto per i pagamenti (2,5%).

Stazionaria, nel confronto con l'esercizio precedente, risulta l'incidenza sul PIL (2,3 e 2,1%) degli "interventi economici" (sezioni XIII, XIV, XV e XVI) che, con 43.952 e 40.191 miliardi, indicano una crescita quasi parallela degli impegni e dei pagamenti (2,3 e 2,1%).

3.3.2 Gli "interventi istituzionali" registrano, come si è detto, consistenti indici incrementali. Al loro interno la sezione I "Amministrazione generale" (37.990 e 36.450 miliardi), sospinta anche dalle maggiori somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (6.253 e 6.249 miliardi) mostra una notevole accelerazione della spesa (+27,8 e 26,7%). Il peso prevalente è esercitato dalla voce "servizi di acquisizione delle entrate" (20.987 e 19.495 miliardi), che pure segnano una crescita (+15,7 e +13,5%) inferiore alla media della sezione. Crescono in misura sostenuta (+32,3 e +29,2%) gli oneri per gli "organi e servizi generali dello Stato" (5.170 e 5.079 miliardi) che si giovano, fra l'altro, del rilevante apporto della voce "affari di culto" (+71,2 e +65,6%). Una cospicua espansione (+68,9 e +70,6%) registra la voce "servizi del tesoro e del bilancio" (9.900 e 9.943 miliardi), sorretta dalla sottovoce "altri" (+140,5 e +133,6%), in cui sono inserite le somme dirette al predetto Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

S'incrementano pressoché allo stesso ritmo (+11,3 e +13,3%) gli oneri della sezione II "difesa nazionale" (24.005 e 22.977 miliardi), alimentati dalla voce maggioritaria "spese comuni" (17.749 e 17.534 miliardi); + 14,8 e +15,6%, per circa tre quarti costituita dalla sottovoce "servizi generali e assegni fissi al personale" che lievita del 23,3 e del 23,6%.

La voce "esercito", contrariamente ai tre esercizi precedenti, espone un calo degli impegni (-4,6%) e una crescita dei pagamenti (+12,7%). Il profilo gestionale è fortemente influenzato dalla differenziata progressione degli oneri per "ammodernamento e rinnovamento della difesa" (+3,3 e +25,8%).

In flessione risultano gli oneri per la voce "marina" (-4,5 e -11,4%), su cui si riflette l'arretramento delle spese di ammodernamento (-5,6 e -13,6%).

La crescita della voce "aeronautica" (+8,3 e +11,5%) è sostenuta, invece, proprio dalla lievitazione degli oneri di ammodernamento (+12,5 e +28,6%).

Complessivamente le spese per l'ammodernamento delle tre forze armate si commisurano a 3.921 e 3.380 miliardi (3.736 e 2.903 miliardi nel 1995).

Indici incrementali (+25,5 e +29,1%) nettamente superiori a quelli del quadriennio precedente si riscontrano per la sezione III "giustizia" (8.980 e 8.957 miliardi), legati alla lievitazione dei fattori comuni.

L'andamento espansivo è dovuto in misura prevalente alla evoluzione della voce maggioritaria "amministrazione giudiziaria" (4.627 e 4.675 miliardi; +23,6 e +27,7%), anche se la spesa per gli "istituti di prevenzione e pena" registra un tasso di crescita percentualmente superiore (+26,7 e +30,2%).

Una variazione accrescitiva (+19 e +24,1%) superiore a quella del quinquennio precedente segna anche la sezione IV "pubblica sicurezza" (17.685 e 17.851 miliardi). L'aggregato più dinamico risulta quello relativo ai "carabinieri" (7.770 e 7.967 miliardi; +22,9 e +29,8%), mentre la voce prevalente "pubblica sicurezza" (9.137 e 9.237 miliardi) espone una progressione del 17 e del 18,3%. L'evoluzione delle spese comuni - di consistenza nettamente inferiore (778 e 646 miliardi) - risulta più accelerata per i pagamenti (+49,5%) in confronto agli impegni (+6,9%).

Meno marcato (+4 e 15,2%) è l'incremento esposto dalla spesa per la sezione V "relazioni internazionali" (21.772 e 21.872 miliardi), per la quale i maggiori oneri per la partecipazione alla U.E. (19.117 e 19.016 miliardi; +14,7 e 14,2%) - dovuti essenzialmente al finanziamento a titolo di risorsa complementare basata sul PIL - sono in parte compensati da una riduzione dei finanziamenti a titolo di risorsa complementare basata sul PIL - sono in parte compensati da una riduzione dei finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di progetti di sviluppo in materie scientifiche e sanitarie.

3.3.3 Nell'ambito dell'aggregato "interventi nel campo sociale" la sezione VI "istruzione e cultura" (65.769 e 64.348 miliardi) presenta la maggiore carica espansiva (+26,7 e +30%). Tale andamento è sorretto dalle "spese per l'insegnamento" (+26,7 e +30%).

Più riflessiva è l'evoluzione degli oneri per "informazione e cultura" (6.319 e 5.969 miliardi; +9,9 e +7,3%), determinata dall'andamento dei più rilevanti sottoaggregati "radiotelevisive" (2.678 e 2.593 miliardi; +3,2 e +1,8%); "antichità e belle arti" (792 e 897 miliardi; -18,3 e +8,5%) e "teatro, enti lirici e istituzioni musicali" (765 e 757 miliardi; +2,7 e -6,6%).

Crescono in maniera significativa (+18,9 e +20,1%) anche gli oneri della sezione IX "lavoro e previdenza sociale" (77.230 e 71.460 miliardi) trainati dalla voce "previdenza sociale" (70.267 e 69.325 miliardi; +18,6 e +20,1%), alimentata da 8.874 miliardi di assegnazioni all'INPDAP per il fondo pensioni dipendenti pubblici e da più elevati flussi destinati alla cassa unica assegni familiari (+1.825 e +3.025 miliardi).

Una progressione più ampia (+14 e +17,8%) di quella registrata negli anni precedenti mostra la spesa della Sezione VII "Università e ricerca scientifica" (14.083 e 13.860 miliardi).

Al suo interno gli oneri per "istruzione universitaria" (9.660 e 9.674 miliardi) presentano un tasso accrescitivo (+19 e +19,4%) superiore a quello medio, mentre la spesa per la "ricerca scientifica" (4.213 e 3.992 miliardi) evolve con ritmi più contenuti (+3,3 e +12,7%).

In netta ripresa - dopo la flessione del precedente anno - risultano i pagamenti (53.211 miliardi; +15,7%) della sezione XI "igiene e sanità" che mostra un più modesto sviluppo degli impegni (48.350 miliardi; +6,8%).

L'andamento gestionale è collegato al diverso ammontare delle assegnazioni al fondo sanitario nazionale (49.953 e 51.537 miliardi; +6,7 e +16,6%) e ai maggiori finanziamenti alla

regioni per l'ammortamento dei mutui relativi alla spesa sanitaria di pertinenza statale relativa al 1990.

Al di sotto della media del comparto si mostra l'evoluzione della spesa della sezione X "assistenza pubblica", (19.382 e 19.250; +1,9 e +6,9%), in cui si riflette, sostanzialmente, l'andamento della spesa per "inabili del lavoro, indigenti, mutilati e invalidi per servizio", (14.503 e 14.278 miliardi; +2,5 e +6,8%).

Complessivamente la spesa per le categorie protette - compresi gli oneri per "sordomuti e ciechi" (1.730 e 1.723 miliardi; +1 e +5,6%) - ha assorbito oltre l'83% del totale della sezione in esame.

Dopo due anni di flessione, risale (+2,2 e +5,9%) la spesa per "pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi" (2.776 e 2.875 miliardi).

3.3.4 L'insieme delle sezioni in cui si esprime la spesa per "interventi economici" espone, come si è detto, una crescita di modesto rilievo.

Al suo interno gli andamenti dei vari comparti sono caratterizzati da una notevole disomogeneità. La spesa della sezione XVI "spese ed interventi economici non attribuibili a particolari settori" (11.187 e 11.306 miliardi), presenta sostenuti tassi di incremento (+29,5 e +37,3%), dovuti, essenzialmente, ai maggiori apporti al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

In ripresa (+4,8 e +0,4%) risultano gli oneri della sezione XIV "industria, commercio ed artigianato" (12.754 e 11.313 miliardi), grazie ai maggiori finanziamenti al credito agevolato per l'industria, mentre accusa una ulteriore diminuzione la voce "commercio" (-28,3 e -30,1%) - più che dimezzata rispetto al 1994 - che risente del forte calo della sottovoce "commercio estero" (-36,5 e -37,7%), dovuto alle minori assegnazioni per le garanzie di cambio.

Un divaricato profilo gestionale emerge, infine, per gli oneri finalizzati al sostegno dell'artigianato (322 e 403 miliardi -34,6 e +65,5%).

Dopo la forte spinta registrata, soprattutto sul versante della cassa, nel precedente esercizio, gli oneri della Sezione XV "interventi nelle aree depresse" (15.753 e 13.162 miliardi) mostrano una moderata espansione sul lato della competenza (+2,2%) e una diminuzione dei pagamenti del 6,7%.

L'evoluzione è marcata, essenzialmente, dall'andamento delle voci di spesa alimentate dall'apposito fondo da ripartire (12.701 e 9.953 miliardi; +1,2 e -17%). Rispetto al precedente esercizio crescono gli oneri per il settore industriale (5.887 e 6.235 miliardi; +42,4 e +12,8%); si flette invece, la spesa inerente agli accordi di programma (1.347 e 786 miliardi; -27,9 e -46,3), agli interventi vari realizzati tramite la Cassa depositi e prestiti (169 e 19 miliardi; -87,1 e -98,9%) e alla ricerca applicata (355 e 288 miliardi; -56,1 e -29,9%).

Una evoluzione disomogenea evidenziano, d'altra parte, le voci "interventi regionali" (1.601 e 980 miliardi; +42,2 e -20,5%) e "gestione separata e progetti speciali" (490 e 986 miliardi; -63,6 e +77,4%).

Diminuiscono del 16,2% gli impegni della Sezione XIII "agricoltura ed alimentazione" (4.258 miliardi) - per effetto, soprattutto, della flessione delle assegnazioni al Fondo di solidarietà nazionale -, mentre i relativi pagamenti (4.409 miliardi) fanno registrare un incremento del 4,2%.

3.3.5 Nell'ambito degli interventi infrastrutturali una ulteriore lieve caduta (-1,8%) denunciano gli impegni della Sezione XII "trasporti, navigazione e comunicazioni" (30.981 miliardi), che espone, peraltro, una forte espansione (+30,9%) dei pagamenti (37.985 miliardi). La quota maggiore di tali oneri è assorbita dalla voce "trasporti ferroviari e metropolitane" (17.834 e 21.004 miliardi; -6,6 e +22,6), il cui andamento è influenzato dalle assegnazioni alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (-1.539 e +3.348 miliardi; -9,0 e +21,5%).

Lievitano del 4,7% gli impegni per la voce "viabilità" (5.689 miliardi) - declinante, invece, sul lato dei pagamenti (5.687 miliardi; -1,4%) - che riflette in sostanza la variazione dell'entità dei fondi destinati all'ANAS (+241 e -83 miliardi; +4,5 e -1,5%). Una particolare linea evolutiva, in termini di pagamenti, registra la voce "poste e telecomunicazioni" (5.436 miliardi; +303,9%), alimentata dalla erogazione di 3.467 miliardi per la sistemazione contabile del disavanzo dell'ex Amministrazione delle poste relativo al 1993. Sul fronte degli impegni lo stesso aggregato presenta, invece, una flessione (1.521 miliardi; -2,9%).

Un andamento non omogeneo segnano gli oneri per le voci "motorizzazione civile ed altri trasporti in concessione" (2.291 e 2.450 miliardi; +2,4 e +60,1%) - influenzata dalla spesa per sovvenzioni e sussidi (-0,1 e +80,8%) - e "navigazione marittima e interna" (2.945 e 2.686 miliardi; +18,4 e +6,6%), che riflette lo sviluppo dei finanziamenti per il credito navale (+20,6 e +8%).

Una lieve flessione (-0,8%) si riscontra per gli impegni della sezione XVIII "protezione civile e pubbliche calamità" (6.544 miliardi), cui si accompagna un consistente incremento dei pagamenti (5.306 miliardi; +17,8%).

Al suo interno la voce prevalente "pubbliche calamità" espone un andamento ancor più divaricato (3.955 e 2.895 miliardi; -9,2 e +28,9%) legato all'evoluzione dei trasferimenti alle regioni per la ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici e da avversità atmosferiche. Alla lievitazione degli oneri per i "servizi antincendi" (+22,9 e +21,8%) fa riscontro il calo della spesa relativa alla voce "protezione civile" (-7,8 e -39%).

Cedono, infine, gli impegni della sezione VIII "edilizia" (3.856 miliardi; -6%) per effetto della diminuzione registrata dalle voci "edilizia abitativa speciale" (-799 miliardi; -93,8%) ed "edilizia per il culto" (-219 miliardi; -86,8%), non compensata dalla crescita delle classi "edilizia residenziale" (+671 miliardi; +132%) ed "edilizia di servizio" (+103 miliardi; +4,1%). Il forte sviluppo dei pagamenti (4.374 miliardi; +38%) è in misura preponderante determinato dalla voce "edilizia abitativa speciale" (1.387 miliardi), che ampiamente riassorbe il calo delle erogazioni per "edilizia di servizio" (-330 miliardi).

3.3.6 La rilevante contrazione degli oneri non funzionalizzati è legata a fattori di ordine normativo, che ne hanno alleggerito i conti per circa 40.000 miliardi.

Infatti la drastica riduzione (-33.397 e -21.114 miliardi) della spesa della sezione XXI "oneri non ripartibili" (34.038 e 31.331 miliardi) deriva dal quasi totale azzeramento della voce "pensioni ordinarie" (pari nel 1995 a 32.391 miliardi), la cui erogazione fa capo, dal 1996, alla gestione separata dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato, istituita presso l'INPDAP.

La flessione dei pagamenti viene, in parte, compensata da un maggior carico - circa 11.000 miliardi - di regolazioni debitorie e di rimborsi IVA, che alimentano la crescita delle erogazioni connesse alle "poste rettificative delle entrate" (26.679 miliardi; +58,9%).

Il regresso (-10,3 e -13,9%) degli oneri della sezione XVII "finanza regionale e locale" (66.512 e 64.048 miliardi) è in gran parte dovuto ai mancati finanziamenti a favore del Fondo comune regionale (circa 8.000 miliardi nel 1995), per effetto dell'attribuzione alle regioni di una quota dell'accisa sulla benzina.

Tale fattore finisce per influenzare in misura decisiva l'evoluzione degli "interventi a favore delle regioni" (29.662 e 28.515 miliardi; -17,4 e -22,3%).

Un consistente calo (-1.422 e -2.121 miliardi; -59,9 e 67,6%) si registra anche per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (953 e 1.018 miliardi), mentre aumentano le assegnazioni al fondo per l'ordinamento regionale (17.397 e 16.223 miliardi; +21,7 e +14,4%).

Diminuiscono anche gli "interventi a favore di province, comuni e altri enti locali" (36.850 e 35.534 miliardi; -3,6 e -5,7%), su cui si riflette, soprattutto, il calo della voce "finanziamento bilanci" (32.319 e 31.151 miliardi; -2,5 e -5,2%).

La caduta degli oneri dell'aggregato non funzionalizzato viene parzialmente frenata dall'aumento di 9.480 e di 9.816 miliardi della spesa della sezione XX "interessi di debiti" (195.824 e 195.899 miliardi; +5,1 e +5,3%) che non include, peraltro, tutti gli oneri per il servizio del debito esposti nella classificazione economica. L'evoluzione è legata tanto al comparto del debito patrimoniale (145.584 e 145.658 miliardi; +3,9 e +4,1%), quanto ai "debiti di tesoreria fluttuanti" (50.240 miliardi; +8,8%).

Come nei tre esercizi precedenti, la sezione XIX "fondi speciali e di riserva" risulta movimentata solo sul versante degli impegni (1.175 miliardi a fronte dei 572 del 1995). L'incremento è in larga parte dovuto alle maggiori riassegnazioni in bilancio dei residui passivi perenti.

3.4 Formazione e gestione dei residui

3.4.1 Nel 1996 si è verificato un rallentamento nella crescita dei residui passivi (+1.978 miliardi e +1,3%), che pure si commisurano all'importo di 156.159 miliardi (154.181 miliardi nel 1995).

I residui accumulati sui primi due titoli della spesa - che esprimono l'effettivo andamento dell'attività gestionale - passano da 154.068 a 155.975 miliardi (+1.907 miliardi e +1,2%).

Al netto del titolo III (rimborso prestiti) diminuisce di oltre quattro punti percentuali (dal 65 al 60,7%) la quota dei residui di nuova formazione (94.735 miliardi) e di altrettanto si eleva (dal 35 al 39,3%) quella proveniente dalla gestione di precedenti esercizi (61.240 miliardi).

L'incremento dei residui è dovuto esclusivamente all'ulteriore accumulo dei resti di parte corrente (+7.421 miliardi; +7,7%), solo in parte bilanciato dalla flessione registrata nella consistenza di quelli in conto capitale (-5.514 miliardi; -10%).

Si allarga così l'area dei residui di parte corrente (103.704 miliardi), che costituiscono ormai i due terzi dell'intero ammontare dei resti, mentre specularmente declina al livello di un terzo l'incidenza dei residui del conto capitale (pari a 52.271 miliardi).

Sulla massa dei resti accumulati sulla spesa finale cresce ulteriormente la quota (dal 18,5 a 24,5%) dei residui di stanziamento (da 28.495 a 38.237 miliardi), al cui interno risulta in aumento sia la parte formatasi sulla competenza (da 24.447 a 27.704 miliardi) sia la parte proveniente dagli esercizi precedenti (da 4.048 a 10.533 miliardi).

3.4.2 La gran parte dei residui di stanziamento (55,4%) si riferisce alla parte corrente, la cui consistenza si ragguaglia a 21.136 miliardi (+8.681 miliardi; +69,7%), di cui ben 14.154 provenienti dalla competenza ed in prevalenza costituiti (9.276 miliardi) dalla sistemazione di partite debitorie gravanti sulla categoria VII "poste correttive e compensative delle entrate" (rimborso crediti di imposta ed arretrati pensionistici connessi alle sentenze della Corte costituzionale).

La stessa categoria VII ricomprende oltre i tre quarti (16.057 miliardi) dei residui di stanziamento complessivi riguardanti la spesa corrente. Il 98% dei resti del titolo I è concentrato, oltre che sulla categoria VII, sulle categorie V "trasferimenti" (2.132 miliardi), II "personale in attività di servizio" (1.379 miliardi) e IV "acquisto di beni e servizi" (1.137 miliardi).

Una ripresa (+6,6%) denunciano i residui di stanziamento del conto capitale (da 16.041 a 17.101 miliardi), riconducibili esclusivamente ai resti di nuova formazione (da 12.640 a 13.550 miliardi). Il 93,5% dei residui complessivi di stanziamento del titolo II è condensato in sole tre categorie: XII "trasferimenti" (8.576 miliardi, di cui ben 7.655 provenienti dalla competenza), X "beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato" (4.699 miliardi, oltre la metà dei quali - 2.402 miliardi - di nuova formazione) e XVI "somme non attribuibili" (2.738 miliardi, di cui 2.527 accantonati nel 1996).

Oltre il 90% dei residui di stanziamento (34.488 miliardi) è concentrato su sette ministeri (Presidenza, Tesoro, Finanze, Bilancio, Lavori pubblici, Trasporti e Industria). In particolare, per il 57,6% la consistenza dei residui di stanziamento è alimentata dalla gestione dei fondi del

Ministero del Tesoro, in ragione non solo del loro elevato ammontare, ma anche sotto la spinta contingente determinata dall'accantonamento delle somme inerenti alla sistemazione di partite debitorie.

3.4.3 Circa il 46% dei residui accumulati sulla spesa finale (71.383 miliardi) è raggruppato nel settore dei trasferimenti, anche se la loro quota mostra ormai una chiara tendenza alla flessione. Per motivi contingenti, legati alle vicende gestorie del ripianamento delle partite debitorie, si dilata ancora il volume delle somme rimaste da pagare nella categoria VII "poste correttive e compensative delle entrate" (da 28.830 a 34.232 miliardi). Sostanzialmente stabile rimane il livello dei residui sulla categoria IV "acquisto di beni e servizi" (16.988 miliardi a fronte dei 17.084 del 1995), nonché quello relativo alle categorie X e XI "costituzione di capitali fissi" (da 13.454 a 13.286 miliardi).

In calo risultano pure i residui passivi relativi alle operazioni finanziarie (da 6.137 a 3.341 miliardi).

3.4.4 Nelle tavole allegate viene esposta la situazione, articolata per ministeri, dei residui passivi totali e dei residui di stanziamento alla chiusura dell'esercizio 1996.

Nell'appendice statistica, inoltre, sono inseriti appositi prospetti e grafici sulla composizione della spesa per distinti tipi di pagamento e sul suo sviluppo triennale.

Tavola 11

RESIDUI PASSIVI SULLA SPESA FINALE - 1992-96**A. RESIDUI TOTALI**

(miliardi di lire)

Anno	Residui Titolo I	% anno prec.	% sul totale	Residui Titolo II	% anno prec.	% sul totale	Residui spesa finale
1992	64.485	+7,9	52,5	58.405	+8,5	47,5	122.890
1993	72.589	+12,6	57,7	53.141	-9,0	42,3	125.730
1994	71.437	-1,6	54,3	60.217	+13,3	45,7	131.653
1995	96.283	+34,8	62,5	57.785	-4,0	37,5	154.068
1996	103.704	+7,7	66,5	52.271	-9,5	33,5	155.975

B. RESIDUI DI STANZIAMENTO

Anno	Residui di stanziamento	% anno prec.	Residui di stanz. nuova form.	% nuovi residui di stanz. sul totale	Residui spesa finale	% residui di stanz. su res. spesa finale
1992	17.066	+68,2	14.957	87,6	122.890	13,9
1993	16.725	-2,1	12.789	76,5	125.730	13,3
1994	22.801	+36,3	17.256	75,7	131.653	17,3
1995	28.495	+25,0	24.447	85,8	154.068	18,5
1996	38.237	+34,2	27.704	72,5	155.975	+1,2

APPENDICI

APPENDICE A

Monitoraggio delle leggi di spesa

Sommario: 1. Premessa.

2. Legge 140/1992 (Interventi nel settore della irrigazione e a sostegno della cooperazione agricola).

3. Legge 217/1992 di conversione del D.L. 9/1992 (Adeguamento organici e potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia).

1. Premessa

Il presente referto costituisce una prima esperienza di verifica dell'attuazione, nel tempo, delle leggi spesa per evidenziare: il reale impatto della nuova legislazione sugli equilibri di finanza pubblica; gli effettivi livelli di realizzazione delle "missioni" affidate dal legislatore ai soggetti attuatori delle "politiche pubbliche" (efficacia); il grado di efficienza delle strutture operative deputate all'adempimento delle "politiche" medesime.

La Corte, con prossimi referti, intende ulteriormente approfondire tale genere di indagine, segnatamente in considerazione dell'innovazione legislativa introdotta con la legge n. 94 del 1997 - di riforma della struttura del bilancio - in quanto il rendiconto, nella logica della riforma, deve necessariamente essere correlato al "bilancio politico" sottoposto all'approvazione parlamentare per consentire la valutazione, in termini di efficacia ed efficienza, dell'attuazione delle "politiche pubbliche", anche con riferimento alle specifiche leggi di spesa.

1.1 L'attività di monitoraggio

L'attività di monitoraggio consiste propriamente nella rilevazione dei dati concernenti l'attuazione di una legge di spesa.

Con riferimento ad una legge di spesa, il monitoraggio ha dunque una duplice funzione:

a) conoscitiva: 1) del conseguimento delle politiche pubbliche sottese dalla legge oggetto di rilevazione, avuto riguardo in primo luogo ad indicatori finanziari (es. impegni, residui, pagamenti), classificati secondo lo schema per funzioni-obiettivo, nonché eventualmente, e ove disponibili, ad indicatori di risultato; 2) del conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge di spesa quanto di eventuali scostamenti tra gli oneri di spesa previsti e la copertura degli oneri apprestata dalla legge medesima;

b) propositiva nei confronti del Parlamento di eventuali rimedi da apprestare in sede di predisposizione delle leggi di spesa con riferimento alla quantificazione degli oneri, alle tecniche

di copertura nonché ai procedimenti amministrativi previsti per l'attuazione delle leggi medesime, segnatamente nei casi in cui tali adempimenti costituiscano concausa di ritardi o comunque di rallentamenti nel conseguimento degli obiettivi di legge.

1.2 Metodologia

Nella scelta delle leggi di spesa da monitorare vengono riesaminate le relazioni trimestrali a far data dal 1992 tenendo conto in particolare delle osservazioni manifestate dalla Corte con riferimento alla quantificazione degli oneri e alle tecniche di copertura nonché alla particolare rilevanza politica degli interventi legislativi desumibile sia dall'entità finanziaria dell'intervento sia dal perdurare nel tempo di tali interventi.

1.3 Tecnica di analisi

Nell'analisi della leggi di spesa oggetto del presente referto sono state utilizzate le applicazioni informatiche realizzate - su specifiche indicazioni formulate dalla Corte - dalla Finsiel per seguire l'attuazione di una legge di spesa; tali applicazioni che consentono la rilevazione dell'iter attuativo di una legge di spesa si gioveranno per i prossimi referti, sulla base di un protocollo di colloquio con la Ragioneria generale dello Stato in corso di definizione, dell'integrazione dell'attuale Sistema informativo automatizzato con i dati del conto impegni, nella logica e in attuazione del D.P.R. n. 367 del 1994.

La procedura consente:

- a) la rilevazione dei dati previsionali della legge, avuto riguardo ai singoli interventi previsti;
- b) la rilevazione dei dati attuativi (es. variazioni di bilancio; autorizzazioni di spesa; individuazione dei soggetti beneficiari previsti dalla legge relativamente a ciascun intervento);
- c) la prospettazione di tutti i dati, contabili ed extracontabili, comunicati al Sistema informativo.

1.4 Leggi di spesa oggetto del monitoraggio

Le leggi che hanno formato oggetto di monitoraggio sono state emanate nel corso dell'esercizio finanziario 1992:

- a) Legge n. 140/92 recante "Interventi nel settore dell'irrigazione e a sostegno della cooperazione agricola" (L'onere è coperto soltanto per il biennio 93/94; quello non coperto va dal 95 fino al 2012).
- b) Legge n. 217/92, di conv. del D.L. n. 9/92: "Adeguamento organici e potenziamento infrastrutture, ecc. forze di polizia". (Onere coperto, fino al 1994, a carico di accantonamenti sul fondo speciale per le spese in conto capitale).

Entrambe le leggi comportano oneri per rate ammortamento mutui, coperti mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art. 11-ter L. n. 468/78), cui sono correlati limiti di impegno pluriennali (art. 20, commi 9 e 10, L. n. 468/78).

Al riguardo, come già anticipato nel capitolo I della presente Relazione, il ricorso alla tecnica dei limiti di impegno non appare in linea con l'esigenza, che viene affermandosi in sede europea (accordo SEC 95), della definizione di nuove regole di contabilità pubblica e di contabilità economica nazionale; sulla base di tali regole si avverte l'esigenza di elaborare bilanci di competenza il più possibile coerenti con il criterio della competenza economica per offrire la rappresentazione dei fenomeni gestori nel momento in cui sorgono i diversi fatti generatori delle sottostanti transazioni economiche. Con tale logica non paiono appunto compatibili istituti quali i "limiti di impegno" che tra l'altro, proiettando spese permanenti oltre il periodo preso a base del bilancio triennale, rendono particolarmente problematica la ricostruzione dei fenomeni gestori in sede di rendicontazione, come puntualmente evidenziato, nei paragrafi che seguono, dai dati relativi alle leggi n. 142/92 e n. 217/92.

Per le leggi n.430/1991 (Interventi per l'edilizia scolastica e universitaria e per l'arredamento scolastico); n. 139/1992 (Interventi per la salvaguardia di Venezia e la sua laguna); n. 211/1992 (Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa); n. 257/1992 (Norme relative alla cessazione nell'impiego dell'amianto), in attesa dell'esito di ulteriori approfondimenti istruttori sono allegati i soli dati contabili di consuntivo (Tabella 4).

2. Legge 140/1992 (Interventi nel settore della irrigazione e a sostegno della cooperazione agricola)

2.1 Sintesi e conclusioni.

L'indagine si è concentrata sull'attuazione dell'art. 1 della legge.

Con tale norma si prevede il finanziamento di progetti di opere pubbliche di rilevanza nazionale nel settore dell'irrigazione mediante mutui di durata ventennale con ammortamento a totale carico dello Stato da stipularsi con istituti all'uopo autorizzati.

Le tabelle che seguono evidenziano l'approvazione di contratti di mutuo per importi sovradimensionati rispetto al fabbisogno (237,3 mld di mutui contro 90,2 mld appalti finora aggiudicati - Cfr. Tabella 1), con conseguente formazione di rilevanti disponibilità finanziarie non utilizzate (derivanti dai mutui contratti dai Consorzi) per gli interventi irrigui ed opere connesse - così come previsto dalla legge - produttive, peraltro, di interessi passivi da corrispondere comunque alle banche mutuatrici.

Risultano, inoltre, a carico dello Stato, erogazioni, a titolo di anticipazioni, sproporzionate nei confronti dei Consorzi di bonifica. Ciò in quanto, il concessionario si trova nella necessità di effettuare pagamenti alle imprese in tempi più brevi di quelli occorrenti al Ministero per disporre lo svincolo delle somme risultanti dai singoli stati di avanzamento dei lavori eseguiti (Tabella 2).

2.2 Dati previsionali¹

La legge contiene due distinte previsioni di spesa, la prima (art. 1) relativa all'ammortamento a carico del bilancio dello Stato (limiti di impegno ventennali di 30 miliardi per il 1992 e 20 per il 1993) dei mutui che i consorzi di bonifica e di irrigazione sono autorizzati a contrarre e la seconda (art. 2) relativa al concorso dello Stato negli interessi sui mutui contratti dalle cooperative (limite di impegno ventennale di 40 miliardi per il 1992).

L'onere coperto - mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento di fondo speciale di parte capitale - è così di 70 miliardi per il 1992 e di 90 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994; quello non coperto è di 90 miliardi per ciascun esercizio dal 1995 al 2011 e di 20 miliardi per l'esercizio 2012. La questione di legittimità costituzionale della norma con riferimento al mancato rispetto dell'art. 81 Cost. è stata sottoposta alla Corte costituzionale che però non ne ha ritenuto la fondatezza.

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'"Indice cronologico degli atti", risultano essere stati utilizzati i capitoli 7515, 7746 e 8285 del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali.

Come detto, l'indagine si è concentrata sull'attuazione dell'art. 1 della legge.

L'esecuzione degli interventi è stata demandata, sulla base di apposite concessioni, ai Consorzi di bonifica e di irrigazione, secondo le modalità di cui al decreto interministeriale 4 marzo 1992 (in G.U. n. 63 del 16 marzo 1992).

Tenuto conto dei limiti di impegno di durata ventennale stabiliti dalla legge n. 140/92 pari a lire 30 mld per il 1992 e a lire 20 mld per il 1993 per l'ammortamento dei mutui in questione e dei tassi di interesse fissati nel predetto decreto interministeriale, l'ammontare dei mutui è stato preventivato intorno a lire 300 miliardi. La durata dei limiti di impegno è stata poi rideterminata in dieci anni per effetto del D.L. n. 149/93 conv. dalla L. n. 237/93.

¹ Dalla "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992".

2.3 Dati di consuntivo

La modalità di copertura dell'onere è quella del "limite di impegno" per fare fronte alle quote di ammortamento dei mutui stipulati dai consorzi di bonifica per la realizzazione di opere.

Discende che il dato di consuntivo finanziario non dà evidenza piena dell'effettiva entità degli impegni assunti: soltanto il valore globale delle obbligazioni effettivamente assunte, nella specie l'entità degli appalti aggiudicati, costituisce l'indicatore di risultato idoneo a dare contezza del grado di conseguimento dell'obiettivo voluto dal legislatore.

La tabella 1 evidenzia appunto che su un importo pari a circa 277 mld di disponibilità finanziarie (quasi integralmente impegnate a titolo di mutuo assunto dai concessionari di bonifica) soltanto 90 mld corrispondono ad appalti effettivamente aggiudicati.

La situazione di dettaglio è poi evidenziata dalla tabella 2 che evidenzia lo scarto tra gli importi impegnati con i singoli provvedimenti di impegno e l'importo dell'aggiudicazione.

La tabella rappresenta altresì un altro dato eclatante: in esito delle disposte anticipazioni, che si avvicinano mediamente al 50% dell'importo di aggiudicazione, non risultano (in 6 casi) opere in corso di realizzazione.

Tabella 1

Dati di bilancio: capitoli di spesa

MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

7746 ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di rilevanza nazionale per l'accumulo di acqua a prevalente scopo irriguo e di opere di adduzione e di riparto, ivi compresi gli interventi di sistemazione dei terreni necessari per la funzionalità delle opere

(milioni di lire)

Esercizio	Prev. def. di Comp.	Impegnato	Economie	Pagato (C. + R.)	Pagato Competenza	Residui lett. "C"	Res lett. "C" da Comp.
1992	30.000	30.000					
1993	50.000	50.000					
1994	50.000	50.000		19.699 ²			

8285³ ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di rilevanza nazionale per l'accumulo di acqua a prevalente scopo irriguo e di opere di adduzione e di riparto, ivi compresi gli interventi di sistemazione dei terreni necessari per la funzionalità delle opere

(milioni di lire)

Esercizio	Prev. def. di Comp.	Impegnato	Economie	Pagato (C. + R.)	Pagato Competenza	Residui lett. "C"	Res lett. "C" da Comp.
1995	50.000	50.000	377	49.945 ⁴	28.517	109.979	21.483 ⁵
1996	50.000	50.000	90	63.790	45.604	96.097	4.396 ⁶

Esercizio	Mutui	Appalti aggiudicati
1992		
1993	188.830.500.000	77.467.894.305
1994	39.460.856.000	1.543.516.474
1995	49.106.444.000	11.237.675.540
totale	277.397.800.000	90.249.086.319

(Dati forniti dal M.R.A.A.F.)

² L'intero importo di L. 19.699.302.125 risulta pagato mediante Ruoli di Spese Fisse

³ Il capitolo 8285 proviene dal capitolo 7746 dell'esercizio 1994

⁴ La somma di L. 6.337.950.705, relativa ad alcune rate iniziali dei mutui, risulta pagata mediante Mandati Diretti prima della emissione dei Ruoli di Spese Fisse

⁵ La somma di L. 6.337.950.705, relativa ad alcune rate iniziali dei mutui, risulta pagata mediante Mandati Diretti prima della emissione dei Ruoli di Spese Fisse

⁶ La somma di L. 3.620.445.120, relativa ad alcune rate iniziali dei mutui, risulta pagata mediante Mandati Diretti prima della emissione dei Ruoli di Spese Fisse

Tabella 2

Dati di attuazione⁷

CONSORZIO	data del provvedimento d'impegno	Dati di attuazione					
		Importo impegnato	Importo di aggiudicazione	Ribasso d'asta	anticipazione	s.a.l.	spese generali
Bacini Tidone Trebbia (Diga Molato II e III stralcio)	28-mar-95	19.985.000.000	11.237.675.540	22,220	3.997.000.000	0	404.629.000
Barraggia Vercellese (129)	02-dic-93	3.683.500.000	1.945.674.839	8,155	736.700.000	950.116.325	199.460.000
Barraggia Vercellese (140)	22-dic-93	20.000.000.000	10.239.622.799	33,864	4.000.000.000	959.132.160	509.510.000
Bassi bacini	30-dic-94	5.100.000.000			0	2.275.124.629	153.908.517
Bentivoglio enza	22-dic-93	1.500.000.000	355.620.000	65,700	300.000.000	115.576.800	35.160.000
Burana	22-dic-93	3.650.000.000	1.277.000.000	6,652	730.000.000	0	81.897.000
C.E.R.	03-dic-93	19.500.000.000	6.366.628.540	46,000	3.900.000.000	293.144.136	434.888.000
E.R.S.A.T.	31-mar-95	3.650.000.000			730.000.000	0	63.980.000
Ente Irrigazione Bari	30-dic-94	5.685.000.000			1.137.000.000	0	901.297.444
Ente Irriguo Arezzo (99u)	19-lug-93	96.000.000.000	36.458.155.574	44,485	17.200.000.000	200.000.000	1.759.436.400
Ente Irriguo Arezzo (156 bis)	19-lug-93	31.430.000.000	13.115.914.737	40,009	6.286.000.000	2.978.832.022	296.234.435
Generale Provincia di Ferrara	22-dic-93	3.590.000.000	1.998.683.124	21,930	718.000.000	1.717.920.354	271.733.732
Il circondario polesine	22-dic-93	1.250.000.000	887.769.775	16,660	250.000.000	1.000.000.000	137.800.000
Lessino Euganeo berico	30-nov-93	2.400.000.000	1.458.745.854	5,030	480.000.000	381.898.457	107.780.000
Media pianura bergamasca (lavori suppletivi)	05-giu-95	9.241.444.000			184.828.800	0	27.724.320
Media pianura bergamasca (revisione prezzi)	30-dic-94	6.075.856.000			1.215.171.200	4.860.684.800	772.848.883
Pianura veneta tra Isonza e tagliamento	19-lug-93	5.827.000.000	3.364.079.063	19,133	1.165.400.000	2.720.049.770	433.110.000
Sibari Crati	10-ott-95	16.230.000.000			0	0	0
Sinistra Timgo	28-dic-94	2.600.000.000	1.543.516.474	9,790	520.000.000	0	58.914.000
Terre d'Apulia	28-dic-94	20.000.000.000			0	0	0
TOTALE		277.397.800.000	90.249.086.319		43.550.100.000	18.452.479.453	6.650.311.731

⁷ Dati forniti dal Ministero delle Risorse Agricole Alimentari e Forestali

3. Legge 217/1992 di conversione del D.L. 9/1992 (Adeguamento organici e potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia)

3.1 Sintesi e conclusioni

La legge n. 217/92 pone a disposizione complessivamente 3.900 mld per acquisire opere, infrastrutture ed impianti e mezzi tecnici e logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento e alle attrezzature di sicurezza, necessari allo sviluppo, all'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della polizia di Stato, dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza (art. 8, comma 3).

Per il potenziamento delle dotazioni tecniche e logistiche per le esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria, la legge in questione pone a disposizione 600 mld (art. 8, comma 4).

Alla fine del 1996, sul capitolo 7401, per la prima finalità risultano essere state impegnate risorse finanziarie che non superano la percentuale del 37% (tabella 1).

Per l'attuazione dell'esigenza del potenziamento delle sezioni di polizia giudiziaria risultano impegnate risorse, sul capitolo 7402, soltanto nella misura percentuale del 10,6%.

Le percentuali di utilizzazione delle risorse a disposizione pongono in evidenza lo scarso livello di realizzazione degli obiettivi previsti dalla legge n. 217/92.

3.2 Dati previsionali⁸

La legge, per quanto riguarda la spesa di cui ai citati commi 3 e 4 in conto capitale prevede (art. 8, comma 1) la predisposizione di un programma pluriennale dei predetti interventi per la cui attuazione l'amministrazione può assumere impegni pluriennali (triennio 1992-1994). Tali impegni pluriennali, a carico dello Stato, sono corrispondenti alle rate di ammortamento dei mutui contratti dai privati fornitori.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 8, l'onere per i tre esercizi sopraindicati risulta pari a lire 80 mld per ciascuno degli anni 1992 e 1993 e a lire 100 mld per il 1994; ai sensi del comma 4 del medesimo art. 8, per il potenziamento delle dotazioni tecniche e logistiche delle sezioni di polizia giudiziaria, l'onere risulta pari a lire 20 mld per ciascuno degli anni 1992-1993.

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'"Indice cronologico degli atti", risultano essere stati utilizzati i capitoli 7401 e 7402 del Ministero dell'Interno.

Il decreto-legge n. 312/94, conv. dalla L. n. 644/94, ha stabilito la durata massima delle operazioni finanziarie in questione in 15 anni, prevedendo, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, la possibilità di impegnare le somme autorizzate nei successivi cinque anni rispetto a quello di competenza. Lo stesso decreto-legge ha inoltre introdotto la possibilità per lo Stato di corrispondere le rate di ammortamento dei mutui direttamente agli istituti bancari, salvo il caso di autofinanziamento.

3.3 Dati di consuntivo

Le tabelle 1 e 2 rappresentano, per le diverse forze di polizia, la data dell'atto di impegno, l'oggetto delle forniture, la ditta contraente e l'importo della fornitura.

Esse mostrano, altresì, con riferimento ai piani triennali predisposti dalle diverse amministrazioni (Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia di Stato e Vigili del fuoco), a fronte dei dati percentuali previsionali a disposizione, le diverse tipologie di fornitura che sono state effettivamente acquisite.

Il riepilogo sul capitolo 7401 ("Potenziamento e ammodernamento delle attrezzature") dimostra che l'Arma dei Carabinieri è l'amministrazione che ha utilizzato in minor misura (6%) la quota parte di risorse finanziarie a disposizione; i Vigili del fuoco hanno utilizzato il 61% delle risorse a disposizione. In termini assoluti la Polizia di Stato ha impegnato l'entità maggiore di risorse: lire 812 mld. La tipologia di attrezzature che più delle altre ha formato oggetto di

⁸ Dalla "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992".

acquisizioni è la "Motorizzazione" (50% del totale delle risorse impegnate) seguita dalle spese per "Telecomunicazioni ed informatica" (35% del totale).

Per il capitolo 7402 ("Potenziamento dotazioni tecniche e logistiche per le esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria"), il riepilogo dimostra lo scarso utilizzo delle risorse a disposizione: soltanto Carabinieri e Polizia di Stato hanno impegnato risorse, peraltro in misura ridotta (26%) per la Polizia di Stato e quasi nulla (0,5%) per i Carabinieri.

La tabella 3 evidenzia per i capitoli di bilancio 7401 e 7402 le percentuali di formazione di residui di stanziamento (lett. F) nel corso del quinquennio 1992-1996.

Per il capitolo 7401 - a parte l'esercizio 1992 in cui l'attuazione della legge ha subito un arresto per il deferimento alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge stessa con riferimento a un ritenuto difetto di copertura, questione poi ritenuta non fondata dalla Corte -, nel quadriennio 1993-1996, la percentuale media di formazione di residui di stanziamento risulta pari al 65,7%, con un *trend* in progressiva riduzione nel medesimo quadriennio.

Per il capitolo 7402 si registrano residui di stanziamento pari al 100% delle risorse a disposizione fino al 1995; nel 1996 le risorse finanziarie impegnate risultano pari al 17,5%.

Tabella 1

Elenco degli impegni sul capitolo 7401 (Dati forniti dall'Ufficio di controllo del Ministero dell'Interno):

Carabinieri:

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
9-set-94	Acquisto di n. 6 elicotteri Agusta del tipo AB-412	AGUSTA ELI	89.001.143.295
		<i>totale</i>	<i>89.001.143.295</i>

Guardia di Finanza:

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
9-set-94	Acquisto di n. 6 elicotteri di vario tipo	AGUSTA ELI	83.400.049.650
3-nov-94	Realizzazione code autonome sulla rete in ponte radio "INTERPOLIZIE"	ERICSSON TLC Spa	60.098.745.315
12-gen-95	Acquisto di n. 5 guardacoste al servizio navale della Guardia di finanza	CRESTITALIA Spa	77.280.000.000
7-nov-95	acquisto n. 1 pattugliatore classe Zara da 320 tonnellate	FINCANTIERI Spa	61.083.536.898
2-dic-96	Potenziamento sulla rete "INTERPOLIZIE"	ERICSSON TLC Spa	75.099.818.460
		<i>totale</i>	<i>356.962.150.323</i>

Polizia di Stato:

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
30-dic-93	Acquisto reti radio sincrone - Sicilia e Campania -	PROD-EL Spa	26.953.833.300
30-dic-93	Sistema informativo elaborazionedi	IBM SEMEA Spa	19.487.440.000
30-dic-93	Ampliamento sistema informativo periferico	OLIVETTI & C. Spa	21.610.542.800
30-dic-93	Acquisto 155 veicoli vari: Autobus, furgoni	IVECO	36.000.000.000
30-dic-93	264 veicoli vari: Ducato, Talento, Croma blindate	FIAT AUTO Spa	24.000.000.000
30-dic-93	Acquisto n. imbarcazioni classe squalo	CANTIERI Nav. d. Golfo	15.000.000.000
30-dic-93	Acquisto centrali telefoniche ISDN	SIP	31.685.394.000
28-mar-94	Acquisto complesso immobiliare polifunzionale - Bari -	FINGRUPPO S.r.l.	202.707.045.870
13-dic-94	Acquisto di 4 elicotteri AB-412 e materiali vari	AGUSTA ELI	74.100.429.000
13-dic-94	Acquisto di 4 velivoli Partenavia P68 Oserver 2 e materiali vari	PARTENAVIAP Spa	7.216.716.824
20-dic-94	Acqisto di centrali telefoniche ISDN polo Viminale	TELECOM	28.548.530.000
20-dic-94	Reti radio sincrone isofrequenziali - Campania e Calabria -	PROD-EL Spa	22.012.774.750
28-dic-94	Acquisto di funzioni critto per gli apparati radio della P.S.	TELSY G3	23.134.270.800
10-nov-95	Acquisto di 234 veicoli Magnum Fissore blindati e 125 veicoli Magnum base	FISSORE Co Srl	71.297.470.553
29-feb-96	Fornitura aggiuntiva del servizio di manutenzione	TELECOM	5.027.440.000
22-lug-96	Acquisto di reti radio sincrone isofrequenziali -Sardegna -	PROD-EL Spa	11.236.052.200
23-lug-96	Acquisto apparati, mmateriali rinnovo tecnologia multimediale	TELECOM	133.914.294.009
23-lug-96	Completamento procedure gestione economica personale	IBM-SEMEA	4.062.701.400
18-set-96	Rinnovo tecnologico reti ponti radio (apparati, manutenzione)	ERICSSON Spa	54.224.698.628
		<i>totale</i>	<i>812.219.634.134</i>

Vigili del fuoco:

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
29-dic-93	Acquisto n. 215 autopompe serbatoio speciali	IVECO	96.000.000.000
11-mar-96	Acquisto n. 31 autoscale Mod. DLK 37 cc e n. 5 autoscale Mod. DLK 23-12 cc	IVECO	52.845.807.285
28-ago-96	Acquisto 30 automezzi idroschioma per gli usi aereoportuali	IVECO	34.929.731.805
14-ott-96	Acquisto di apparati per realizzare reti radio sincrone	PROD-EL	5.198.944.140
14-ott-96	Acquisto di n. 20 veicoli FIAT DUCATO	ELEVOX Srl	2.644.241.323
		<i>totale</i>	<i>191.616.724.553</i>

Riepilogo sul Capitolo 7401

L'articolo 8, comma 3 L. n. 217/92 prevede 80 mld per gli anni 92-93 e 100 mld per il 1994 per 15 anni. Lo stanziamento complessivo è di lire 3.900 mld.

	Dati	previsionali	Dati di attuazione	% di att.
Carabinieri	38,6%	1.435.200.000.000	89.001.143.295	6%
Telecomunicazione ed informatica				
Motorizzazione			89.001.143.295	
Accasermamento				
Guardia di Finanza	18,4%	717.600.000.000	356.962.150.323	50%
Telecomunicazione ed informatica			135.198.563.775	
Motorizzazione			221.763.586.548	
Accasermamento				
Polizia di Stato	36,8%	1.435.200.000.000	812.219.634.134	57%
Telecomunicazione ed informatica			381.897.971.887	
Motorizzazione			227.614.616.377	
Accasermamento			202.707.045.870	
Vigili del fuoco	8,0%	312.000.000.000	191.618.724.553	61%
Telecomunicazione ed informatica			5.198.944.140	
Motorizzazione			186.419.780.413	
Accasermamento				
totale generale	100%	3.900.000.000.000	1.449.801.652.305	37%

Tabella 2

Elenco degli impegni sul capitolo 7402 (Dati forniti dall'Ufficio di controllo del Ministero dell'Interno):

Carabinieri

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
9-apr-96	Acquisto radiotelefoni portatili Mod. MX-3000	MOTOROLA Spa	1.341.921.350
		<i>totale</i>	<i>1.341.921.350</i>

Polizia di Stato:

Data D. M.	Oggetto	Ditta	Importo
29-gen-96	Sistemi informatici Elaborazione automatica informazioni polizia giudiziaria	OIS	60.649.621.468
29-gen-96	Acquisto apparati telefonici cripto	TELSY Spa	601.759.200
29-gen-96	Acquisto apparati radioportatili	OTE Spa	851.092.760
2-mag-96	Acquisto n. 152 ricetrasmittitori miniaturizzati	NOVEL Srl	345.652.160
		<i>totale</i>	<i>62.448.125.588</i>

Riepilogo sul Capitolo 7402

L'art. 8, comma 4 L. n. 217/92 prevede uno stanziamento di lire 20 mld per ciascuno degli anni 1993, 1994, per 15 anni. Lo stanziamento complessivo è di lire 600 mld.

			Dati di attuazione	perc di att.
Polizia di Stato	40%	240.000.000.000		26%
Motorizzazione 35%				
TLC informatica 61%			62.448.125.588	
Arredi 4%				
Carabinieri	40%	240.000.000.000		0,5%
Motorizzazione 35%				
TLC informatica 61%			1.341.921.350	
Arredi 4%				
Guardia di finanza	20%	120.000.000.000		0
Motorizzazione 35%				
TLC informatica 61%				
Arredi 4%				
totale generale		600.000.000.000	63.790.046.938	10,6%

Carabinieri	2%	1.341.921.350
Polizia di Stato	98%	62.448.125.588
totale generale	100%	63.790.046.938

Tabella 3

Dati di bilancio: capioli di spesa

MINISTERO DELL'INTERNO

7401 spese

per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti e mezzi tecnici e logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento e alle attrezzature di sicurezza, necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della polizia di stato, dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza, nonché del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	80.000.000.000	80.000.000.000	0
1993	80.000.000.000	80.000.000.000	0
1994	180.000.000.000	180.000.000.000	49.364.905.450
1995	260.000.000.000	259.999.996.000	82.222.378.555
1996	260.000.000.000	259.999.999.992	156.277.790.515

Competenza cap 7401	Residui lett. C	Residui lett. F	Perc res. F su comp.
1996	50.718.200.229	152.645.836.278	58,4
1995	46.151.458.035	181.877.351.870	69
1994	50.095.954.919	116.390.242.026	64,5
1993	21.988.035.180	58.011.964.820	72,5
1992	—	80.000.000.000	100

7402 spese per l'attuazione di un piano di potenziamento delle dotazioni tecniche e logistiche per le esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	20.000.000.000	20.000.000.000	0
1993	20.000.000.000	20.000.000.000	0
1994	20.000.000.000	20.000.000.000	0
1995	40.000.000.000	40.000.000.000	0
1996	40.000.000.000	40.000.000.000	2.594.651.485

Competenza cap 7402	Residui lett. C	Residui lett. F	Perc res. F su comp.
1996	6.424.662.969	33.306.952.761	82,5
1995	—	40.000.000.000	
1994	—	20.000.000.000	
1993	—	20.000.000.000	
1992	—	20.000.000.000	

Tabella 4

1. Legge 430/1991 (Interventi per l'edilizia scolastica e universitaria e per l'arredamento scolastico)

1.1 Dati previsionali⁹

La legge (art. 1) autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui ventennali ai comuni, alle province e alle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica per un ammontare complessivo di 1500 miliardi con onere di ammortamento a carico dello Stato.

La copertura - a carico del fondo speciale per le spese in conto capitale - è prevista in 200 miliardi per il solo esercizio 1993. Considerato che la legge finanziaria 1992 prevede uno specifico accantonamento anche per il 1994, l'onere annuo per il quale non è indicata alcuna copertura decorre dal 1995 per la durata di 18 esercizi. Sotto altro profilo, la legge in argomento (art. 3) autorizza inoltre le università a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti e con altri istituti di credito con onere di ammortamento da fronteggiare anche con i finanziamenti già concessi dallo Stato: come rilevato dalla Commissione Bilancio del Senato nella seduta del 2 luglio 1991, si espande così l'indebitamento del settore pubblico allargato.

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'“Indice cronologico degli atti”, risulta essere stato utilizzato il capitolo 7882 del Ministero del Tesoro.

1.2 Articolo 1 - Interventi per l'edilizia scolastica

1.2.1 Dati di bilancio

MINISTERO DEL TESORO

7882 rimborso alla cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento dei mutui contratti dai comuni, dalle province e dalle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica per il finanziamento di opere di edilizia scolastica

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	0	0	0
1994	99.000.000.000	98.964.129.771	98.964.129.771
1995	140.000.000.000	133.153.739.902	133.153.739.902
1996	200.000.000.000	146.315.109.254	146.315.109.254

1.2.2 Mandati diretti

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 02/7882 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
01.06.94	1	01	1994	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	71.711.533	EST
31.10.94	2	01	1994	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	98.892.418.238	EST
22.05.95	1	01	1995	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	93.698.849	EST
18.10.95	2	01	1995	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	133.060.041.053	EST
30.10.96	1	01	1996	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	146.315.109.254	EST

⁹ Dalla “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992”.

2. Legge 139/1992 (Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna)**2.1 Dati previsionali¹⁰**

La legge (art.1) destina alla finalità sopraindicata limiti di impegno quindicennali di 150 miliardi a decorrere dal 1993 e di 100 miliardi a decorrere dal 1994 per l'ammortamento (capitale ed interessi) dei mutui che la Regione Veneto, la provincia di Venezia ed altri enti sono autorizzati dalla legge stessa a contrarre.

Per gli esercizi 1993 e 1994, che rientrano nel bilancio triennale sul quale viene effettuata la copertura mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento del fondo speciale di parte capitale, si ha così un onere di 250 miliardi annui dal 1995 al 2007 e di 100 miliardi nel 2008, a fronte del quale non è stato indicato alcun mezzo di copertura.

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'"Indice cronologico degli atti", risultano essere stati utilizzati il capitolo 7864 del Ministero del Tesoro, i capitoli 9425 e 9453 del Ministero dei Lavori Pubblici, il capitolo 7513 del Ministero dei Trasporti e i capitoli 7321 e 7322 del Ministero dell'"Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica".

2.1.2 Dati di bilancio**MINISTERO DEL TESORO**

7864 annualità quindicennali per interventi di competenza della regione veneto per la salvaguardia di Venezia.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	32.850.000.000	32.850.000.000	0
1994	32.850.000.000	32.850.000.000	0
1995	32.850.000.000	32.850.000.000	0
1996	67.343.400.000	67.343.400.000	4.377.240.410

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

9425¹¹ annualità quindicennali per l'aggiornamento degli studi sulla laguna di Venezia, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nonché all'apertura delle valli da pesca, spese per studi, progettazioni, sperimentazioni, ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e alla eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulae" dei centri storici e a porre al riparo anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, per la realizzazione di iniziative volte all'arresto del processo di degrado del bacino lagunare, ivi compresi gli interventi volti al controllo della proliferazione algale, nonché per opere portuali marittime a difesa del litorale e per marginamenti lagunari per la salvaguardia della città di Venezia.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	67.500.000.000	67.499.999.997	31.776.062.995
1994	92.500.000.000	92.499.999.998	50.997.057.710
1995	92.500.000.000	92.500.000.000	105.397.762.465
1996	98.910.000.000	98.909.999.995	156.829.116.809

¹⁰ Dalla "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992".

¹¹ Capitolo di bilancio finanziato anche dal D.L. 255/1995.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

9453¹² annualità quindicennali per gli interventi, di competenza dell'amministrazione provinciale di Venezia, per il restauro e il risanamento conservativo del patrimonio di propria pertinenza nei centri storici di Venezia e di Chioggia.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	1.500.000.000	1.500.000.000	0
1994	2.500.000.000	2.500.000.000	0
1995	2.500.000.000	2.500.000.000	161.793.880
1996	2.975.000.000	2.975.000.000	8.831.058.400

9454 annualità quindicennali per l'esecuzione di opere, di competenza dei comuni di Venezia e Chioggia, per il restauro e risanamento conservativo del patrimonio immobiliare privato, per la concessione di contributi in conto capitale ed in conto interessi, anche congiuntamente, per l'acquisto della prima casa di abitazione nei predetti comuni; per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, nonché per la sistemazione di ponti, canali e fondamenta su canali; per l'acquisizione, il restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza, nonché ad attività sociali e culturali, produttive, artigianali e commerciali essenziali per il mantenimento delle caratteristiche socioeconomiche degli insediamenti urbani lagunari, compresi quelli finalizzati all'apprestamento di sedi sostitutive necessarie in conseguenza di altri interventi di restauro e risanamento; per l'acquisizione di aree da destinare ad insediamenti produttivi e urbanizzazione primaria e secondaria delle stesse.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	31.000.000.000	31.000.000.000	0
1994	41.000.000.000	41.000.000.000	23.264.502.405
1995	52.000.000.000	52.000.000.000	45.926.142.435
1996	69.126.000.000	69.126.000.000	60.432.022.245

9455 annualità quindicennali per gli interventi, di competenza del comune di Venezia, per la realizzazione del progetto integrato di cui all'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 139.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992			
1993	6.000.000.000	6.000.000.000	0
1994	11.000.000.000	11.000.000.000	0
1995	11.000.000.000	11.000.000.000	0
1996	11.000.000.000	11.000.000.000	18.011.297.985

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

7513¹³ annualità quindicennale per gli interventi relativi al completamento dell'aeroporto Marco Polo di Venezia.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	3.000.000.000	3.000.000.000	0
1994	3.000.000.000	3.000.000.000	0
1995	4.000.000.000	4.000.000.000	4.402.754.650
1996	4.476.000.000	4.476.000.000	46.745.350

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

¹² Capitolo di bilancio finanziato anche dal D.L. 255/1995.

¹³ Capitolo di bilancio finanziato anche dal D.L. 255/1995.

7321¹⁴ Contributi relativi agli oneri per capitali e interessi a carico dello stato per l'ammortamento ed il preammortamento dei mutui contratti dall'università di Venezia per interventi di adeguamento e potenziamento.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	3.000.000.000	3.000.000.000	0
1994	4.000.000.000	4.000.000.000	7.000.000.000
1995	4.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000
1996	4.950.000.000	4.950.000.000	4.950.000.000

7322¹⁵ Contributi relativi agli oneri per capitali e interessi a carico dello stato per l'ammortamento ed il preammortamento dei mutui contratti dall'istituto universitario di architettura di Venezia per interventi di adeguamento e potenziamento.

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. Def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	1.500.000.000	1.500.000.000	0
1994	2.500.000.000	2.500.000.000	4.000.000.000
1995	2.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000
1996	2.737.000.000	2.737.000.000	2.737.000.000

2.1.3 Mandati diretti

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLATO 02/7864 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
27.06.96	1	01	1993	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	4.377.240.410	EST

¹⁴ Capitolo di bilancio finanziato anche dal D.L. 255/1995.

¹⁵ Capitolo di bilancio finanziato anche dal D.L. 255/1995.

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 09/9425 (Ragioneria Provinciale di Venezia) (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
07.06.94	1	01	1993	SPA IMI	35.723.937.002	EST
07.06.94	2	01	1994	SPA IMI	2.773.120.712	EST
07.06.94	3	01	1994	SPA IMI	12.500.000.000	EST
10.12.94	4	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	5.171.170.140	TRA
10.12.94	5	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	36.331.772.146	TRA
20.12.94	6	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	13.686.071.880	TRA
10.12.94	1	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	5.171.170.140	EST
10.12.94	2	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	36.331.772.146	EST
20.12.94	3	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	13.686.071.880	EST
12.06.95	4	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	1.749.713.044	EST
14.06.95	5	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	14.709.035.262	EST
14.06.95	6	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	33.750.000.000	EST
05.12.95	7	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	33.750.000.000	TRA
05.12.95	8	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	5.579.116.816	TRA
05.12.95	9	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	3.497.058.712	TRA
20.12.95	10	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	2.479.646.596	TRA
05.12.95	1	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	33.750.000.000	EST
05.12.95	2	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	5.579.116.816	EST
05.12.95	3	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	3.497.058.712	EST
20.12.95	4	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	2.479.646.596	EST
21.06.96	5	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	19.023.294.692	EST
21.06.96	6	01	1996	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	9.403.254.886	EST
21.06.96	7	01	1996	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	33.750.000.000	EST
09.12.96	8	01	1996	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	33.750.000.000	EST
09.12.96	9	01	1996	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	15.596.745.114	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 09/9453 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
06.06.95	1	01	1993	IST. MOBILIARE ITALIANO SP	161.795.880	EST
10.06.96	1	01	1993	ISTITUTO MOBILIARE ITALLI	1.338.204.120	EST
10.06.96	2	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALLI	1.500.000.000	EST
10.06.96	3	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALLI	1.500.000.000	EST
10.06.96	4	01	1996	ISTITUTO MOBILIARE ITALLI	747.051.025	EST
07.08.96	5	01	1994	IMI SPA	1.000.000.000	EST
07.08.96	6	01	1995	IMI SPA	1.000.000.000	EST
07.08.96	7	01	1996	IMI SPA	495.825.755	EST
08.11.96	8	01	1996	ISTITUTO MOBILIARIO ITALI	750.000.000	EST
26.11.96	9	01	1996	IST. MOBILIARE ITALIANO SP	500.000.000	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 09/9454 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
16.06.94	1	01	1993	I.M.I.	8.466.360.645	EST
16.06.94	2	01	1993	I.M.I.	4.000.000.000	EST
16.06.94	3	01	1994	I.M.I.	798.151.760	EST
12.11.94	4	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	5	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
06.06.95	1	01	1994	I.M.I.	82.927.000	EST
06.06.95	2	01	1994	I.M.I.	645.000.000	EST
06.06.95	3	01	1994	I.M.I.	3.217.118.265	EST
06.06.95	4	01	1994	I.M.I.	23.329.697.375	EST
06.06.95	5	01	1994	I.M.I.	18.533.639.355	EST
24.11.94	6	01	1994	I.M.I.	117.772.440	EST
12.11.94	1	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	2	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	3	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	4	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	5	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	6	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	7	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	8	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	9	99	1994	TESORO DELLO STATO	8.710.000.000	EST
12.11.94	10	99	1994	TESORO DELLO STATO	8.710.000.000	EST
12.11.94	11	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST
12.11.94	12	01	1994	I.M.I.	8.710.000.000	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 09/9455 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
14.06.96	1	01	1993	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	6.000.000.000	EST
14.06.96	2	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	6.000.000.000	EST
14.06.96	3	01	1995	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	6.000.000.000	EST
26.06.96	4	01	1994	IST. MOBILIARE ITALIANO SP	11.307.985	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 10/7513 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
10.07.95	1	01	1994	I.M.I. S.P.A.	880.000.000	EST
10.07.95	2	01	1993	I.M.I. S.P.A.	3.000.000.000	EST
24.07.95	3	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	90.000.000	EST
17.10.95	4	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	432.762.650	EST
16.02.96	1	01	1994	ISTITUTO MOBILIARE ITALIA	46.741.850	EST
21.06.96	2	99	1994	TESORO DELLO STATO	6.000	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 23/7321 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
29.11.94	1	01	1994	UNIV. ST. VE	1.000.000.000	EST
29.11.94	2	01	1994	UNIV. ST. VE	3.000.000.000	EST
29.11.94	3	01	1993	UNIV. ST. VE	3.000.000.000	EST
20.10.95	1	01	1995	UNIV. ST. VE	1.000.000.000	EST
20.10.95	2	01	1995	UNIV. ST. VE	3.000.000.000	EST
28.05.96	1	01	1996	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	237.000.00	EST
22.07.96	2	01	1996	ISTITUTO UNIVERSIT. ARCHI	1.500.000.000	EST
22.07.96	3	01	1996	ISTITUTO UNIVERSIT. ARCHI	1.500.000.000	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOLO 23/7322 (1.1.1994-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
29.11.94	1	01	1994	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	1.000.000.000	EST
29.11.94	2	01	1994	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	1.500.000.000	EST
29.11.94	3	01	1993	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	1.500.000.000	EST
20.10.95	1	01	1995	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	1.500.000.000	EST
20.10.95	2	01	1995	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	1.000.000.000	EST
28.05.96	1	01	1996	IST. UNIV. ARCHITETTURA V	237.000.000	EST
22.07.96	2	01	1996	ISTITUTO UNIVERSIT. ARCHI	1.500.000.000	EST
22.07.96	3	01	1996	ISTITUTO UNIVERSIT. ARCHI	1.000.000.000	EST

2.3 Articolo 5 - Realizzazione del progetto integrato

2.3.1 Dati di bilancio

MINISTERO DEL TESORO

7865 annualità quindicennali per interventi di competenza della regione veneto per la realizzazione del progetto integrato di cui all'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 139.

(milioni di lire)			
Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	3.650.000.000	3.650.000.000	0
1994	3.650.000.000	3.650.000.000	0
1995	3.650.000.000	3.650.000.000	0
1996	7.482.600.000	7.482.600.000	0

3. Legge 211/1992 (Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido massa).

3.1 Dati previsionali¹⁶

La legge prevede due distinti tipi di intervento, entrambi da attuarsi attraverso la concessione di contributi: nel primo caso (art. 9) tali contributi possono essere corrisposti per la durata massima di trenta anni in relazione ad operazioni di mutuo contratte dagli enti locali e da altri enti e a tal fine sono autorizzati limiti di impegno trentennali di 175 miliardi per il 1993 e 50

¹⁶ Dalla "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992".

per il 1994; nel secondo caso (art.10), una serie di enti sono autorizzati ad accendere mutui decennali, a fronte dei quali il CIPET concede (art. 10, comma 2) contributi in misura pari agli oneri per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui. Per quest'ultima finalità sono autorizzati limiti di impegno decennali di 195 miliardi per il 1993 ed 155 miliardi per 1994.

In relazione al meccanismo di spesa sopraindicato risultano pertanto oneri per 370 miliardi nel 1993 e per 575 nel 1994 coperti a carico degli appositi accantonamenti nel fondo speciale per le spese in conto capitale, nonché oneri per 575 miliardi annui dal 1995 al 2002, 380 miliardi nel 2003, 225 miliardi annui dal 2004 al 2022 e 50 miliardi infine nel 2023 a fronte dei quali non è stato indicato alcun mezzo di copertura.

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'“Indice cronologico degli atti”, risultano essere stati utilizzati i capitoli 7279 e 7311 del Ministero dei Trasporti.

3.2 Articolo 9

3.2.1 Dati di bilancio

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

7279 concorso dello stato nella spesa per la realizzazione degli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 26 febbraio 1992, n. 211

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	0	0	0
1994	0	0	0
1995	225.000.000.000	225.000.000.000	0
1996	300.000.000.000	300.000.000.000	0

3.3 Articolo 10

3.3.1 Dati di bilancio

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

7311 concessione di contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo stato per gli interventi di cui all'articolo 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	0	0	0
1994	0	0	0
1995	195.000.000.000	195.000.000.000	0
1996	330.000.000.000	330.000.000.000	0

4. Legge 257/1992 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto)**4.1 Dati previsionali¹⁷**

Accanto a numerose altre previsioni di spesa, i cui effetti sembrano limitati al triennio, anche se la mancanza di relazione tecnica rende difficile una esatta valutazione al riguardo, la legge autorizza (art. 16 comma 4 e 5) la Cassa depositi e prestiti a concedere agli enti locali per le finalità in oggetto mutui decennali con ammortamento a carico dello Stato nel limite complessivo di 40 miliardi; a tale scopo si provvede con limite di impegno decennale di 6,3 miliardi, coperto per i soli esercizi 1993 e 1994 a carico dell'apposito accantonamento del punto speciale di parte capitale.

L'onere non coperto è pertanto di 6,3 miliardi annui per gli esercizi dal 1995 al 2002.

Complessivamente, e prescindendo dalla legge n. 68, in cui non è indicato il numero di annualità del limite di impegno, gli oneri per il bilancio dello Stato derivanti dalle leggi di cui sopra sono i seguenti:

Eser.	1991	1992	1993	1994	1995/ 2000	2001	2002	2003	2004/ 2006	2007	2008	2009/ 2012	2013/ 2022	2023
Mld	100	395	1.566	2.491	2.491	2.391	2.266	1.705	1.030	930	680	410	225	50

Per il finanziamento degli interventi oggetto della presente legge, dall'“Indice cronologico degli atti”, risultano essere stati utilizzati il capitolo 7889 del Ministero del Tesoro, il capitolo 7560 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e i capitoli 3662 e 3667 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4.1 Dati di bilancio**MINISTERO DEL TESORO**

7889 rimborso alla cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali di cui all'articolo 10 della legge 27 marzo 1992, n. 257 ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto

<i>(milioni di lire)</i>			
Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	0	0	0
1993	300.000.000	0	0
1994	0	0	0
1995	0	0	0
1996	1.000.000.000	0	0

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

7560 fondo speciale per la riconversione delle produzioni di amianto

<i>(milioni di lire)</i>			
Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	15.000.000.000	15.000.000.000	0
1993	5.000.000.000	5.000.000.000	0
1994	5.000.000.000	5.000.000.000	0
1995	9.700.000.000	9.700.000.000	0
1996	4.850.000.000	4.850.000.000	0

¹⁷ Dalla “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ... quadrimestre gennaio-aprile 1992”.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

3662 oneri derivanti da pensionamenti anticipati

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	1.915.900.000.000	1.915.900.000.000	2.157.900.000.000
1993	2.584.000.000.000	2.584.000.000.000	2.910.035.183.940
1994	2.682.000.000.000	2.682.000.000.000	2.727.773.580.575
1995	3.099.400.000.000	3.099.400.000.000	2.776.378.888.510
1996	2.559.800.000.000	2.559.800.000.000	2.263.000.000.000

3667 oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore di particolari settori produttivi

(milioni di lire)

Esercizio di gestione	Prev. def. di comp.	Impegnato	Pagato (Comp. e Residui)
1992	455.338.469.000	455.338.467.705	455.387.125.600
1993	487.112.919.000	487.112.497.705	487.112.497.705
1994	477.014.504.000	477.014.503.190	477.014.503.190
1995	477.232.493.000	477.232.492.235	477.232.492.235
1996	477.000.000.000	477.000.000.000	477.000.000.000

4.2 Mandati diretti

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOL 09/3662 (1.1.1993-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
04.08.94	1	01	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	220.000.000.000	EST
04.08.94	2	03	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	8.000.000.000	EST
04.08.94	3	06	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	1.690.000.000.000	EST
04.08.94	4	07	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	393.000.000.000	EST
04.08.94	5	08	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	15.000.000.000	EST
04.08.94	6	08	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	35.000.000.000	EST
04.08.94	7	09	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	22.000.000.000	EST
11.11.94	8	03	1994	I.N.P.S.	218.925.130.160	EST
11.11.94	9	04	1993	I.N.P.S.	45.000.000.000	EST
11.11.94	10	05	1992	I.N.P.S.	1.848.450.415	EST
11.11.94	11	10	1994	I.N.P.S.	79.000.000.000	EST
25.05.95	1	01	1995	I.N.P.S.	220.000.000.000	EST
25.05.95	2	03	1995	I.N.P.S.	8.000.000.000	EST
25.05.95	3	06	1995	I.N.P.S.	1.690.000.000.000	EST
25.05.95	4	07	1995	I.N.P.S.	404.000.000.000	EST
25.05.95	5	08	1995	I.N.P.S.	15.000.000.000	EST
25.05.95	6	08	1995	I.N.P.S.	37.000.000.000	EST
25.05.95	7	09	1995	I.N.P.S.	23.000.000.000	EST
25.05.95	8	10	1995	I.N.P.S.	176.000.000.000	EST
28.11.95	9	03	1995	IST. NAZIONALE DELLA PREV	203.378.888.510	EST
28.08.96	1	03	1996	I.N.P.S.	8.000.000.000	EST
28.08.96	2	06	1996	I.N.P.S.	1.690.000.000.000	EST
28.08.96	3	08	1996	I.N.P.S.	15.000.000.000	EST
28.08.96	4	08	1996	I.N.P.S.	38.000.000.000	EST
28.08.96	5	09	1996	I.N.P.S.	24.000.000.000	EST
28.08.96	6	10	1996	I.N.P.S.	262.000.000.000	EST
23.10.96	7	01	1996	I.N.P.S.	220.000.000.000	EST
05.11.96	8	80	1996	I.N.P.S.	5.000.000.000	EST
28.11.96	9	08	1996	I.N.P.S.	1.000.000.000	EST

MANDATI DIRETTI SUL CAPITOL 09/3667 (1.1.1995-31.12.1996)						
Data	Tit.	Art.	Epr	Beneficiario	Importo lordo	Stato
04.08.94	1	03	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	60.000.000.000	EST
04.08.94	2	04	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	20.000.000.000	EST
04.08.94	3	07	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	8.000.000.000	EST
04.08.94	4	08	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	360.000.000.000	EST
04.08.94	5	09	1994	IST. NAZIONALE PREVIDENZA	29.000.000.000	EST
02.11.94	6	80	1994	I.N.P.S.	1.150.000	EST
02.11.94	7	05	1994	I.N.P.S.	13.353.190	EST
23.05.95	1	03	1995	I.N.P.S.	60.000.000.000	EST
23.05.95	2	04	1995	I.N.P.S.	20.000.000.000	EST
23.05.95	3	07	1995	I.N.P.S.	8.000.000.000	EST
23.05.95	4	08	1995	I.N.P.S.	360.000.000.000	EST
23.05.95	5	09	1995	I.N.P.S.	29.000.000.000	EST
22.11.95	6	05	1995	I.N.P.S.	101.131.270	EST
22.11.95	7	01	1995	I.N.P.S.	131.360.965	EST
28.08.96	1	03	1996	I.N.P.S.	60.000.000.000	EST
28.08.96	2	04	1996	I.N.P.S.	20.000.000.000	EST
28.08.96	3	07	1996	I.N.P.S.	8.000.000.000	EST
28.08.96	4	08	1996	I.N.P.S.	360.000.000.000	EST
28.08.96	5	09	1996	I.N.P.S.	29.000.000.000	EST

APPENDICE B

Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale

Il dato più significativo e rilevante da evidenziare, a premessa di tutte le osservazioni, in tema di recupero dei crediti da condanna per danno erariale, è costituito dai positivi riflessi, determinatisi nella attività di esecuzione delle sentenze di condanna di competenza delle amministrazioni centrali, a seguito del controllo effettuato dalla Corte negli ultimi esercizi finanziari.

E' bene, infatti, precisare che nel corso del 1996, l'attività ricognitiva si è svolta in modo particolarmente incisivo e penetrante, in quanto la raccolta ormai completata e la sistemazione di tutti i dati delle sentenze in carico alle Amministrazioni ha permesso alla Corte di utilizzare un archivio elettronico e un bagaglio di informazioni tali da seguire costantemente ed aggiornare lo stato di realizzazione dei crediti.

Disponendo di una banca dati, si è potuta anticipare la conoscenza delle situazioni debitorie da tempo ancorata alla trasmissione, da parte delle Amministrazioni, dei prospetti di cui all'art. 640 del regolamento di contabilità, con l'invio alle Amministrazioni stesse di questionari ed elenchi riassuntivi delle sentenze in tutto o in parte ineseguite.

La rappresentanza dei crediti, nei vari stadi di realizzazione, desunta dai prospetti (trasmessi, peraltro, solo da alcune Amministrazioni nel mese di aprile u.s.) è servita, pertanto, solo da raffronto e conferma delle risultanze degli accertamenti già eseguiti, con qualche scostamento dovuto soltanto al conteggio delle spese accessorie.

L'attività ricognitiva si è essenzialmente mossa in due direzioni; la prima verso il monitoraggio dei dati delle sentenze, notificate alle Amministrazioni, nel corso del 1996, con l'individuazione dei procedimenti attuati e della loro effettiva immediatezza e con il tempestivo invio di richieste di informazioni e notizie nel caso di recuperi rilevanti; la seconda, più complessa, finalizzata ad accertare le cause della permanenza, a carico delle amministrazioni, dei crediti o di parte di essi, di vecchia data, con l'analisi della rappresentazione contabile e delle connesse valutazioni nei contenuti di bilancio.

Quanto alla prima indagine, i tempi sono troppo brevi per valutare appieno gli esiti delle attività di recupero e dar conto di un significativo prodotto delle amministrazioni interessate; una maggiore attenzione alla sollecitudine alla pronta esecuzione delle sentenze di condanna, una sensibilizzazione, non emersa negli scorsi esercizi, a curare, comunque, gli aspetti più importanti del settore del recupero dei crediti, una diffusa percezione di aumento di responsabilità dei titolari delle strutture organizzative competenti, sono tutti sintomi rilevati nel corso delle indagini e del controllo svolto nell'esercizio 1996, e direttamente connessi ai segnali di patologie e di squilibri della gestione dei procedimenti di recupero indicati dalla Corte.

La maggior cura ed attenzione rivolta al settore del recupero dei crediti è dimostrata anche dal miglioramento dei rapporti tra strutture centrali e periferiche di alcune amministrazioni specie di quelle con complesse articolazioni operative (ad esempio si è dimostrata, particolarmente, intensa l'attività di alcune Direzioni Generali del Ministero della pubblica istruzione nei confronti dei Provveditori agli studi), dalle azioni di impulso e di coordinamento delle competenze, frazionate e disarticolate in più strutture organizzative, in unici centri di responsabilità.

L'esempio più eclatante è fornito dalle vicende inerenti al settore delle esecuzioni delle sentenze di condanna, curato dal Ministero delle finanze. La riforma amministrativa, intervenuta negli anni 1991/92, ha determinato numerose sfasature fisiologiche e non, che hanno avuto riflessi negativi anche nel settore che interessa; infatti la totale mancanza di una struttura di coordinamento e quindi di un unico interlocutore con cui dialogare, ha reso estremamente difficile, per la Corte, l'individuazione degli Uffici titolari dei procedimenti di esecuzione, dopo la soppressione e le modifiche intervenute a seguito della riforma, con inevitabile ritardo e scarsa trasparenza dei dati di conoscenza dello stato di realizzazione dei crediti.

A seguito delle ripetute segnalazioni e richiami ad una adeguata azione di coordinamento, nel mese di aprile u.s. la Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale dell'Amministrazione finanziaria, ha trasmesso, per l'esercizio 1996, oltre ai propri prospetti (negativi), anche quelli del Dipartimento delle Entrate e del Territorio, comunicando la propria funzione di coordinamento a partire dall'esercizio 1997.

Sentenze comunicate nell'esercizio 1996 Attività di recupero delle Amministrazioni

Nell'allegato n.1 sono rappresentati i dati risultanti dal monitoraggio effettuato sulle sentenze (n. 190) che, nel corso del 1996, sono state notificate dalle Procure alle Amministrazioni competenti e comunicate alla Corte.

L'ammontare complessivo è pari a L. 15,6 miliardi circa con recuperi pari all'1,11%.

In particolare risultano notificate:

- n. 81 sentenze in favore del Ministero della difesa (per complessivi L. 4,6 miliardi con recuperi pari all'0,9%). I crediti relativi a 15 sentenze, non particolarmente rilevanti, risultano del tutto recuperati nel corso dell'esercizio 1996, mentre per gli altri due crediti di rilevante importo (L. 3,5 miliardi) è stata sospesa l'esecuzione delle sentenze per la proposizione dell'appello;

- n. 46 sentenze in favore del Ministero degli interni (per complessivi L. 216,6 milioni con recuperi pari al 6,5%). Si tratta di crediti di modesta entità, nove dei quali risultano recuperati nel corso dell'esercizio 1996;

- n. 26 sentenze in favore del Ministero delle finanze (per complessivi L. 9,8 miliardi con recuperi pari allo 0,9%). Tre crediti sono stati soddisfatti nel corso del 1996; la sentenza n. 202/96 della Sezione giurisdizionale del Friuli - Venezia Giulia ha riconosciuto a favore dell'Erario il risarcimento di un'ingente somma pari a L. 7 miliardi circa. Proprio per la rilevanza del credito e, quindi, per l'obiettivo difficoltà di esazione è stato tempestivamente chiesto al Comando Generale della Guardia di Finanza competente quali atti avesse posto in essere per il pronto recupero. La risposta del dicembre 1996 è stata nel senso di ritenere fondato il trasferimento del credito ai campioni demaniali al termine delle indagini patrimoniali svolte nel territorio nazionale;

- n. 16 sentenze in favore del Ministero della pubblica istruzione (per complessivi L. 470 milioni circa con recupero pari al 2,7%);

- n. 8 sentenze in favore del Ministero di grazia e giustizia (per complessivi L. 92 milioni circa con recupero pari allo 0,17%);
- n. 5 sentenze in favore del Ministero dei beni culturali (per complessivi L. 34 milioni circa con recupero pari allo 0,2%);
- n. 3 sentenze in favore del Ministero degli affari esteri (per complessivi L. 67 milioni circa con recupero pari al 7,5%);
- n. 2 sentenze in favore del Ministero dei trasporti per L. 15 milioni circa;
- n. 1 sentenza per il Ministero dei lavori pubblici per L. 101 milioni circa;
- n. 1 sentenza per il Ministero del tesoro per L. 133 milioni circa;
- n. 1 sentenza per la Presidenza del Consiglio dei Ministri per L. 1 milione.

Sentenze anteriori al 1996 Attività di recupero delle Amministrazioni

Come sopra accennato l'indagine ricognitiva più complessa e maggiormente significativa delle disfunzioni ed anomalie ancora presenti nel settore che interessa, ha riguardato lo stato di realizzazione dei crediti di più antica origine, di quelli cioè che, pur risalenti ad anni lontani, risultano ancora in carico alle amministrazioni e sono ancora riportati nei prospetti riassuntivi dalle stesse trasmessi.

Nell'allegato n.2 vengono elencate le sentenze di condanna notificate alle amministrazioni e comunicate alla Corte dal 1980 al 1996. Risultano essere 1305, delle quali 755 con crediti totalmente estinti (comprese 27 sentenze risalenti agli anni 1961 - 1979 delle quali solo per 10 non è stato ancora estinto il credito).

Restano tuttora da recuperare 224 miliardi circa, dei quali 200 circa di competenza del solo Ministero delle finanze che ha ancora in carico due ingenti crediti; il più remoto risale alla sentenza n. 56/83 che, pronunciata nei confronti di un ex comandante della Guardia di Finanza, è tuttora in attesa di definizione in sede di appello. Per il secondo, di cui alla sentenza del 1990 definita in appello nel 1994, sarà quasi certamente, secondo quanto riferito dal Comando Generale della Guardia di Finanza, iniziata la procedura del trasporto ai campioni demaniali, essendo il pagamento rateale sufficiente a ripianare soltanto gli interessi annuali.

Già nella relazione dei precedenti esercizi erano state segnalate le cause più frequenti delle mancate o imperfette acquisizioni, quali il ritardato inizio dei procedimenti di recupero e le pedissequae reiterazioni, a scadenze fisse, delle intimazioni di pagamento; dalle verifiche effettuate nel corso del 1996 sono stati individuati ulteriori motivi di ritardo, quali la scarsa applicazione dei vincoli di solidarietà tra i responsabili, la lenta attivazione dei procedimenti di recupero nei confronti dei condebitori non appellanti, le ripetute richieste di pareri agli organi di consulenza con conseguente ritardo nelle adozioni di provvedimenti decisionali.

Soprattutto la lenta, difficile, complessa procedura del trasferimento dei crediti a campione demaniale.

Prima di trattare tale argomento, che costituisce il nodo di tutte le vicende legate al soddisfacimento dei crediti, la vera patologia del sistema, va precisato che anche la gestione del recupero dei crediti remoti ha registrato qualche lieve segnale positivo, a seguito delle ripetute segnalazioni e sollecitazioni, inviate dalla Corte in sede di verifica dello stato di realizzazione dei crediti, che hanno prodotto alcuni interessanti e significativi mutamenti nello stato di evoluzione dei crediti ed anche nella loro rappresentazione contabile; gli stessi effetti sono derivati dalle segnalazioni, alle Procure competenti, di sentenze male eseguite, tenuto conto della stretta

connessione tra le risultanze del controllo sulla gestione e l'individuazione di profili di responsabilità in capo ai titolari dei procedimenti di riscossione delle somme dovute.

Il prodotto delle amministrazioni nel settore specifico dei recuperi di vecchia data resta, comunque, scarso. Nel corso del 1996 sono state, invero, definite molte situazioni debitorie (essendosi potuti conoscere i dati finali grazie alla documentazione trasmessa) ma si è trattato, per lo più, di recuperi di crediti di modesta entità e non certo dei risarcimenti all'erario di quelle somme, inizialmente ingenti e poi ancora aumentate nel corso degli anni per il calcolo degli interessi, che gravano da tempo sulle competenze delle amministrazioni interessate.

In sostanza la Corte ha potuto rilevare non tanto il verificarsi di significativi recuperi, quanto, piuttosto, le variazioni intervenute nelle titolarità a gestire i relativi crediti, transitata da quella dell'amministrazione originaria a quella finanziaria ed i mutamenti inerenti alle consistenze dei crediti che, in quanto di dubbia e difficile esazione, sono stati riscritti, con diverse modalità.

Il dato significativo è stato, pertanto, quello di una più intensa attività dimostrata dalle amministrazioni a liberarsi di vecchi crediti di dubbia e difficile esazione per tentare il recupero con le procedure esecutive; anche tali tentativi sono risultati insoddisfacenti e di scarsa rilevanza. L'indagine, ancora in corso, sulla gestione dei campioni demaniali, effettuata da tutti gli Uffici periferici finanziari, ha evidenziato che, se si è poco recuperato con i mezzi amministrativi da parte delle amministrazioni originariamente competenti, ancor meno si è recuperato con l'attuazione delle procedure esecutive.

Gli esiti dell'istruttoria avviata sulla gestione di competenza della Sezione Staccata di Roma della Direzione Regionale delle Entrate per il Lazio, presa a campione tra tutti gli altri simili Uffici periferici che gestiscono i campioni demaniali hanno evidenziato che la maggior parte dei 13 crediti in carico a tale Sezione risulta iscritta da più di 10 anni (la data di iscrizione più remota è del 1983), senza che si siano verificati significativi e consistenti recuperi.

Riferisce l'Amministrazione, in sede di risposta alle osservazioni della Corte, che, dopo l'iscrizione, vengono pedissequamente, ripetutamente e solamente eseguiti pignoramenti mobiliari con esiti sempre negativi. Aggiunge poi, quanto alle disfunzioni ed anomalie riscontrate, in generale, sulla gestione dei campioni demaniali, che occorrerebbe trovare un nuovo e più valido sistema per portare a termine, con maggiore possibilità di successo, l'esecuzione delle sentenze pronunciate dalla Corte.

Rappresentazione contabile dei crediti

Ai sensi degli artt. 10 ed 11 del più volte ricordato RD n. 776 i crediti derivanti da sentenze di condanna della Corte sono esposti nel bilancio preventivo e nel rendiconto generale, conto del bilancio, in due specifici capitoli: il 3455 del Capo X del Ministero del tesoro e il 3303 del Capo VII del Ministero delle finanze.

Sul capitolo 3455 sono rappresentati i crediti la cui riscossione è di competenza delle amministrazioni cui appartengono i debitori e per il cui recupero si opera per le vie amministrative nei modi previsti dagli artt. 3 e 4 del regio decreto sopracitato; sul capitolo 3303 sono esposti i crediti iscritti a campione demaniale, in quanto classificati, ai sensi della lettera c) dell'art. 263 del regolamento di contabilità come di "dubbia e difficile esazione" e, quindi, trasferiti, anche in forza, rispettivamente degli artt. 4 e 637 e 638 dei predetti testi normativi, nelle competenze degli uffici periferici dei dipartimenti delle entrate e del territorio.

Di seguito verrà analizzata la rappresentazione contabile dei crediti, distintamente per ciascun capitolo di bilancio, per una mera questione di organicità in quanto i fenomeni evidenziati hanno cause e caratteristiche comuni.

Circa il capitolo 3455, già lo scorso anno era stata segnalata una scarsa o addirittura omessa osservanza degli organi competenti alle disposizioni contenute negli articoli 222 del regolamento di contabilità ed 11 del R.D. n. 776/1909 (per effetto dei quali l'accertamento dell'entrata è costituito dall'importo delle condanne pronunciate durante l'esercizio finanziario di riferimento), con evidenti riflessi negativi nella rappresentazione in bilancio dei crediti da condanna nonché rilevanti discordanze tra scritture finanziarie e patrimoniali.

Con la circolare n. 7 del 30/1/1995 la Ragioneria generale dello Stato I.G.F. aveva cercato di ovviare alle predette disfunzioni, richiamando l'attenzione delle amministrazioni alla scrupolosa osservanza delle disposizioni sopra riferite che, è bene ripetere, prevedono l'iscrizione dei crediti nella competenza dell'esercizio nel quale sono intervenute le sentenze di condanna.

Nonostante le iniziative assunte e le indagini svolte dalla Corte per la verifica del grado di osservanza dato dalle amministrazioni alla circolare n. 7 ed, in sostanza, a conoscere quali e quante comunicazioni venissero inviate alle Ragionerie competenti, è stata riscontrata, nel corso del 1996, un'alta percentuale di inadempienze e di ritardi tali da rendere ancora non veritiere le consistenze dei crediti indicati in bilancio.

Per ovviare a tali carenze si rappresenta che alla circolare n. 7 ha fatto seguito un'altra circolare, la n. 3 del 10/1/1997, con la quale l'IGED ha indicato quale ulteriore procedimento, a far tempo dall'1/1/1997, quello della trasmissione, da parte della Direzione Generale del Tesoro alla Ragioneria centrale presso lo stesso Ministero, delle copie degli estratti delle sentenze ricevute dalla Procura regionale e dalle Procure regionali, ai sensi dell'art. 24 del R.D. 13/8/1933 n. 1038.

L'attuazione, appena iniziata di tale procedura integrativa, ma non sostitutiva dell'obbligo, tuttora in vigore, per le amministrazioni di inviare copia delle sentenze ricevute alle Ragionerie centrali, potrebbe superare le difficoltà ancora esistenti e consentire una corretta rappresentazione delle entrate da sentenza di condanna nei documenti di bilancio.

Come sopra già accennato, si è riscontrato che, nel corso dell'esercizio per il quale si riferisce, nonostante il rilevante e fattivo impegno della Ragioneria generale dello Stato, (che si evidenzia anche dalle risultanze esposte nel conto del bilancio soprattutto in relazione agli accertamenti ed ai residui), sono rimaste ampie zone d'ombra dovute, in parte, ancora ad inadempimenti e ritardi da parte delle amministrazioni, ed in parte, anche alla non completa entrata a regime del sistema informativo della Ragioneria Centrale presso il Tesoro (impiantato ad hoc per la materia dei crediti), particolarmente per i versamenti in conto residui.

L'analisi del conto consuntivo degli esercizi finanziari dal 1993 al 1996 registra per il 95 e 96 un'esplosione degli accertamenti che da meno di 2 miliardi annui, iscritti per il 93 e 94, passa agli 11,7 e 14,4 miliardi degli esercizi finanziari successivi; importi, questi ultimi, abbastanza in linea con quelli in possesso della Corte dei conti; il fenomeno, sopra descritto, può spiegarsi anche con i primi effetti dell'applicazione delle circolari da parte delle amministrazioni e quindi delle più frequenti trasmissioni delle sentenze di condanna per danno erariale alle Ragionerie centrali.

Un ulteriore dato rilevante che emerge dal conto consuntivo e per il quale, nonostante le osservazioni formulate più volte dalla Corte dei conti alla Ragioneria generale dello Stato, non è dato riscontrare variazioni, è quello relativo alle previsioni definitive che, anche per l'anno 1996,

sono attestate sulla cifra di 126 milioni, a fronte di entrate accertate superiori di oltre 14,3 miliardi, pari ad oltre il 1.000%, e versamenti per circa 2 miliardi. Sembra, quindi, che possa segnalarsi una notevole sottostima delle previsioni di entrata, al di là di quanto suggerito da criteri prudenziali. Giova, infatti, rammentare che una accurata stima preventiva è necessaria, sia per accrescere la significatività del documento previsionale, che per ridare più pienamente alle previsioni il carattere di obiettivi da raggiungere con conseguente responsabilizzazione dei servizi competenti all'attività di recupero.

Altro elemento che merita una particolare attenzione è quello relativo ai residui; dai dati contenuti nel conto del bilancio, infatti, risulta che, a fronte di residui attestati per gli anni 93 e 94 a meno di 100 milioni, negli ultimi due esercizi finanziari, gli stessi sono lievitati a quasi 10 miliardi per il 95 ed addirittura a 22 miliardi per il 96. Il fenomeno trova spiegazione nell'inesatto accertamento dei crediti effettuato negli anni precedenti l'ultimo biennio; considerazione confortata sia dal fatto che la Ragioneria generale dello Stato, per sua stessa ammissione, accertava le entrate contestualmente ai versamenti, sia dai dati in possesso della Corte dei conti, sia dal fatto che, come evidenziato più volte nelle precedenti relazioni, i recuperi avvengono in tempi, comunque, fisiologicamente lunghi, a causa del procedimento, degli strumenti e dei mezzi, ormai obsoleti, previsti dalla legislazione vigente per il recupero dei crediti.

Le surriferite anomalie si ripercuotono, anche, su altri elementi rappresentati nel conto del bilancio per l'esercizio finanziario 1996 e precisamente: sui versamenti che appaiono imputati per la quasi totalità alla competenza, anziché ai residui; fenomeno questo dovuto a numerosi fattori quali la deficitaria tenuta delle scritture contabili delle amministrazioni, la spesso omessa comunicazione degli stessi alle Ragionerie centrali, la scarsa trasparenza, nelle quietanze di versamento dei debitori, delle indicazioni relative ai crediti accertati nell'anno di riferimento od in altri precedenti e quindi se siano da imputare in conto competenza o in conto residui.

Conseguenze di tale confusa contabilizzazione si osservano anche su altri dati del conto del bilancio quali il forte incremento dei riaccertamenti dei residui che lievitano di oltre 1 miliardo, nonché la percentuale del rimasto da riscuotere sull'accertato, che, da una percentuale media del 4% sale, per il 1996, a circa il 76%.

Quanto già detto a proposito dei crediti iscritti al capitolo 3455 può ripetersi, in via generale, anche per quelli gestiti dall'Amministrazione finanziaria ed iscritti nel capitolo 3303; si premette che l'ufficio di controllo, nel corso del 1996, ha iniziato l'opera di raccolta dei dati relativi ai predetti crediti ed iscritti ai campioni demaniali di IV categoria e la conseguente loro computerizzazione, al fine di confrontare le proprie scritture con quelle dell'amministrazione finanziaria e della Ragioneria centrale.

Circa la rappresentazione dei dati si richiamano, in parte, le considerazioni svolte in merito al capitolo 3455 ed in particolare quelle relative alle previsioni definitive che, per il capitolo 3303, vengono riportate sempre per memoria.

Circa gli accertamenti, invece, i dati non seguono un trend omogeneo, bensì altalenante dai 4 ai 29 miliardi dovuto, (in seguito alle reiterate osservazioni e richiami della Corte), in parte, sicuramente, alla maggior cura dell'amministrazione finanziaria nel trasmettere i dati alle Ragionerie provinciali, in parte all'avvenuta "migrazione" ai campioni demaniali di un notevole numero di crediti derivanti da sentenze - anche di rilevante importo - che "giacevano" da diversi anni presso le Amministrazioni di appartenenza del debitore; ai predetti accertamenti, come naturale conseguenza, è corrisposta una fortissima lievitazione dei residui attivi, che dai 7 miliardi nel 1993 passano ai 70 miliardi nel 1996.

Pur prendendo atto, in generale, di una maggiore attenzione e di un nuovo rigore nell'applicazione delle procedure nonché degli sforzi di innovazione avviati, va, però, evidenziato che i risultati quantitativi conseguiti sono ancora di scarso rilievo; infatti, come risulta dall'analisi puntualmente svolta nei paragrafi precedenti, l'andamento generale dell'entità del flusso di entrate derivanti sia dal recupero in via amministrativa dei crediti, che da quello coattivo per i crediti iscritti a campione demaniale, non può dirsi soddisfacente, né possono ritenersi particolarmente sensibili i miglioramenti riscontrati negli ultimi esercizi finanziari.

Sembra, quindi, che le osservazioni e le raccomandazioni da segnalare siano essenzialmente quelle rivolte alla ricerca di nuovi strumenti legislativi che rendano più agili e rapidi i procedimenti di recupero e, quindi, effettiva e maggiormente garantita la riscossione delle entrate da sentenze di condanna, tenuto conto della constatata e sostanziale inerzia delle amministrazioni, che spesso consente ai debitori di sottrarre i propri beni alla garanzia del credito, stante il lungo tempo corrente tra la sentenza e la definizione dei procedimenti di recupero.

Si richiamano, a tal proposito, le disposizioni contenute nei disegni di legge A.S. XII n. 1305 e A.C. n. 3627, che attribuiscono al pubblico ministero presso la Corte dei conti la competenza ad eseguire le sentenze.

La seconda delle predette proposte di legge prevede l'intervento del pubblico ministero in caso di inerzia protrattasi per più di un anno da parte delle amministrazioni centrali ad eseguire le sentenze di condanna, configurando espressamente tale inadempienza quale ipotesi di danno erariale.

Ove, al contrario, permanga il convincimento di mantenere la competenza in capo alle singole amministrazioni centrali, potrebbe prendersi in considerazione, alla luce dei principi espressi nella recente legge n. 94 del 1997, l'ipotesi di rappresentare, analiticamente, sia nel bilancio preventivo che nel rendiconto generale i crediti distintamente per unità previsionali di base, così da poter identificare immediatamente l'ufficio responsabile cui è affidata la gestione complessiva dei crediti; sarebbe così, tra l'altro, possibile mettere facilmente a confronto la spesa sostenuta per lo svolgimento della funzione con l'entità dei recuperi effettuati e verrebbero meno le attuali discordanze tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio.

A conclusione, si richiamano altri due testi normativi di recentissima data.

Il primo - legge 15 marzo 1997, n. 59 - delega il Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, prevede all'art. 20 comma 8, l'emanazione di appositi regolamenti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 comma 2 della legge n. 400/1988, per disciplinare, tra l'altro, i procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento di danno erariale, inseriti appositamente al punto 22 dell'allegato 1, cui fa riferimento il predetto art. 20.

Il secondo - legge 28 maggio 1997, n. 140 di conversione del d.l. 28 marzo 1997, n. 79 - recante misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica, dà facoltà, con la disposizione contenuta nell'art. 8, alle amministrazioni pubbliche, dopo l'esperimento delle ordinarie procedure previste dai rispettivi regolamenti di cedere i propri crediti da obbligazioni pecuniarie liquide ed esigibili a soggetti abilitati all'esercizio di attività di recupero crediti.

Si tratta di uno strumento che ricorrendo alla modifica del rapporto obbligatorio riferita ai soggetti che ne fanno parte, tende al conseguimento, per le amministrazioni, della realizzazione, la più celere possibile, dei pagamento dei crediti dei terzi debitori.

La formulazione del tutto generica, del predetto art. 8, rende applicabile l'istituto della cessione a qualsiasi tipo di credito (fuorché quelli di natura tributaria e contributiva - limitazione inserita in sede di conversione) e quindi anche ai crediti derivanti da sentenze di condanna.

Si tratta però di uno strumento di non agile e rapida attuazione, in quanto la legge di conversione per ovvie ragioni di affidabilità e garanzia ha indicato i soggetti cessionari *pro soluto* soltanto quelli abilitati all'attività di recupero da almeno un anno ed individuati sulla base di apposita gara.

Allegato n. 1

STAMPA ANNO 1996

(in lire)

AMMINISTRAZIONE	sentenze	Totale	Versamenti	Saldo	estinte	% recupe ro
1 MINISTERO AFFARI ESTERI	3	67.165.965	4.992.037	62.173.928	1	7,5
2 MINISTERO BENI CULTURALI ED AMBIENTALI	5	34.324.340	70.440	34.253.900	0	0,2
3 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE	2	15.715.155		15.715.155	0	0
4 MINISTERO DIFESA	81	4.626.961.311	45.241.460	4.581.719.851	15	0,9
5 MINISTERO FINANZE	26	9.826.631.993	95.234.543	9.731.397.450	3	0,9
6 MINISTERO GRAZIA E GIUSTIZIA	8	92.192.738	163.300	92.029.438	1	0,17
7 MINISTERO INTERNI	46	246.659.385	16.160.208	230.499.177	9	6,5
8 MINISTERO LAVORI PUBBLICI	1	100.987.735		100.987.735	0	0
9 MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE	16	470.759.253	12.971.170	457.788.083	2	2,7
10 MINISTERO TESORO	1	133.183.710		133.183.710	0	0
11 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	1	1.040.000		1.040.000	0	0
Totale Generale	190	15.615.621.585	174.833.158	15.440.788.427	31	1,11

Allegato n. 2

STAMPA PERIODO 1961/1996

(in lire)							
AMMINISTRAZIONE	sentenze	TOTALE	VERSAMENTI	SALDO	estinte	defin. nel 1996	% recupero
1 ANAS	31	83.971.814	49.918.950	34.052.864	6	0	59,44
2 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	2	18.438.513	1.178.085	17.260.428	1	0	6,38
3 MINISTERO AFFARI ESTERI	19	208.870.592	127.291.293	81.579.299	14	3	60,94
4 MINISTERO BENI CULTURALI ED AMBIENTALI	20	107.861.620	44.061.852	63.799.768	10	2	40,84
5 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE	12	309.528.684	9.164.220	300.364.464	4	1	2,96
6 MINISTERO DIFESA	359	14.280.645.110	1.735.957.212	12.544.687.898	180	33	12,15
7 MINISTERO FINANZE	162	202.540.106.042	2.487.261.870	200.052.844.172	103	53	1,22
8 MINISTERO GRAZIA E GIUSTIZIA	77	4.047.130.789	571.505.065	3.475.625.724	43	6	14,12
9 MINISTERO INDUSTRIA COMMERCIO E ARTIGIANATO	6	34.139.580	7.335.770	26.803.810	2	0	21,48
10 MINISTERO INTERNI	282	2.109.624.670	570.509.327	1.539.115.343	147	30	27,04
11 MINISTERO LAVORI PUBBLICI	19	706.184.178	69.469.610	636.714.568	15	0	9,83
12 MINISTERO LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	6	261.924.611	87.278.922	174.645.689	6	0	33,32
13 MINISTERO MARINA MERCANTILE	2	6.205.525	3.734.525	2.471.000	1	1	60,17
14 MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE	245	3.093.195.875	1.497.266.241	1.595.929.634	182	23	48,49
15 MINISTERO RISORSE AGRICOLE	13	508.417.401	390.810.632	117.606.769	8	1	76,86
16 MINISTERO RISORSE AGRICOLE A.F.	11	235.515.106	194.754.372	40.760.734	7	0	82,69
17 MINISTERO SANITA'	5	2.759.705.020	28.516.487	2.731.188.533	5	0	1,03
18 MINISTERO TESORO	13	243.733.625	3.840.790	239.892.835	8	0	1,57
19 MINISTERO TESORO I.G.E.D.	20	685.236.452	96.871.939	588.364.513	13	3	14,13
20 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	1	1.040.000		1.040.000	0	0	0
Totale Generale	1305	232.241.475.207	7.976.727.162	224.264.748.045	755	156	3,43

Per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze di condanna a favore di Enti diversi dello Stato, si richiamano, in via preliminare, le osservazioni contenute nelle precedenti relazioni, in merito all'assenza di particolari procedure e adempimenti specifici di rendicontazione da parte degli Enti medesimi.

In tale settore, quindi, è ancor più avvertita l'esigenza di una disciplina organica dei procedimenti di esecuzione, esigenza condivisa dallo stesso legislatore con la legge 15/3/1997, n. 59, con la quale, tra l'altro, all'art. 20 n. 8, è stata prevista la emanazione di appositi regolamenti proprio per la semplificazione amministrativa di vari procedimenti, tra i quali quelli che qui interessano.

E, proprio nell'intento di sopperire in qualche modo alle deficienze disciplinari, l'ufficio di controllo, in un fattivo rapporto di collaborazione, ha sempre provveduto a fornire suggerimenti per la migliore realizzazione dei compiti specifici di esecuzione delle sentenze di condanna e di recupero delle spese di giustizia.

Peraltro, successivamente alle direttive impartite dal Presidente della Corte dei conti con la nota n. 1012 del 31/07/ 1996, l'attività dell'Ufficio si limita attualmente ad un mero monitoraggio dei dati che via via pervengono, demandando, all'occorrenza, alla cognizione della Sezione di Controllo sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria o della Sezione Enti Locali o delle varie Procure-Generale e Regionali, le problematiche che possono sorgere nella subietta materia.

Così, a titolo esemplificativo, si riferisce che, continuando a permanere insoluta la situazione, già evidenziata nelle pregresse relazioni, di numerose sentenze di condanna pronunciate a favore di 12 Comuni della Basilicata a carico dell'ex esattore tesoriere degli stessi Comuni per un ammontare complessivo di 719 milioni (al netto di interessi legali e di rivalutazione monetaria), l'ufficio, accertato che il predetto debitore è deceduto e rilevato che non si riesce a stabilire se abbia o meno lasciato eredi, ha interessato il Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Basilicata, per l'accertamento di eventuali responsabilità connesse al mancato recupero dei crediti in questione, informandone anche il Procuratore Generale e il Presidente della Sezione Enti Locali della stessa Corte.

Le risultanze del monitoraggio svolto dall'Ufficio relativo all'esercizio 1996, limitato ai dati pervenuti sino al 31 maggio, sono state le seguenti: 2670 sentenze di condanna di cui n. 627 sono relative all'anno 1996.

Soltanto n. 488 risultano eseguite, per cui sono ancora da eseguire n. 2182 sentenze.

Queste ultime concernono crediti pari a £. 158.640 milioni (al netto di rivalutazione monetaria e interessi legali) per quanto riguarda le somme di competenza degli Enti.

La situazione in dettaglio dei crediti derivanti dalle sentenze in esame è rappresentata nei prospetti che seguono (allegati n.3-4-5); in tali prospetti sono indicati come "estinti" i crediti che, con riferimento a ciascuna decisione, sono stati recuperati totalmente sia per la parte relativa al capitale (al netto di interessi legali e rivalutazione monetaria) che per la parte relativa alle spese di giudizio.

Allegato n. 3

Recupero crediti da condanne - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

(Importi in milioni di lire)

Enti	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di giudizio			
Anni	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	Recuperato	%	Crediti
Comuni											
Preced. 1990	241	61	180	7.229,3	6.086,4	84,2	1.142,9	25,0	9,5	38,0	15,5
1990	20	7	13	2.578,0	20,4	0,8	2.557,6	8,2	4,2	51,2	4,0
1991	61	19	42	2.939,8	382,2	13,0	2.557,6	29,4	16,5	56,1	12,9
1992	96	20	76	1.483,6	81,3	5,5	1.401,7	62,1	11,3	18,2	50,8
1993	198	36	162	7.678,7	519,7	6,8	7.159,0	144,0	48,7	33,8	95,3
1994	304	47	257	3.866,3	600,0	15,5	3.266,0	214,5		0,0	
1995	211	27	184	9.459,7	190,5	2,0	9.269,2	177,1		0,0	
1996	316	16	300	9.211,2	1.948,0	21,1	7.263,2	194,5		0,0	
TOTALE	1.447	233	1.214	44.446,6	9.828,5	22,1	34.617,2	854,8	90,2	10,6	178,5
Province											
Preced. 1990	6	2	4	201,4	11,9	5,9	189,5	0,7	0,2	28,6	0,5
1990	7	4	3	131,3	11,3	8,6	120,0	0,9	0,6	66,7	0,3
1991	5	4	1	140,0	140,0	100,0	0,0	5,5	5,5	100,0	0,0
1992	10	7	3	677,0	24,8	3,7	652,2	3,2	3,2	100,0	3,2
1993	5	2	3	598,7	56,7	9,5	542,0	13,4	4,9	36,6	8,5
1994	10	2	8	1.046,4	11,9	1,1	1.034,5	16,8	3,5	20,8	13,3
1995	10	4	6	2.420,0	38,8	1,6	2.381,2	17,9	3,3	18,4	14,6
1996	11	0	11	1.047,1	0,0	0,0	1.047,1	8,8	0,3	3,4	8,5
TOTALE	64	25	39	6.261,9	295,4	4,7	5.966,5	67,2	21,5	32,0	48,9

Allegato n. 4

Recupero crediti da condanne - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di giudizio			
Anni	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	Recuperato	%	Crediti
Regioni											
Preced. 1990	20	5	15	304,8	30,9	10,1	273,9	6,8	1,3	19,1	5,5
1990	2	2	0	34,0	34,0	100, 0	0,0	0,1	0,1	100,0	0,0
1991	10	3	7	1.234,8	98,3	8,0	1.136,5	10,8	2,5	23,1	8,3
1992	4	2	2	549,5	221,7	40,3	327,8	1,8	0,8	44,4	1,0
1993	24	4	20	2.323,2	27,7	1,2	2.295,5	26,3	0,9	3,4	25,4
1994	21	4	17	47.999,3	207,8	0,4	47.791,5	87,0	10,9	12,5	76,1
1995	28	4	24	2.266,6	1,3	0,1	2.265,3	58,3	0,7	1,2	57,6
1996	44	0	44	27.524,4	0,0	0,0	27.524,4	67,3	0,3	0,4	67,0
TOTALE	153	24	129	82.236,6	621,7	0,8	81.614,9	258,4	17,5	6,8	240,9
U.U.S.S.L.L.											
Preced. 1990	85	40	45	784,5	201,9	25,7	582,6	14,5	5,1	35,2	7,0
1990	17	3	14	407,7	14,5	3,6	393,2	3,3	0,5	15,2	2,8
1991	43	9	34	2.270,2	346,2	15,2	1.924,0	40,4	19,2	47,5	21,2
1992	30	11	19	1.896,3	487,7	25,7	1.405,6	69,3	7,5	10,8	61,8
1993	61	16	45	2.285,4	335,8	14,7	1.948,6	113,7	26,0	22,9	87,7
1994	93	10	83	1.850,6	133,3	7,2	1.717,3	97,7	22,0	22,5	75,7
1995	74	7	67	2.060,0	379,4	18,4	1.680,6	56,4	12,1	21,5	44,3
1996	107	3	104	4.036,6	6,1	0,2	4.030,5	125,4		0,0	
TOTALE	510	99	411	15.591,3	1.904,9	12,2	13.682,4	520,7	92,4	17,7	300,5

Allegato n. 5

Recupero crediti da condanne - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)											
Enti	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di giudizio			
Anni	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	Recuperato	%	Crediti
<i>Poste</i>											
1994	46	21	25	762,6	193,8	25,4	568,8	14,0	14,0	100,0	0,0
1995	28	7	21	1.104,4	29,4	2,7	1.074,0	12,3	5,6	45,5	6,7
1996	30	0	30	301,2	2,0	0,7	299,2	11,4	0,2	1,8	11,1
TOTALE	104	28	76	2.168,2	225,2	10,4	1.942,0	37,7	19,8	52,5	17,8
<i>Enti vari</i>											
Preced. 1990	136	54	82	1.871,3	1.202,3	64,2	669,0	10,1	7,3	72,3	2,8
1990	6	1	5	268,2	90,1	33,6	178,1	3,3	2,9	87,9	0,4
1991	7	4	3	148,0	56,2	38,0	91,8	2,3	1,4	60,9	0,9
1992	20	5	15	1.391,6	57,4	4,1	1.334,2	17,8	6,4	36,0	11,4
1993	28	8	20	1.865,2	132,5	7,1	1.732,7	18,3	11,2	61,2	7,1
1994	120	4	116	6.892,3	401,8	5,8	6.490,5	42,6	12,7	29,8	29,9
1995	50	10	40	5.272,8	92,1	1,7	5.180,7	47,4	18,4	38,8	29,0
1996	45	1	44	5.393,9	9,8	0,2	5.384,1	31,6	3,3	10,4	28,3
TOTALE	412	87	325	23.103,3	2.042,2	8,8	21.061,1	173,4	63,6	36,7	109,8
TOT. GEN.	2.690	496	2.194	173.807,9	14.917,9	8,6	158.884,1	1.912,2	305,0	16,0	896,4

Capitolo IV

Riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche

Sommario: **1. Profili generali.**

- 2. La gestione delle operazioni di privatizzazione; 2.1 I dati complessivi; 2.2 Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro: 2.2.1 L'emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA; 2.2.2 La vendita della quota residua disponibile del pacchetto azionario detenuto in IMI; 2.2.3 La vendita di una quota ulteriore del pacchetto azionario detenuto in ENI; 2.3 Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro: 2.3.1 L'IRI; 2.3.2 L'ENI.**
- 3. Le operazioni propedeutiche alla privatizzazione della STET.**
- 4. L'avvio della terza offerta globale di vendita delle azioni ENI.**

1. Profili generali

1.1 Dal 1994 e sino a tutto il 1996, le operazioni di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato hanno comportato un incasso lordo di 24.597,7 miliardi. Di tale importo 23.500,4 miliardi sono affluiti al "fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato"¹), mentre la differenza, pari a lire 1.097,3 miliardi, è costituita dai costi delle operazioni per commissioni, consulenze, tasse sui contratti di borsa, spese per adempimenti vari, etc.. L'incremento rispetto al totale lordo realizzato al 31 dicembre 1995 (15.224,3 miliardi) è del 61,57%.

Il volume complessivo delle cessioni realizzate dai Gruppi IRI ed ENI, nonché dalla CONSAP, partecipata al 100% dal Tesoro, dal luglio 1992 al giugno 1996, è risultato pari a 24.688 miliardi, con un effetto finanziario complessivo, tenuto conto del valore dei debiti finanziari trasferiti, di 29.748 miliardi.

Per quel che concerne la previsione di introiti per dismissione di partecipazioni dirette statali, si rammenta che il Programma governativo di riordino e dismissioni delle partecipazioni

¹ Detto importo è comprensivo anche della somma di 8.443,9 miliardi, derivante, al netto delle spese, dalla vendita della seconda "tranche" delle partecipazioni azionarie in ENI S.p.A. avvenuta nell'ottobre-dicembre 1996, il cui ricavato è stato trasferito al fondo nei primi mesi dell'anno in corso.

Nella relazione del Ministero del tesoro sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, inviata al Parlamento ai sensi dell'art.13, comma 6, della legge 474/94 nel mese di gennaio u.s., l'ammontare versato al fondo viene indicato in 22.183 miliardi, cui è poi da aggiungere l'introito per l'operazione ENI; tale importo riguarda il totale complessivo dei flussi trasferiti a qualsiasi titolo al fondo, e quindi non solo i proventi delle dismissioni, ma anche gli utili ed i dividendi, i versamenti volontari, gli accantonamenti per maggiori emissioni e gli interessi maturati.

pubbliche presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, facendo leva sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate ed escludendo l'IRI, aveva ipotizzato un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi⁽²⁾. In seguito, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1995 indicava (al punto 8-«Le dismissioni patrimoniali») cessioni per 10.000 miliardi in ciascun anno del triennio. Identica previsione è contenuta nei successivi Documenti di programmazione economico-finanziaria 1997-99 e 1998-2000.

Può dunque affermarsi che nel periodo considerato il processo di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato, anche se ha portato incassi lordi inferiori a quelli programmati (24.597,7 miliardi a fronte di 37.000 stimati) ha fatto registrare nel complesso risultati quantitativamente positivi⁽³⁾.

In ordine alla utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico⁽⁴⁾, va peraltro osservato come sulla destinazione originaria del fondo stesso, istituito espressamente allo scopo dichiarato di ridurre la consistenza dei titoli di Stato in circolazione (art. 2 della legge 27 ottobre 1993 n. 432), abbia inciso la disciplina introdotta prima provvisoriamente dal decreto-legge 21 novembre 1996, n. 598, non convertito, e poi dall'articolo 2, comma 182, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), che ha autorizzato in via generale il Tesoro ad acquisire, ai fini della successiva dismissione, partecipazioni azionarie possedute da società delle quali il Tesoro sia unico azionista⁽⁵⁾, utilizzando per la relativa spesa i proventi delle privatizzazioni accantonati sul fondo di ammortamento dei titoli di Stato.

Nel nuovo quadro normativo, l'utilizzazione del Fondo sino a tutto il 1996, pari a 22.170 miliardi di lire, risulta così articolata: 10.227,5 miliardi di tale ammontare (pari a circa il 46 %) è stato utilizzato in operazioni di riacquisto di titoli del debito pubblico sul mercato; 8.942,6 miliardi (pari a circa il 40%), concentrato nel 1996, è stato utilizzato per il rimborso di titoli a scadenza. Il rimanente 13,5% è stato utilizzato per corrispondere all'IRI S.p.A. una prima parte,

² Tale introito veniva ipotizzato come la risultanza del collocamento di una consistente partecipazione (anche superiore al 50%) dell'INA, del collocamento di quote di controllate ENI, ed infine, del collocamento di quote significative dell'ENI e dell'ENEL. Non veniva, però, specificata la destinazione del ricavato delle singole operazioni ai diversi esercizi finanziari, mentre venivano rinviati ad un successivo progetto del Governo l'indicazione dell'intero "piano" delle imprese da privatizzare ed i tempi relativi.

³ Tenuto conto soprattutto delle note difficoltà di avvio del piano - segnalate anche dalla Corte sulla base di analisi delle singole problematiche dei Gruppi interessati al disegno delle dismissioni programmate - che hanno fatto slittare le prime operazioni di cessione all'esercizio 1994.

⁴ Per quel che concerne il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, si rammenta che la lunga catena di provvedimenti di urgenza, iniziata con il decreto-legge 7 settembre 1994, n. 528, ha trovato conclusione con la conversione del decreto 8 gennaio 1996, n. 6, nella legge 6 marzo 1996, n. 110. Tra le modifiche di rilievo si cita quella apportata dall'art. 1 del decreto-legge 8 novembre 1995, n. 462, che ha istituito il fondo presso la Banca d'Italia. L'art. 4 di detto decreto ha poi aggiunto che i conferimenti al Fondo possono essere impiegati, oltre che nell'acquisto di titoli di Stato, anche nel rimborso dei titoli che vengono a scadenza.

Va, poi, rammentato che con decreti del Ministro del tesoro in data 13 novembre 1995 e 27 maggio 1996 (rispettivamente, in G.U. 22 novembre 1995, n. 273 ed in G.U. 14 giugno 1996, n. 138) sono state fissate le modalità di utilizzo delle somme depositate nel fondo.

⁵ Un precedente - oltre ai casi CONSAP e SEAT - è costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 dicembre 1994 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 9 giugno 1995), con il quale si è provveduto ad attribuire al Ministero del tesoro, in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, le azioni della Società di gestioni e partecipazioni industriali GEPI, prima detenute dall'ENI, dall'IRI, dall'IMI e dall'EFIM.

pari a 3.000 miliardi di lire, del valore minimo provvisorio di trasferimento della partecipazione in STET S.p.A. al Ministero del tesoro (14.530 miliardi).

Allo stesso titolo, in data 12 marzo 1997 risulta corrisposta all'IRI, da parte del Tesoro, una ulteriore "tranche" di 6.300 miliardi⁶).

Le erogazioni sono state disposte in base al decreto del Ministro del tesoro in data 16 dicembre 1996 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 19 dicembre 1996), che, in attuazione del richiamato decreto-legge 598/96, all'art.2, comma 3, ha fissato, in attesa dell'autonoma valutazione rimessa ai consulenti, il valore minimo provvisorio della partecipazione in lire 14.530 miliardi, salvo congruaggio in rapporto all'eventuale maggior valore risultante dalla valutazione. In ordine ai tempi ed alle modalità dell'operazione, l'art.3 del provvedimento ha disposto la erogazione all'IRI degli importi derivanti dal trasferimento delle azioni, quanto a lire 3.000 miliardi, entro il 31 dicembre 1996 e, quanto al rimanente importo, entro il 30 giugno 1997, mediante utilizzo del Fondo di cui all'art.2 della legge 27 ottobre 1993, n. 432⁷).

E' noto che la vicenda della mancata conversione da parte del Parlamento del decreto-legge 21 novembre 1996, n. 598, ha reso necessaria una iniziativa legislativa (AS N. 2132) intesa a salvaguardare gli effetti, anche di natura fiscale, del decreto stesso, con riferimento all'avvenuto trasferimento al Tesoro delle partecipazioni detenute dall'IRI nella STET ed alle modalità di effettuazione della cessione azionaria.

Accanto alla sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito, si è ravvisata inoltre l'esigenza - sempre con il citato Atto Senato n. 2132 - di emanare norme attuative ed integrative della richiamata disposizione introdotta dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 al fine di eliminare alcune perplessità interpretative in relazione alla introduzione della facoltà per il Tesoro - permanente e notevolmente modificativa dell'archetipo procedimentale previsto dalla legge per la vendita delle azioni dello Stato - di acquistare partecipazioni azionarie per procedere poi alla loro dismissione.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, del predetto disegno di legge prevede che le operazioni di acquisto delle partecipazioni azionarie siano effettuate, secondo modalità da stabilirsi con decreti del Ministro del tesoro, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato, analogamente a quanto disposto per le alienazioni dall'articolo 1 della legge sulle privatizzazioni 30 luglio 1994, n. 474⁸).

⁶ Dalla relazione del Consiglio di Amministrazione dell'IRI al bilancio al 31 dicembre 1996, pag. 14.

Nel predetto bilancio, alla voce "Crediti verso controllanti", risultano iscritti 11.530 miliardi, riferiti al credito verso il Tesoro a fronte della cessione STET.

⁷ In considerazione del carattere prioritario dell'operazione, del conseguente riassetto delle partecipazioni societarie facenti capo alla STET e della successiva cessione delle partecipazioni stesse, anche in considerazione degli impegni assunti con l'Unione europea, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 dicembre 1996 il Governo ha impartito una direttiva in ordine al trasferimento al Tesoro delle azioni possedute dall'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) S.p.a. nella STET S.p.a., allo scopo di provvedere alla successiva dismissione delle azioni stesse. La direttiva prevede, tra l'altro: la preliminare fusione tra la STET S.p.a. e la TELECOM Italia S.p.a. per la massimizzazione del ricavato della dismissione stessa; l'affidamento all'IRI S.p.a., eventualmente nella forma del mandato, di compiti operativi e gestionali per l'attuazione della stessa direttiva; l'accertamento, da parte del Tesoro, nella sua qualità di azionista, che le conseguenti liquidità rinvenienti all'IRI S.p.a. dalla cessione siano destinate esclusivamente alla riduzione delle passività della stessa IRI.

⁸ Un'altra deroga proposta con il disegno di legge di cui sopra accennato riguarda il comma 2 dell'articolo 4 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, conseguente alla modifica del predetto articolo 4 operata dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997. Il comma 2 prevede che agli acquisti di cui al comma 1 del medesimo articolo 4 (cioè originariamente ai soli acquisti di titoli di Stato) si proceda in Borsa o sul mercato telematico dei titoli di Stato, per il tramite della Banca d'Italia o di altri intermediari abilitati ad operare su tali mercati. La formulazione della norma è naturalmente riferita all'unica destinazione che le disponibilità del Fondo di ammortamento avevano all'epoca dell'emanazione della norma stessa e, cioè, il solo acquisto di titoli di Stato. Atteso che successivamente, oltre ai titoli di Stato, possono essere acquistate anche partecipazioni azionarie, le modalità operative previste dal

L'articolo 2 del predetto disegno contiene poi le disposizioni di sanatoria, sancendo la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e la salvezza degli effetti prodottisi: tra detti atti vengono in evidenza principalmente il sopra richiamato decreto del Ministro del tesoro in data 16 dicembre 1996, concernente le modalità di acquisizione da parte del Tesoro della partecipazione posseduta dall'IRI S.p.A. nella STET S.p.A., ed il decreto del Ministro del tesoro in data 14 gennaio 1997 relativo al subentro del Tesoro in alcuni rapporti posti in essere dall'IRI in relazione alla cessione della partecipazione predetta.

In tal modo, ben il 65,54% dei proventi complessivi sinora realizzati dalle dismissioni delle partecipazioni dirette (14.530 miliardi su 23.500,4 miliardi) viene destinato all'IRI attraverso l'acquisto delle azioni STET. In sostanza, al debito dello Stato viene ad aggiungersi, in quanto di fatto riconosciuto dallo Stato stesso, quello dell'IRI. Con l'operazione in discorso il Governo quindi intende riportare il debito IRI (valutato in una cifra all'incirca superiore ai 20.000 miliardi) ad un importo vicino alla consistenza patrimoniale.

Il nuovo, ma non ancora definito, disegno legislativo, è stato evidentemente dettato dalla circostanza che, pur mancando alcune precondizioni essenziali per la privatizzazione dei servizi pubblici, tra le quali l'approvazione della legge per la istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (A.S. n. 1021), vi era l'urgenza di avviare la privatizzazione di aziende come la STET anche per le difficoltà di natura patrimoniale e finanziaria in cui versava la proprietà (nella specie, la holding IRI.).

E' venuto così a configurarsi un diverso e più articolato percorso per il conseguimento dell'obiettivo del contenimento del debito pubblico attraverso le dismissioni, obiettivo, che era stato indicato tra i fini prioritari del Programma governativo di riordino delle partecipazioni pubbliche e che aveva costituito la ragione ispiratrice della legge istitutiva del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato⁹).

E ciò anche a prescindere dalla considerazione che l'incremento, sia pure temporaneo, del volume delle partecipazioni dirette espone maggiormente la responsabilità dello Stato nei casi in cui le partecipazioni rilevate siano totalitarie, con eventuali riflessi in tema di copertura della spesa che la Corte ha più volte segnalato.

Per quel che concerne la complessa azione governativa posta in atto per la partecipazione STET, nel rinviare al paragrafo n. 3, dedicato alle operazioni propedeutiche alla privatizzazione della Società, va qui preso atto delle difficoltà derivanti dalla mancata approvazione dell'autorità da parte del Parlamento, che ha reso necessari mutamenti del piano originario che indicava la privatizzazione della STET per la fine dell'autunno 1996. Tra tali modifiche particolare rilievo ha presentato la decisione assunta in ordine alla fusione della Telecom Italia nella Capogruppo STET, il cui annuncio ha avuto riflessi positivi sul mercato borsistico, determinando una consistente riduzione del così detto "holding discount", cioè lo sconto che il mercato applica nella valorizzazione della Capogruppo, rispetto al valore che emergerebbe dalla semplice somma dei valori di ciascuna partecipazione.

La capitalizzazione di Borsa della STET ha fatto registrare, dall'annuncio dell'operazione a tutt'oggi un incremento di circa il 56% che sembra esprimere il gradimento del mercato nei confronti di una razionalizzazione della struttura societaria ed organizzativa del Gruppo, che costituisce il presupposto indispensabile per procedere alla privatizzazione.

comma 2 risultano evidentemente inapplicabili all'acquisto di partecipazioni azionarie da parte dello Stato per le quali non può procedersi tramite la Banca d'Italia o in Borsa.

⁹ E' noto che per dare effettività alla riduzione del rapporto debito/PIL secondo la definizione richiesta dal Trattato di Maastricht che non consente di depurare il valore del debito delle attività detenute dalla Pubblica Amministrazione, non è possibile portare in deduzione le disponibilità del Fondo di ammortamento, ma occorre dar prova del loro effettivo utilizzo in riduzione dello «stock» dei titoli in circolazione.

1.2 Una riflessione sul ruolo delle privatizzazioni - il cui disegno secondo i documenti di programmazione economico-finanziaria non è solo mirato a ridurre lo "stock" del debito, ma rientra anche nella logica del ridimensionamento della presenza dello Stato nell'economia, se non del completo ritiro in qualche settore e della rinuncia allo strumento offerto dalla iniziativa imprenditoriale pubblica - dovrebbe muovere dall'esigenza di una decisa accelerazione al processo avviato, al fine di evitare la persistenza e, nei casi di cui sopra è cenno, l'incremento delle imprese in mano pubblica affidate al Tesoro. Oltretutto, l'allungarsi dei tempi relativi al passaggio tra le privatizzazioni formali e la perdita sostanziale del controllo da parte dello Stato - laddove programmata - rischia di rendere l'attuale organizzazione amministrativa di tale comparto inadeguata dal punto di vista quantitativo a svolgere, in uno con i complessi compiti attinenti alle operazioni di dismissione, anche quelli relativi all'esercizio dei diritti dell'azionista Stato in relazione alle partecipazioni, in attesa di una vera e propria privatizzazione.

Determinante dovrebbe essere anche il recupero, nell'attuale quadro transitorio, del ruolo della politica industriale, ai fini di una coordinata valutazione delle scelte prioritarie da intraprendere, specie nella materia dei servizi pubblici, ove l'intreccio della disciplina delle privatizzazioni con quella delle liberalizzazioni impone, in armonia con la normativa dell'Unione Europea, una ridefinizione dell'area dell'esclusiva e dell'area del mercato.

1.3 Resta quindi attuale la tematica dei trasferimenti alle imprese in mano pubblica e private, che la Corte sta approfondendo sino a comprendere un tentativo di ricostruzione delle politiche pubbliche svolte nel nostro Paese attraverso forme dirette o indirette di finanziamento. Accanto ai tradizionali trasferimenti alle imprese, come le misure di incentivazione e sostegno, nella variegata tipologia presente nell'ordinamento italiano, occorre considerare, infatti, tutte le erogazioni finanziarie pubbliche alle imprese, quali i contributi in conto interessi ed in conto capitale, il finanziamento di intermediari finanziari e di istituti di credito, le compensazioni per oneri impropri, i finanziamenti agevolati, gli interventi di salvataggio, i finanziamenti al capitale proprio delle imprese in mano pubblica e le acquisizioni di partecipazioni azionarie.

L'indagine, che è stata già avviata, formerà oggetto di un separato referto al Parlamento.

2. La gestione delle operazioni di privatizzazione

2.1 I dati complessivi

2.1.1 Il Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro ha trasmesso al Parlamento, nel mese di gennaio u.s., la relazione sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato prevista dall'art. 13, comma 6, della legge 474/94.

Detta relazione riguarda l'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato che si è sviluppata sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal Tesoro, sia attraverso le operazioni di vendita di società da esso controllate indirettamente.

Per quel che concerne le attività del Tesoro, la relazione contiene dati e notizie relative alle seguenti operazioni di dismissione delle partecipazioni detenute direttamente dal Ministero del Tesoro, realizzate nel corso del 1996:

- a) l'emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA S.p.A.;
- b) la vendita della residua quota disponibile del pacchetto azionario detenuto in IMI S.p.A.;
- c) la vendita di una quota ulteriore del pacchetto azionario detenuto in ENI S.p.A.

Dette operazioni hanno comportato un introito lordo per il 1996 di 9.373,5 miliardi. Il controvalore dei titoli obbligazionari convertibili in azioni dell'INA è pari a circa 3.200 miliardi di lire.

Per quanto riguarda i dati concernenti IRI S.p.A. ed ENI S.p.A., il periodo preso in esame con la predetta relazione riguarda il secondo semestre 1995 ed il primo semestre 1996.

Gli importi riportati comprendono anche il deconsolidamento di debiti verso il sistema bancario, da imputare essenzialmente alla finanziarie dei Gruppi.

I dati forniti relativamente ad IRI ed ENI non sono omogenei rispetto a quelli concernenti le dismissioni delle partecipazioni dirette, in quanto i primi contengono, oltre ai proventi per cessioni di quote di controllo e minoritarie, anche gli introiti per cessioni di immobili e/o cespiti e di aziende e/o rami d'azienda.

Occorre tenere, infine, presente che in tali operazioni non figura ancora il passaggio di azioni STET tra IRI e Stato, avvenuto nel dicembre 1996, che ha determinato per l'Istituto un introito di 3.000 miliardi.

2.1.2 L'ammontare complessivo delle cessioni realizzate dal Gruppo IRI dal luglio 1992 al giugno 1996 è risultato pari a circa 19.340 miliardi, di cui circa il 60% relativo ad operazioni realizzate direttamente dall'IRI S.p.A.. Tenuto conto del valore dei debiti finanziari trasferiti, pari nel complesso a circa 3.360 miliardi (di cui 2.000 miliardi IRI S.p.A.), l'effetto finanziario complessivo può considerarsi pari a circa 22.700 miliardi (di cui 13.270 miliardi da imputare all'IRI S.p.A.).

In dettaglio, nel secondo semestre 1995 i ricavi da cessioni sono stati pari a circa 1.620 miliardi (di cui il 21% IRI S.p.A.), i debiti finanziari trasferiti pari a circa 3 miliardi (da imputare alle società del Gruppo) e l'effetto finanziario totale pari, quindi, a circa 1.623 miliardi; nel primo semestre 1996 i ricavi da cessioni sono stati pari a circa 2.025 miliardi (di cui il 16% da imputare all'IRI), i debiti finanziari trasferiti pari a circa 822 miliardi (da imputare alle società del Gruppo) e l'ammontare complessivo, compresi i debiti finanziari trasferiti, pari a circa 2.847 miliardi, dei quali 328 miliardi da imputare all'IRI.

2.1.3 Il volume complessivo delle cessioni realizzate dal Gruppo ENI dal luglio 1992 al giugno 1996 ha raggiunto i 4.800 miliardi, mentre l'indebitamento finanziario trasferito è stato pari a circa 1.700 miliardi. Il valore totale delle dismissioni è risultato, pertanto, pari a circa 6.500 miliardi.

In particolare, nel secondo semestre 1995 i ricavi da cessione sono stati pari a 626 miliardi, il consolidamento del debito pari a 72 miliardi e l'effetto complessivo finanziario pari a 698 miliardi; nel primo semestre 1996 i ricavi da cessione sono stati pari a 155 miliardi, i debiti finanziari trasferiti pari a 19 miliardi ed il valore totale delle dismissioni pari a 174 miliardi.

2.1.4 La CONSAP S.p.A., infine, partecipata al 100% dal Tesoro, ha ceduto la totalità della partecipazione detenuta nella società Nuova Tirrena, pari al 91,14% del capitale sociale, che ha comportato un ricavo lordo complessivo pari a 548.000 milioni.

2.2 Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro:

2.2.1 L'emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA;

Con deliberazione del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni in data 4 giugno 1996, su parere del Comitato di consulenza globale e garanzia, è stata disposta una emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA S.p.A. (Privatisation Exchangeable Notes - PENs) da collocare presso gli investitori istituzionali. L'ammontare dell'emissione è stato

fissato in un quantitativo di titoli corrispondente, alla conversione, a circa la metà del valore delle azioni di proprietà del Tesoro (limitatamente alla quota disponibile). Sull'ammontare di azioni di proprietà del Tesoro, pari a 1.375.288.500 prima dell'operazione, le azioni disponibili erano 1.243.227.100, pari al 31,08% del capitale sociale. Occorre infatti considerare che in occasione del collocamento della 1^a tranche, avvenuta nel giugno-luglio 1994, tra gli incentivi per l'OPV era stata prevista la «bonus share», ossia l'attribuzione di una azione gratuita per ogni dieci assegnate (con un massimo di 1.200 azioni gratuite) nel caso di possesso ininterrotto delle azioni per un periodo di tre anni, fino alla data del 30 giugno 1997. Conseguentemente, 132.061.400 azioni, corrispondenti al 3,3% del capitale sociale, sono vincolate a garanzia dell'opzione di azione gratuita, da esercitarsi a partire dal 1 luglio 1997 ed entro il termine di decadenza del 31 agosto 1997.

A seguito della forte domanda registrata nel corso della raccolta degli ordini, il Ministero del Tesoro, con decreto del 20 giugno 1996, n.787385, ha aumentato la dimensione dell'offerta, inclusa l'opzione «green shoe»⁽¹⁰⁾, ad un livello corrispondente, alla conversione, alla totalità delle azioni disponibili, pari al 31,08% del capitale sociale.

Circa le caratteristiche dell'operazione, la tecnica prescelta è stata quella dell'emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA S.p.A. (PENs), con scadenza fissata per il 28 giugno 2001. Il meccanismo prevede che il titolo obbligazionario incorpori il diritto di conversione in azioni, in base ad un rapporto di scambio predeterminato al momento dell'emissione; tale diritto non è negoziabile in via autonoma rispetto al titolo stesso e, pertanto, il trasferimento del diritto di conversione avviene solo con la cessione del valore mobiliare.

In ordine ai termini ed alle condizioni dell'emissione, quest'ultima è stata destinata ai mercati internazionali, dopo essere stata suddivisa in due tranche, denominate in lire italiane e in dollari USA, con le seguenti condizioni:

Tranche in lire	1.630.245.000.000
Tranche in US\$	1.062.670.000
Prezzo di emissione	alla pari
Cedola (pagabile semestralmente)	titoli denominati in lire: 6,5%
	titoli denominati in dollari USA: 5%
Opzione di rimborso anticipato	alla pari, nell'ultimo anno di vita del prestito

Il prezzo di conversione è stato fissato in lire 2.622, equivalente ad un premio del 16% sul prezzo di riferimento dell'azione INA rilevato il 20 giugno 1996 alla Borsa di Milano.

Il collocamento è stato riservato agli investitori professionali italiani ed agli investitori istituzionali esteri come definiti dalle relative legislazioni.

Sull'esito dell'offerta globale, va rilevato che nel corso della raccolta degli ordini è stata registrata una forte domanda che ha raggiunto complessivamente tra le due «tranche» l'importo di circa 20.000 miliardi di lire, superiore ad oltre sei volte il valore dei titoli offerti. La domanda elevata e la qualità degli ordini hanno consentito di incrementare l'ammontare dei titoli offerti. Il quantitativo dei titoli obbligazionari emessi è equivalente, a conversione, alla totalità delle azioni disponibili dell'INA S.p.A..

In conseguenza dell'andamento dell'offerta, si è stabilito un prezzo di conversione dei titoli di 2.622 lire, equivalente ad un premio del 16% sul prezzo di riferimento dell'azione INA rilevato il 20 giugno 1996, e si è attribuita una cedola semestrale del 6,5% per i titoli denominati in lire e

¹⁰ Quota destinata ad investitori istituzionali con effetto calmierante sul mercato.

del 5% per i titoli denominati in dollari USA, inferiore rispettivamente di 250 e 225 punti base alle cedole dei titoli di Stato in lire e in dollari USA di analoga durata.

Gli investitori istituzionali europei hanno costituito quasi l'88% della domanda complessiva della «tranche» in lire (il 43,5% è relativo agli investitori italiani), mentre la domanda residua è stata coperta dagli investitori del resto del mondo e degli USA, in misura pari, rispettivamente, al 7,5% e al 4,5%.

Per quel che concerne la «tranche» in dollari USA, gli investitori statunitensi hanno assicurato il 33,4% della domanda complessiva, rispetto ad una domanda proveniente dagli investitori europei pari al 51,2% del totale; la domanda proveniente dagli investitori del resto del mondo è stata pari al 15,4%.

Gli incassi lordi dell'operazione corrispondono agli importi nominali in valuta delle due «tranche» del prestito, fissati con il decreto del Ministro del tesoro in data 20 giugno 1996. Lo stesso decreto ha accertato il tasso di cambio lira/dollaro USA in lire 1.534,1 per dollaro USA, al fine di stabilire il controvalore in dollari della «tranche» denominata in dollari USA.

L'incasso totale al netto delle commissioni, pari a 3.198,4 miliardi, è affluito al capitolo di bilancio 5.100 dello stato di previsione dell'entrata, denominato "ricavo netto delle emissioni di titoli del debito pubblico e dei prestiti interni ed internazionali".

Alle spese relative ai compensi dovuti ai consulenti, che ammontano a circa 400 milioni di lire, il Tesoro farà fronte, una volta completata la verifica della relativa documentazione giustificativa, con i fondi appositamente stanziati in occasione delle precedenti operazioni di privatizzazione al capitolo 4.056 dello stato di previsione dell'entrata.

Il Tesoro, dopo l'operazione, detiene ancora 1.375.288.500 azioni dell'INA S.p.A., pari al 34,38% del capitale sociale, di cui:

- 132.061.400 azioni, pari al 3,3% del capitale sociale, vincolate, in occasione della vendita della 1ª tranche, a garanzia dell'esercizio dell'opzione di azione gratuita ("bonus share") fino alla data del 31 agosto 1997;

- 1.243.227.100 azioni, pari al 31,08% del capitale sociale, vincolate fino alla data del 28 giugno 2001 per l'esercizio del diritto di conversione dei titoli obbligazionari del Tesoro in azioni.

Per quel che concerne l'esercizio del diritto di voto, si rammenta che per effetto dell'art.2, comma 192, della legge 23 dicembre 1996, n.662, recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", è precluso allo Stato l'esercizio del diritto di voto per la partecipazione eccedente il limite di possesso azionario del 5% del capitale sociale.

2.2.2 La vendita della quota residua disponibile del pacchetto azionario detenuto in IMI

Prima dell'operazione, l'ammontare di azioni di proprietà del Tesoro era pari a 48.430.737; le azioni disponibili erano 41.634.452, pari al 6,94% del capitale sociale. In sede di collocamento della 1ª tranche, avvenuta nel gennaio/febbraio 1994, infatti, tra gli incentivi agli aderenti all'OPV era stata prevista la «bonus share», ossia l'attribuzione di una azione gratuita per ogni dieci assegnate (con un massimo di 300 azioni gratuite) nel caso di possesso ininterrotto delle azioni per un periodo di tre anni, fino alla data del 31 gennaio 1997. Di conseguenza, 6.796.285 azioni, corrispondenti all'1,13% del capitale sociale, erano vincolate a garanzia dell'opzione di azione gratuita, da esercitarsi a partire dal 1 febbraio 1997 ed entro il termine di decadenza del 31 marzo 1997.

La vendita della 3ª tranche di azioni dell'IMI S.p.A. è avvenuta nel luglio 1996.

Il Comitato dei Ministri per le privatizzazioni, sentito il Comitato di consulenza globale e garanzia, ha deliberato in data 4 giugno 1996 di procedere alla dismissione della quota residua di azioni dell'IMI S.p.A. di proprietà del Tesoro, limitatamente alla quota disponibile.

Per la transazione sono state confermate, sulla base del punto 7 della delibera CIPE 30 dicembre 1992 e successive modificazioni, le istituzioni finanziarie già utilizzate per il collocamento delle due «tranche» precedenti e, cioè, IMI e SBC Warburg, come Global Coordinator, e CS First Boston, in qualità di Valutatore.

Circa le caratteristiche dell'operazione, la tecnica di vendita prescelta è stata quella del «marketed block trade», che viene di solito utilizzata in transazioni per la vendita di quote residuali di azioni. Tale tecnica consiste nel contattare gli investitori istituzionali interessati all'acquisto delle azioni, per poi procedere, a seguito di una informale e celere raccolta degli ordini (book-building), alla fissazione del prezzo di vendita, alla sottoscrizione del collocamento e alla allocazione delle azioni.

La tecnica, per la velocità di esecuzione e la semplicità del processo, è stata valutata come la più efficace per raggiungere i seguenti obiettivi:

- minimizzazione dell'impatto sulla quotazione del titolo;
- minimizzazione dello sconto riconosciuto agli investitori rispetto al prezzo di mercato;
- contenimento dei costi sopportati dal Tesoro per la transazione.

In ordine ai destinatari dell'offerta, il collocamento è stato riservato agli investitori professionali italiani ed agli investitori istituzionali esteri, come definiti dalle relative legislazioni.

La domanda complessiva è risultata pari a 60 milioni circa di azioni, così ripartita:

- il 42,6% proveniente dagli investitori istituzionali italiani;
- il 27,9% proveniente dagli investitori istituzionali di Regno Unito e Irlanda;
- il 20,2% proveniente dagli investitori istituzionali del resto dell'Europa;
- il 5,3% proveniente dagli investitori istituzionali di Stati Uniti e Canada;
- il 4% proveniente dagli investitori del resto del mondo.

Il prezzo per azione è stato fissato in lire 12.040 e l'incasso lordo è stato pari a lire 501,3 miliardi. In sede di incasso dei proventi della vendita, sono state trattenute le commissioni di collocamento e le tasse sui contratti di borsa, per un ammontare complessivo pari a lire 7,9 miliardi.

Al capitolo di bilancio 4055 dello stato di previsione dell'entrata, destinato al finanziamento del "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", è affluito, pertanto l'incasso netto, pari a lire 493,4 miliardi.

Le spese relative ai compensi per consulenze, ammontanti a circa 400 milioni di lire, non fatturate al momento dell'incasso dei proventi della vendita, sono destinate a gravare, previa verifica della relativa documentazione giustificativa, sui fondi appositamente stanziati in occasione delle precedenti operazioni di privatizzazione al capitolo 4056 dello stato di previsione dell'entrata.

L'attuale partecipazione del Tesoro al capitale sociale dell'IMI S.p.A., a seguito dell'operazione, ammonta a 6.796.285 azioni, pari all'1,13% del capitale sociale, vincolate, in occasione della vendita della 1ª tranche a garanzia dell'esercizio dell'opzione di azione gratuita (bonus share), fino alla data del 31 marzo 1997.

2.2.3 La vendita di una quota ulteriore del pacchetto azionario detenuto in ENI (seconda «tranche»)

Prima dell'operazione, la quota del Tesoro, pari a 7.999.205.453 azioni, del valore nominale di 1.000 lire, ammontava all'85% del capitale sociale.

A seguito dell'operazione, il Tesoro possiede ora 5.534.205.453 azioni, pari al 69,18% del capitale sociale, di cui:

- 5.857.100 azioni vincolate, in occasione della vendita della 1ª tranche, a garanzia dell'esercizio dell'opzione di azione gratuita («bonus share») fino alla data del 15 marzo 1997;

- 60.348.600 azioni vincolate, in occasione della vendita della 2^a tranche, a garanzia dell'esercizio dell'opzione di azione gratuita fino alla data del 15 marzo 1998.

Con deliberazione del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni del 4 giugno 1996, il Comitato dei Ministri per le privatizzazioni, sentito il Comitato di consulenza globale e garanzia, ha stabilito di procedere entro il mese di ottobre 1996 ad un secondo collocamento di azioni dell'ENI S.p.A., sia mediante offerta agli investitori istituzionali, italiani ed esteri, sia mediante OPV. La vendita della 2^a tranche di azioni dell'ENI S.p.A. è avvenuta nel periodo ottobre/dicembre 1996.

Per la transazione sono state confermate, sulla base del punto 7 della delibera CIPE 30 dicembre 1992 e successive modificazioni, le istituzioni finanziarie già utilizzate per il collocamento della precedente tranche, e, cioè, IMI e CS First Boston, come Global Coordinator, e Rothschild, come Advisor.

In ordine alla tecnica di vendita, va precisato che il collocamento è avvenuto mediante offerta globale, composta da una offerta pubblica di vendita di azioni in Italia (OPV) e un collocamento privato destinato agli investitori istituzionali, riservato ad Italia (Italia), Regno Unito (UKE), Europa Continentale e Resto del Mondo (RoW), nonché un'offerta pubblica riservata agli Stati Uniti d'America (USA). L'offerta pubblica in Italia è stata effettuata con la tecnica dell'offerta a prezzo aperto. Il prezzo di offerta è stato determinato alla chiusura dell'OPV.

Il 19 ottobre 1996, prima dell'inizio dell'OPV, il Ministero del Tesoro, d'intesa con i Global coordinators e previa consultazione con l'advisor, ha quantificato:

- la percentuale dello sconto per la determinazione del prezzo di vendita, fissandola nel 3,5% per il pubblico indistinto e nel 4% per i dipendenti della società;
- il prezzo massimo di collocamento applicabile agli aderenti all'OPV, ossia 7.425 lire per azione, pari alla media dei prezzi ufficiali registrati nella settimana dal 14 al 18 ottobre 1996.

Il prezzo di offerta dell'OPV, determinato il 25 ottobre 1996, è risultato pari al minore tra il prezzo ufficiale registrato in tale giorno, ridotto dello sconto ed il prezzo massimo già determinato.

Il prezzo ufficiale, ridotto dello sconto, è risultato pari a 6.910 lire per il pubblico indistinto e pari a 6.874 lire per i dipendenti della società.

Il prezzo dell'offerta istituzionale è stato fissato in lire 7.161 per azione, pari al prezzo ufficiale di mercato dell'azione ENI registrato il 25 ottobre 1996.

E' questa una innovazione di notevole portata che allinea le regole di comportamento del mercato italiano, in ordine alla determinazione del prezzo dell'OPV, a quelle adottate nei mercati finanziari più sviluppati. In precedenza, infatti, il prezzo veniva determinato prima dell'offerta e, per evitare il rischio che il prezzo dell'OPV superasse quello istituzionale, si riteneva opportuno applicare un congruo sconto all'offerta pubblica.

La dimensione iniziale dell'offerta comprendeva 700.000.000 di azioni (pari all'8,75% del capitale sociale), con previsione dell'esercizio dell'opzione «green shoe» fino ad una percentuale massima del 15% dell'offerta globale (105.000.000 di azioni). La forte domanda registrata nel corso della fase di raccolta degli ordini, sia da parte del pubblico in Italia, sia da parte degli investitori istituzionali, ha indotto il Ministero del Tesoro ad aumentare l'offerta globale di 400.000.000 azioni, destinando tale quantitativo addizionale interamente all'OPV italiana. L'offerta globale è divenuta, pertanto, pari a 1.100.000.000 azioni e la quota massima di azioni destinata all'esercizio della «green shoe» pari a 165.000.000 di azioni.

La struttura dell'offerta ha riguardato un quantitativo minimo di 250.000.000 di azioni destinate al pubblico indistinto italiano (OPV), di cui una quota non superiore al 25% riservata ai

dipendenti della società e sue controllate; 235.000.000 di azioni riservate agli investitori istituzionali italiani ed esteri; 165.000.000 di azioni riservate all'offerta pubblica USA.

Nell'ambito dell'offerta sono stati previsti i seguenti incentivi:

a) sconto sul prezzo ufficiale del titolo: il 3,5% per il pubblico indistinto e il 4% per i dipendenti della società, entrambi riferiti al prezzo ufficiale delle azioni dell'ENI S.p.A., registrato il giorno 25 ottobre 1996, giorno di chiusura dell'OPV;

b) l'attribuzione ai sottoscrittori in sede di OPV di una azione gratuita ogni 10 acquistate e mantenute per un periodo ininterrotto di dodici mesi, applicabile ad un massimo di tre lotti, corrispondente a 300 azioni gratuite per ciascun sottoscrittore.

Circa l'esito dell'offerta globale, la domanda complessiva è risultata pari a 1,8 miliardi circa di azioni, così ripartita:

- il 40,3% proveniente dal pubblico dei risparmiatori (OPV);
- il 16,4% proveniente dagli investitori istituzionali dell'Europa continentale e del resto del mondo (RoW);
- il 15,6% proveniente dagli investitori istituzionali di Regno Unito e Irlanda (UKE);
- il 14% proveniente dagli investitori istituzionali italiani;
- il 13,7% proveniente dagli investitori americani e canadesi (USA).

L'opzione «green shoe» è stata esercitata nella totalità e, di conseguenza, sono state collocate complessivamente 1.265.000.000 azioni.

L'incasso lordo a fronte della vendita di 1.100.000.000 azioni dell'offerta globale è stato pari a 7.690,3 miliardi.

In sede di versamento dei proventi della vendita, sono state trattenute:

- 239,9 miliardi per commissioni e compensi da corrispondere ai consulenti;
- 14,3 miliardi relativi a tasse sui contratti di borsa, spese relative agli adempimenti con la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) e ad altri adempimenti normativi;

Al bilancio dello Stato sono affluiti 7.436 così ripartiti:

- 7.286 miliardi al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata, destinato al finanziamento del "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato";
- 150 miliardi al capitolo 4056 dello stato di previsione dell'entrata, destinato alla copertura degli oneri connessi alle operazioni di privatizzazione.

L'incasso lordo a fronte della vendita delle 165.000.000 azioni destinate all'esercizio della «green shoe» è stato pari a 1.181,5 miliardi. Sono stati trattenuti 24 miliardi per commissioni, compensi da corrispondere ai consulenti e tasse sui contratti di borsa.

Al capitolo di bilancio dello Stato 4055 dello stato di previsione dell'entrata sono affluiti 1.157,5 miliardi.

A fronte del prestito ai Global Coordinator di 165.000.000 di azioni per l'esercizio della «green shoe», sono stati corrisposti al Tesoro, come commissioni sul prestito, lire 357 milioni, anch'essi affluiti al capitolo 4055 del bilancio dello Stato.

Sono stati, inoltre, versati 980 milioni alla CONSOB, quali contributi dovuti per lo svolgimento dell'OPV, a carico del capitolo di spesa relativo al pagamento degli oneri derivanti dalle operazioni di privatizzazione (4408 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro).

Le spese relative ai residui compensi da corrispondere ai consulenti, ammontano a circa 7 miliardi di lire.

Può dunque affermarsi che il processo di dismissioni delle partecipazioni dirette dello Stato, anche se ha portato incassi inferiori rispetto a quelli programmati e segna sensibili ritardi rispetto ad alcune operazioni preventivate dal Governo (specie per ENEL e Stet), ha fatto registrare nel complesso risultati quantitativamente positivi.

Dal punto di vista qualitativo, peraltro, va considerato che se le dismissioni, per un certo numero di operazioni, si sono concretizzate in forme di privatizzazioni in senso formale, le stesse debbono ancora sostanziarsi in effettive privatizzazioni attraverso la cessione a privati delle quote di controllo.

Per quel che concerne l'ENI, infatti, a conclusione della seconda vendita di partecipazioni nella predetta Società, che pure ha recato un introito lordo di ben 8.872,2 miliardi, il Tesoro è ancora proprietario di oltre il 69% del capitale sociale.

In ordine alle dismissioni delle partecipazioni dello Stato nel capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, se è vero che la partecipazione del Ministero del tesoro si è ridotta, rispettivamente, all'1,13% ed al 34,38%, sulla cessione del capitale azionario dell'IMI e dell'INA hanno inciso le procedure a trattativa diretta, con la vendita delle quote di controllo a gruppi di azionisti composti prevalentemente da intermediari finanziari, il cui capitale azionario è in proprietà di fondazioni ⁽¹⁾.

Ciò stante, il processo di privatizzazione di IMI ed INA abbisogna ancora, per essere compiutamente realizzato, che sia reso più incisivo il ruolo che si intende assegnare nel processo di dismissioni alle fondazioni, valutando l'opportunità di una cessione ai privati del governo delle banche in atto da queste ultime controllate.

2.3 Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro

2.3.1 L'IRI

Le cessioni portate a compimento dal Gruppo IRI nel periodo 1 luglio 1995 - 30 giugno 1996 hanno determinato risorse per un importo complessivo pari a 4.470 miliardi (di cui il 15% imputabile a IRI S.p.A.), comprensivi - come accennato sopra - del deconsolidamento di debiti verso il sistema bancario per 825 miliardi, da imputare interamente alle finanziarie del Gruppo. Detto totale riguarda per il 47% circa privatizzazioni (ovvero cessioni di quote di controllo e/o rami d'azienda, compreso l'indebitamento trasferito), e per il restante 53% cessioni di quote di minoranza e di immobili/cespiti.

Il volume complessivo delle cessioni effettuate dal Gruppo IRI dal luglio 1992 al giugno 1996 è risultato pari a circa 19.340 miliardi; il 60% riguarda operazioni realizzate direttamente dall'IRI S.p.A. (circa 11.270 miliardi); tenuto conto del deconsolidamento di oltre 3.360 miliardi di debiti verso il sistema bancario, di cui circa 2000 miliardi riferibili a IRI S.p.A., l'effetto finanziario complessivo ammonta a quasi 22.700 miliardi.

Le operazioni realizzate nel secondo semestre del 1995 dall'IRI e dalle società direttamente controllate hanno determinato risorse per un ammontare complessivo di circa 1.620 miliardi, riferibili per il 27% a privatizzazioni (ovvero cessioni di quote di controllo e/o rami d'azienda, compreso l'indebitamento trasferito) e per il rimanente 73% a cessioni di quote di minoranza e di immobili/cespiti.

Tra le operazioni realizzate nel semestre in esame dall'Istituto, va segnalata l'adesione all'OPA per la SME, che ha recato risorse finanziarie per 341 miliardi. La transazione ha comportato lo smobilizzo di una quota di possesso pari a circa il 15% del capitale SME. Risulta correttamente compresa tra le vere e proprie privatizzazioni, e non tra le cessioni di quote di minoranza, atteso che l'adesione all'OPA è conseguita ad uno specifico impegno contrattuale assunto nei confronti degli acquirenti delle quote di controllo cedute in precedenza.

¹¹ Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in data 30 aprile 1996, nella quale viene sottolineata la natura sostanzialmente pubblicistica delle fondazioni. Sicchè, tenuto conto anche delle quote ancora in possesso dello Stato, in atto una parte rilevante del capitale di dette società continuerebbe a gravitare nell'orbita pubblica.

Le cosiddette "privatizzazioni di secondo livello", cioè quelle realizzate dalle "holding" capo settore, hanno recato complessive risorse per circa 1.280 miliardi di lire.

In particolare, si rammentano: tra le privatizzazioni in senso stretto, la cessione per 41 miliardi del gruppo Italmimpianti (inclusa Castalia) da Fintecna alla cordata Mannesmann-Techint-Fiatimpresit; il trasferimento dello stabilimento di Livorno da Fincantieri ai dipendenti costituitisi in cooperative; le vendite delle testate Moda e King da parte della Nuova Eri; tra le cessioni di quote minoritarie, l'esercizio di warrant su azioni Telecom e TIM per 500 miliardi, il collocamento di azioni SGS Thomson da parte MEI per 277 miliardi; la dismissione della attività ILVA in Thailandia per 271 miliardi; tra le cessioni di cespiti ed immobili, le vendite di navi della Sidermar Trasporti Costieri e di immobili Sofinpar, Finsider, Finmeccanica e Finmare.

Per quel che concerne la MEI, nel mese di ottobre 1995 è stato realizzato un secondo collocamento internazionale di azioni SGS Thomson da parte della SGS Holding (50% MEI, 50% Governo francese) costituito da 20,7 milioni di titoli SGS Thomson per un ammontare complessivo di oltre 871 milioni US\$. La cessione delle azioni in portafoglio ha determinato per la MEI un introito di 171 milioni di US\$, pari a 277 miliardi. Anche dopo tale operazione la MEI ed il consorzio francese mantengono il controllo della società SGS Thomson Microelectronics NV.

Nel semestre in esame è stata avviata anche la privatizzazione della società Aeroporti di Roma (AR) attraverso la cessione da parte di Alitalia e Fintecna delle loro quote in AR ad una società di nuova costituzione, Aeroporti di Roma Holding, partecipata dalla stessa Fintecna e da Cofiri & Partners BV, la quale a sua volta è controllata dalla Cofiri S.p.A. (50,01% Cofiri e 49,99% altre istituzioni finanziarie). L'operazione, che ha determinato un investimento dei partners finanziari (Lehman Brothers, IMI, Crediop, UBS, Warburg) presenti nella compagine azionaria di Cofiri & Partners di circa 80 miliardi, dovrebbe completarsi entro 18-36 mesi, mediante la quotazione e l'offerta al pubblico della quota di controllo della concessionaria.

Le operazioni realizzate nel primo semestre del 1996 dal Gruppo IRI hanno generato risorse per un ammontare complessivo di circa 2.847 miliardi, comprensivi del deconsolidamento di debiti verso il sistema bancario per circa 822 miliardi; l'importo complessivo va riferito per il 60% circa a privatizzazioni (ovvero cessioni di quote di controllo e/o rami d'azienda, compreso l'indebitamento trasferito), e per il restante 40% a cessioni di quote di minoranza e di immobili/cespiti.

Le operazioni effettuate nel semestre in esame dall'IRI riguardano essenzialmente l'adesione all'OPA residuale SME/Autogrill, che ha recato complessivamente risorse per 238 miliardi, nonché l'esercizio di "warrant" su azioni Stet per un introito di circa 90 miliardi.

Nell'ambito delle holding settoriali, si ricordano: tra le privatizzazioni in senso stretto, la cessione della Dalmine per circa 1.020 miliardi da Ilva a Techint/Siderca; le cessioni effettuate da Finmeccanica di M.A.C. per 288 miliardi e Finidreg per 57 miliardi; la vendita del 50% più una azione di Italtel Telematica dalla Stet alla Siemens per 40 miliardi; tra le cessioni di quote minoritarie, il trasferimento da parte di STET di quote di minoranza in TIM e TELECOM per oltre 800 miliardi; la cessione del 5,23% nella C.S.T. detenuta da ILVA, Iritecna e Finsider per un controvalore complessivo di 102 miliardi; l'alienazione della partecipazione detenuta da Finmeccanica nella Compagnie des Signaux per 73 miliardi; tra le cessioni di cespiti ed immobili, riferiti in massima parte ad immobili di proprietà di Sofinpar, Fincantieri e Finmeccanica, l'alienazione dello stabilimento Agusta OMI per 28 miliardi.

2.3.2 L'ENI

Le operazioni realizzate dal Gruppo ENI nel periodo 1 luglio 1995 - 30 giugno 1996 hanno recato risorse per un importo complessivo pari a 872 miliardi, comprensivo del deconsolidamento di debiti verso il sistema bancario per 91 miliardi.

Dall'avvio del programma di dismissioni sino al 30 giugno 1996 il Gruppo ENI ha concluso operazioni per un incasso complessivo (corrispettivo e debito finanziario trasferito) di circa 6.500 miliardi.

Tra le operazioni realizzate nel secondo semestre 1995, che hanno comportato un introito di 698 miliardi, particolare rilievo assumono nel settore della chimica le cessioni della partecipazione nell'Inca International S.p.A., nonché del ramo d'azienda policarbonato. La prima operazione ha riguardato la vendita alla Dow Chemical Co. dell'80% del pacchetto azionario della società, nella quale era stato preventivamente conferito il ramo d'azienda TPA/PET. La Inca International S.p.A., con impianti produttivi a Pisticci (Matera) ed Ottana (Nuoro), produce e vende polimeri a base di PET, preforme e bottiglie, acido tereftalico (TPA). La seconda operazione è consistita nella cessione alla Bayer del ramo d'azienda costituito da brevetti, marchi, know how, mercato e magazzino relativi ai business del policarbonato in polvere e dei compounds del policarbonato. Gli impianti, ubicati in Nera Montoro (Terni), fanno parte del sito produttivo in cui è presente la società Terni Industrie Chimiche S.p.A.. Il prezzo è stato pattuito in DM 47,4 milioni.

Nel settore della trasformazione di materie plastiche, nel mese di luglio 1995, è stata definita la vendita alla Ergom Materie Plastiche S.p.A. dell'intero pacchetto azionario della Safiplast S.p.A., società che opera nel settore della componentistica per auto.

L'ENI, nel mese di luglio 1995, ha completato il disimpegno dall'attività carbone, definendo la cessione alla Shell e Ruhrkohle del 49,48% della partecipazione nella Carbones del Guasare S.A., società che opera in Venezuela.

Nel primo semestre 1996 sono state realizzate operazioni di cessione per un introito complessivo (corrispettivo e debito finanziario trasferito) pari a 174 miliardi. Dette transazioni riguardano per 93 miliardi cessioni di aziende e di partecipazioni con perdita del controllo e per 81 miliardi vendite di altri beni. Tra le principali operazioni di dismissione di aziende e/o di pacchetti azionari, che hanno determinato nel semestre la perdita del controllo, si rammentano: nel settore chimico, la cessione al socio Mitsubishi Corp. del 51% della partecipazione nella Miteni S.p.A., che produce e commercializza fluoroderivati; nel settore della metallurgia e delle attività minerarie non petrolifere, la cessione della partecipazione nella Comerint S.p.A., che ha riguardato la vendita alla Dietsmann N.V. - Anversa dell'85% del pacchetto azionario della Società, che fornisce servizi di formazione professionale, gestione e manutenzione impianti, al prezzo pattuito di 3,9 miliardi; la cessione alla Quexco Metallurgica S.p.A. del ramo d'azienda piombo secondario, la cui attività produttiva è svolta negli stabilimenti di Marcianise e Paderno Dugnano.

3. Le operazioni propedeutiche alla privatizzazione della STET

3.1 Come si evince dal documento di programmazione economico finanziaria 1998-2000, la privatizzazione della STET, più volte rinviata, è prevista per il prossimo autunno. La tempistica dell'operazione, che ha subito in corso di attuazione del relativo piano rallentamenti e modifiche, dovuti soprattutto alla circostanza che non è stata ancora approvata dal Parlamento la legge per la costituzione dell'Autorità, era stata indicata nei documenti governativi dapprima per l'autunno del 1995 e successivamente per il periodo compreso tra il 1° febbraio e il 31 marzo 1997.

Nella prospettiva della completa liberalizzazione nel comparto delle telecomunicazioni risultano comunque già assunte, ai fini di cui è cenno, iniziative di particolare rilievo. Esse si

inquadra principalmente nell'ambito delle decisioni prese nella riunione del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni tenutasi il 6 agosto 1996; in tale riunione il Comitato ha definito le linee guida della privatizzazione della STET, impegnando il Governo a sollecitare la costituzione dell'Autorità e a definire la futura struttura di controllo della STET, con particolare riguardo alla formazione di un gruppo stabile di azionisti, alle alleanze strategiche e ai poteri speciali che rimarranno al Tesoro dopo la privatizzazione. Obiettivo del processo di privatizzazione, secondo le decisioni del Governo, è la creazione di una azienda fortemente competitiva, con un nocciolo duro di azionisti prevalentemente italiani e con una significativa presenza di soci stranieri. Le iniziative avviate riguardano, oltre al trasferimento al Ministero del tesoro della proprietà della partecipazione azionaria della STET posseduta dall'IRI, in ordine al quale si è riferito al precedente paragrafo 1), le seguenti decisioni:

- a) la scissione parziale dalla STET del ramo d'azienda che faceva capo alla Divisione Seat;
- b) la fusione per incorporazione di Telecom Italia nella STET;
- c) l'introduzione, attesa l'importanza strategica della STET e di Telecom Italia, dei poteri speciali previsti dalla legge n. 474/94 nello statuto di entrambe le società.

A) Circa la scissione parziale dalla STET del ramo Seat, va precisato che detta operazione ha comportato il passaggio della nuova società (SEAT s.p.a.), quotata in Borsa dal 2 gennaio scorso, sotto il diretto controllo del Ministero del tesoro, che a seguito dell'operazione è divenuto titolare del 61,27% delle azioni ordinarie della SEAT S.p.A. e dello 0,93% delle azioni di risparmio della stessa Società.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 febbraio 1997, sono state fissate le modalità di alienazione delle azioni della SEAT, confermando la scelta in precedenza effettuata dall'Assemblea ordinaria dell'IRI del 5 settembre 1996 (quando l'Istituto era titolare delle azioni STET), per la "procedura competitiva", avviata tramite la pubblicazione di un avviso di sollecitazione per la manifestazione di interesse all'acquisto.

Alla nuova Società, dotata di un capitale sociale di L. 264 miliardi e di un patrimonio netto di L. 560,4 miliardi, è stato trasferito il complesso aziendale composto dall'omonima Divisione SEAT e dalle partecipazioni afferenti il relativo ambito di attività. Tali attività riguardano il settore dell'editoria tradizionale ed elettronica, con la pubblicazione degli elenchi telefonici per conto di Telecom Italia, delle Pagine Gialle, degli Annuari e di altre pubblicazioni specializzate, cui si sono aggiunti, ormai da alcuni anni, servizi di annuaristica elettronica (PGE) e di "direct marketing", comprendenti sia le attività di elaborazione delle basi dati, sia la gestione del "mailing".

L'operazione approvata, dal punto di vista societario, è consistita nella scissione parziale della STET con costituzione di una nuova società che, a fronte dell'acquisizione del ramo d'azienda SEAT, ha assegnato il proprio capitale ai soci della STET con criterio proporzionale: una azione della beneficiaria per ogni azione della scissa. Al riguardo, a garanzia della trasparenza dell'operazione ed a tutela della parità di trattamento degli azionisti, sono stati attribuiti agli azionisti titoli in tutto corrispondenti a quelli della STET già in circolazione.

B) La fusione per incorporazione di Telecom Italia nella STET, deliberata dalle rispettive Assemblies del 30 aprile scorso, con la finalità di razionalizzare l'assetto organizzativo delle Società e di massimizzare il valore dell'azienda, è avvenuta sulla base delle rispettive situazioni patrimoniali al 31.12.1996. I rapporti di concambio sono stati i seguenti: n. 1,8 azioni ordinarie Telecom Italia ogni azione ordinaria STET; n. 1,72 azioni di risparmio Telecom Italia ogni azione di risparmio STET. Sulla scorta del previsto livello di partecipazione della STET nella

Telecom Italia alla data di efficacia della fusione, nonché della distribuzione dei dividendi, sono stati stimati i seguenti effetti:

- sul bilancio d'esercizio della STET:
- un "avanzo di fusione" di L. 7.112 miliardi, determinato dall'annullamento delle azioni Telecom Italia detenute dalla STET a fronte della corrispondente quota di patrimonio netto;
- un "avanzo di fusione" di L. 8.116 miliardi, a fronte di un aumento di capitale della STET di massime L. 2.169 miliardi, che verrà concambiato con il restante patrimonio netto di Telecom Italia detenuto dai terzi;
- sul bilancio consolidato del Gruppo STET:
- un aumento del patrimonio netto consolidato di spettanza della STET dell'ordine di circa L. 10.000 miliardi ed una diminuzione di pari importo del patrimonio netto di spettanza dei terzi.

C) L'introduzione dei poteri speciali previsti dalla legge n. 474/94 nello statuto di entrambe le società investe un periodo di tre anni; questi sono destinati a permanere, comunque, fino a quando il processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni non abbia raggiunto un sufficiente grado di avanzamento e si sia consolidato il ruolo dell'Autorità di regolazione del settore.

3.2 Per il Gruppo STET il 1996 è stato un anno caratterizzato da un consistente miglioramento sotto il profilo economico, patrimoniale e finanziario, ben espresso dall'incremento del risultato netto del 29% rispetto al precedente esercizio, dalla riduzione dell'indebitamento finanziario netto di 3.372 miliardi, nonché dagli investimenti, pari a 11.780 miliardi, a fronte di 9.072 miliardi nel 1995.

Si riportano nella seguente tabella i principali dati economici- finanziari del Gruppo STET⁽¹²⁾:

¹² Dati tratti dalla Relazione sulla gestione dell'esercizio 1996, presentata all'Assemblea ordinaria degli Azionisti STET convocata per il 6 giugno 1997.

(in miliardi)

	1996	1995	Variazioni %
Risultati consolidati di Gruppo	(A)	(B)	(A/B)
Ricavi di vendita	40.522	37.373	8,4
Valore aggiunto	30.346	28.809	5,3
% sui ricavi	74,9%	77,1%	
Margine operativo lordo	20.194	18.974	6,4
% sui ricavi	49,8%	50,8%	
Risultato operativo	7.847	7.212	7,8
% sui ricavi	19,4%	19,3%	
Oneri finanziari netti	887	1.479	-40,0
% sui ricavi	2,2%	4,0%	
Risultato netto	3.160	2.452	28,9
% sui ricavi	7,8%	6,6%	
di cui competenza STET	1.732	1.459	18,7
Risultato netto della STET S.p.A.	1.110	1.104	0,5
Capitale investito netto	42.261	44.172	-4,3
Indebitamento finanziario netto	12.040	15.412	-21,9
% sul capitale investito (debt ratio)	28,5%	34,9%	
Fabbisogno	13.033	11.447	13,9
di cui investimenti industriali	10.553	8.359	26,2
di cui investimenti finanziari	1.227	713	72,1
Copertura	16.405	14.932	9,9
di cui cash-flow	13.902	12.801	8,6
diminuzione indebitamento finanziario netto	-3.372	-3.485	-3,2
R.O.I.	18,2%	16,0%	2,1
R.O.E.	10,7%	8,8%	1,9
Personale (n. al 31.12)	126.381	132.548	-4,7

Positivo è stato anche l'andamento dei titoli del Gruppo, ordinari e di risparmio, che hanno fatto registrare, alla fine dell'anno, incrementi del 51% e del 54%, a fronte di un aumento dell'indice generale Mibtel dell'11%. Su tale dinamica ha influito, oltre al generale apprezzamento espresso dal mercato anche l'annuncio dell'operazione di fusione con Telecom Italia. Tali risultati hanno trovato ulteriore positiva conferma negli andamenti delle quotazioni nel primo quadrimestre del 1997.

4. L'avvio della terza offerta globale di vendita delle azioni ENI

Una terza offerta globale di vendita di azioni dell'ENI è stata programmata per il periodo 23-27 giugno 1997⁽¹³⁾.

E' previsto, altresì, che in ogni caso il quantitativo di azioni poste in vendita tramite l'offerta globale non potrà far scendere la partecipazione del Tesoro al di sotto del 51% del capitale dell'ENI S.p.A..

In ordine al criterio di determinazione del prezzo dell'OPV, è stabilito che esso sia pari al minore tra il prezzo di mercato, ridotto dello sconto, il prezzo massimo già determinato ed il prezzo applicabile all'offerta istituzionale. Nella precedente offerta relativa alla seconda "tranche" il raffronto era limitato tra i primi due elementi, mentre non veniva in evidenza il prezzo istituzionale. Il nuovo meccanismo dovrebbe consentire una fissazione dello sconto eventualmente applicabile nell'ambito dell'offerta al pubblico indistinto idonea a contemperare gli interessi dell'azionariato diffuso con quelli dell'erario.

In particolare, è previsto che il Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'Artigianato - previa consultazione con il Comitato di consulenza globale e garanzia per le privatizzazioni, con i Coordinatori e con il Consulente finanziario - determini:

- entro il giorno precedente l'inizio dell'offerta:
 - il prezzo massimo di collocamento delle azioni ENI ("prezzo massimo");
 - l'entità dello sconto eventualmente applicabile nell'ambito dell'offerta al pubblico indistinto e quello eventualmente applicabile ai dipendenti dell'ENI per la quota loro riservata da utilizzarsi ai fini della determinazione del prezzo di offerta.
 - al termine del periodo di offerta:
 - il prezzo applicabile all'offerta istituzionale ("prezzo istituzionale"), tenuto conto delle indicazioni di interesse (prezzo/quantità) espresse dagli investitori, delle condizioni dei mercati domestico ed internazionale registrate nelle settimane precedenti l'avvio dell'Offerta Globale e della domanda pervenuta nel periodo di offerta;
 - il prezzo definitivo di collocamento al pubblico delle azioni ENI ("prezzo di offerta").
- Il prezzo di offerta sarà quindi il minore tra:
- il prezzo ufficiale del titolo ENI registrato sul Sistema Telematico delle Borse Valori italiane nell'ultimo giorno di offerta ridotto dello sconto eventualmente applicabile nell'ambito dell'offerta al pubblico indistinto, ovvero ridotto dello sconto eventualmente applicabile ai dipendenti dell'ENI per la quota loro riservata;
 - il prezzo istituzionale;
 - il prezzo massimo.

¹³ Cfr. Prospetto Informativo depositato presso l'Archivio Prospetti della CONSOB in data 22 maggio 1997 al n. 3935, concernente l'offerta pubblica di vendita di azioni ordinarie dell'ENI. Anche capofila dell'offerta sono l'Istituto Mobiliare Italiano (Coordinatore), la Banca Commerciale Italiana S.p.A., il Credito Italiano S.p.A., l'Istituto Bancario San Paolo di Torino S.p.A.

Capitolo V

Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio

Sommario: Premessa

1. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559/1993; 1.1 Fondi di rotazione gestiti dal Mediocredito Centrale S.p.A.: 1.1.1 Fondo di rotazione per la concessione di crediti finanziari agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo; 1.1.2 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazione ai Mediocrediti regionali; 1.1.3 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, nonché l'istituzione di forme di agevolazioni finalizzate al consolidamento dell'indebitamento a breve termine delle piccole e medie imprese, attraverso l'intervento dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi; 1.1.4 Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale nei paesi diversi dall'Unione Europea; **1.2 Fondo di rotazione gestito dall'IMI:** 1.2.1 Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata; **1.3 Fondo di rotazione gestito dalla S.A.C.E. - Sezione Speciale Assicurazione Crediti all'Esportazione:** 1.3.1 Fondo di rotazione per la concessione di indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa S.A.C.E.; **1.4 Fondo di rotazione gestito dalla CENTROBANCA:** 1.4.1 Fondo per l'incremento della produttività; **1.5 Fondo di rotazione gestito dalla COOPERCREDITO:** 1.5.1 Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione "Foncooper"; **1.6 Fondo di rotazione gestito dalla INSUD S.p.a.;** **1.7 Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti:** 1.7.1 Fondo rotativo per la progettualità; 1.7.2 Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni; 1.7.3 Fondo speciale di rotazione per l'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti di credito per il finanziamento agevolato in settori vari.

2. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 legge n. 559/1993; 2.1 Fondi di rotazione: 2.1.1 Ministero del tesoro; 2.1.2 Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; 2.1.3 Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; 2.1.4 Ministero del lavoro e della previdenza sociale. **2.2 Le gestioni fuori bilancio.**

3. Altre gestioni fuori bilancio.

Premessa

Il presente capitolo è redatto ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n.559/1993, il cui disposto ha previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24). Tra quest'ultime sono ricompresi i fondi di rotazione ai quali per legge si applicavano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041/1971).

Mentre si osserva un generale, tempestivo rispetto del disposto dell'art 23 da parte degli organismi gestori, che inviano alla Corte dei conti nei termini richiesti le relazioni con un buon livello di informazioni, per ciò che riguarda i fondi di rotazione amministrati nell'ambito della P.A. e delle gestioni fuori bilancio, si evidenziano ritardi e, in alcuni casi, inadempienze (l'ultimo rendiconto reso dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in merito al Fondo speciale per l'innovazione tecnologica attiene al 1989).

Salvo che per il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e per il Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia, i dati forniti dall'Amministrazione si riferiscono ad esercizi precedenti al 1996. Ciò non consente la costruzione di un quadro complessivo dei movimenti finanziari posti in essere al di fuori del bilancio dello Stato con risorse pubbliche in un medesimo periodo temporale.

Inoltre, su alcuni fondi rotativi, leggi successive alla normativa istitutiva hanno previsto interventi diversi dalla concessione di mutui con rientro delle quote capitale ed interessi, quali l'erogazione di contributi a fondo perduto, che equivalgono a veri trasferimenti alle imprese¹. Tale utilizzo promiscuo delle disponibilità del fondo unitamente, in alcuni casi, alla estensione delle finalità con leggi di rifinanziamento che prevedono nuove ipotesi di agevolazioni ovvero che stornano quote di disponibilità a favore di ulteriori, diversi interventi, rende difficoltosa la ricostruzione dei flussi finanziari e di non chiara lettura le risultanze del rendiconto.

1. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23, della legge n. 559/1993

L'esame della gestione delle risorse che per legge sono amministrate da organismi estranei all'Amministrazione, assolve ad una funzione di controllo dell'utilizzo di disponibilità pubbliche e consente la costruzione di un quadro generale dei flussi finanziari ai diversi comparti produttivi. Allo stato attuale, tenuto conto della non omogeneità delle informazioni contenute nelle relazioni trasmesse e dell'assenza di un unico modello di rendiconto, non è possibile per tutti i fondi di rotazione evidenziare i diversi settori produttivi che beneficiano degli interventi di incentivazione. Appare, pertanto indispensabile, per quanto possibile (diverso approccio dovrà seguirsi per i fondi gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti che sono destinati alle regioni ed agli enti locali), ricondurre le relazioni che devono inviare gli organismi gestori a modelli predefiniti, al fine di garantire una omogenea base informativa.

1.1 FONDI DI ROTAZIONE GESTITI DAL MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A (sulla complessiva attività di gestione dell'Istituto riferisce al Parlamento la Sezione controllo enti della Corte dei conti)

Successivamente alla trasformazione del Mediocredito Centrale in società per azioni (d.l. n. 386/1991, convertito in legge n. 35/1992), la legge n. 489/1993 ha attribuito al Mediocredito Centrale S.p.a. la prosecuzione delle attività svolte dall'istituto prima della trasformazione nel settore del credito agevolato, mediante concessioni di durata decennale che devono prevedere distinti organi deliberativi e contabilità separate per le diverse gestioni.

¹ La Corte dei conti in materia di trasferimenti alle imprese ha in corso un'indagine che si concluderà con un referto specifico.

Non tutti i "Fondi" sono stati disciplinati convenzionalmente; ciò comporta che i ritardi della disciplina negoziale, la cui durata decorre dalla data della stipula, si riflettono su un prolungamento di fatto delle gestioni medesime, con rinvii nella liberalizzazione dei servizi bancari, in contrasto con il d. lgv. n. 385/1993, di attuazione della delibera CEE 89/646.

Ancora non risultano disciplinati convenzionalmente i seguenti "Fondi": fondo di rotazione istituito dall'art. 2 del d.l. n. 251/1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 394/1981 (concessione di agevolazioni alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi dall'Unione europea); fondo di rotazione istituito dalla legge n. 49/1987 (concessione di crediti finanziari ai paesi in via di sviluppo - è operativa una convenzione stipulata nel 1987 con il Ministero del tesoro -).

I rendiconti trasmessi dal Mediocredito Centrale S.p.a., unitamente alla relazione sull'attività svolta nel 1996, sono rendiconti di cassa.

1.1.1 Fondo di rotazione per la concessione di crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei paesi in via di sviluppo

A) Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro - Direzione Generale del tesoro.

Normativa di riferimento: legge n. 227/1977, art. 26; legge n. 49/1987, art. 6; legge n. 106/1991; d.P.R. n. 177/88.

Il Mediocredito Centrale S.p.a. opera sulla base di una convenzione stipulata nel 1987, antecedentemente alla trasformazione dell'ente gestore in società per azioni, e delle delibere del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo. La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale, del quale è membro il Mediocredito Centrale S.p.a. ai sensi della citata legge n. 49/1987, gli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro del tesoro autorizza il Mediocredito Centrale S.p.a., che stipula la convenzione finanziaria, eroga il finanziamento e cura i rientri, a concedere il credito di aiuto. L'andamento dei finanziamenti concessi dal 1992 è andato progressivamente decrescendo; nel 1996, l'organismo gestorio è stato autorizzato a concedere tre nuovi crediti agevolati a favore della Bolivia, della Croazia e della Giordania, mentre le erogazioni effettuate hanno raggiunto i 358,1 mld, di cui 36,3 si riferiscono ad accordi di consolidamento, firmati entro l'esercizio in esame, che hanno interessato il Congo, la Giordania (per una quota parte) ed il Nicaragua.

(importi in ml; per le lire in mld)

Anni	\$ USA	DM	ECU	LIT	FRSV
1992	568,8	=	190,4	434,2	=
1993	65	=	43,6	145,8	=
1994	24,2	=	72	113,3	=
1995	=	=	=	192,8	=
1996	=	=	=	55,7	=

Risultati del rendiconto

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	VERBAMENTI DAL MIN. TESORO, RIENTRI QUOTE CAPITALE E INTERESSI	INTERESSI SU C/C BANCARI, PROVENTI VAR. CAMBI E DIVERSI, IMPORTI IN ATTESA NEGOZIAZIONE, CREDITORI DIVERSI	TOTALE ENTRATE	EROGAZIONI	IMPOSTE, SPESE DIVERSE, ONERI VAR. CAMBI, CREDITORI DIVERSI, COMMISSIONI GESTIONE FONDO	PARTITE VARIE, VERSAMENTO DEL C/P 10.05.95, IMPORTI NEGOZIATI PRESENTI C/C VALUTARI AL 31.12.1995	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	1	2	(B)=1+2	3	4	5	(C)=3+4+5	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995	3.554.429	473.598	65.806	539.405	631.968	23.090	57.838	712.896	-173.491	3.380.93
1996	3.380.939	406.723	44.822	451.545	358.171	23.018	13.956	395.146	56.399	3.437.33

Al 31 dicembre 1996 non risultano pagate n. 4.523 rate per quote capitale ed interessi, pari, quanto alle prime, a 119,3 mld (alcune rate sono state incassate nei primi mesi del 1997). Il Mediocredito Centrale ha comunicato ai Ministeri del tesoro, degli affari esteri e del commercio con l'estero la situazione delle rate insolute.

B) Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro.

Normativa di riferimento: legge n. 227/1977, art. 26; legge n. 38/1979, art. 6; legge n. 49/1987, art. 7.

La legge prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi nei paesi in via di sviluppo. Alla legge è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53/1993 ed il Mediocredito Centrale S.p.a. opera sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero del tesoro nel 1988 e delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica, competente per legge a stabilire i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del "Fondo" che annualmente può essere utilizzata.

Il Mediocredito Centrale S.p.a. svolge l'istruttoria relativa all'iniziativa da finanziare per una prima verifica dell'affidabilità dell'impresa richiedente; la valutazione economica è competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli esteri e, successivamente, del Comitato direzionale. Intervvenuto il decreto di autorizzazione del Ministro del tesoro, l'organismo gestore stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri.

Andamento dei finanziamenti

(in miliardi)

Anni	Importo dei finanziamenti
1992	23,6
1993	21
1994	=
1995	42,2
1996	27,6

Risultati del rendiconto

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	STANZ. CIPE DELIB. 10/05/95, VERSAMENTI DAL MIN. TESORO, RIENTRI QUOTE CAPITALE E INTERESSI	INTERESSI SU C/C BANCARI, PROVENTI VAR. CAMBI E DIVERSI, IMPORTI IN ATTESA NEGOZIAZIONE, CREDITORI DIVERSI	TOTALE ENTRATE	EROGAZIONI	IMPOSTE, SPESE DIVERSE, ONERI VAR. CAMBI, CREDITORI DIVERSI, COMMISSIONI GESTIONE FONDO	COMMISSIONE "UNA TANTUM", SPESE DIVERSE	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	1	2	(B)=1+2	3	4	5	(C)=3+4+5	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995	98.156	51.991	161	52.153	31.022	67	145	31.234	20.919	119.075
1996	119.075	10.247	396	10.643	19.629	222	65	19.916	-9.273	109.802

Nel 1996 il Mediocredito Centrale S.p.a. è stato autorizzato a concedere undici nuovi finanziamenti che hanno interessato la costituzione di imprese miste in Albania, Cina, Egitto, Malaysia e Venezuela.

Tabella riassuntiva del "Fondo" artt. 6 e 7

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	TOTALE ENTRATE	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995	3.652.585	591.558	744.130	-152.572	3.500.013
1996	3.500.014	462.188	415.062	47.126	3.547.140

1.1.2 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni ai mediocrediti regionali

Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro

Normativa di riferimento: legge n. 782, art. 2, lett a).

Il "Fondo" non è più attivo, e le anticipazioni sono state erogate fino a tutto il 1994.

La legge n. 237/1993 all'art. 2 ha previsto che, per ciascuno degli anni dal 1993 al 1997, 100 mld costituiti dai rientri per capitale e interessi delle anticipazioni concesse, siano trasferiti al un Fondo rotativo da utilizzare per la concessione di anticipazioni da impiegare per l'acquisizione di partecipazioni di minoranze nel capitale di rischio di piccole e medie imprese (per l'esame del Fondo in parola si rinvia al successivo punto 1.1.3); la rimanente giacenza, in applicazione dell'art. 3 della legge n. 341/1995, affluisce al Fondo per la concessione di contributi sul pagamento di interessi, costituito con la legge n. 295/1973 (si rinvia al punto 2.2.6).

Risultati del rendiconto

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	INTERESSI SU C/C BANCARI, SU CREDITI DIMPOSTA, SU TITOLI E PARTITE VARIE	QUOTE CAPITALI E QUOTE INTERESSI PER MUTUI EROGATI	TOTALE ENTRATE	IMPOSTE CORRISPONTE E COMMISSIONE GESTIONE FONDO	VERSAMENTI EX ART. 3 L. 341/93 E EX ART. 2 L. 237/93	VERSAMENTI TITOLI A FONDO L. 295/73	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	1	2	(B)=1+2	3	4	5	(C)=3+4+5	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995	554.733	417	346.456	346.873	1.256	771.330		772.586	-425.713	129.020
1996	129.020	1.071	272.281	273.352	266	275.482	632	276.380	-3.028	125.992

1.1.3 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale a rischio delle piccole e medie imprese; istituzione di forme di agevolazioni finalizzate al consolidamento dell'indebitamento a breve termine delle piccole e medie imprese, attraverso l'intervento dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi

Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro.

Normativa di riferimento: legge n. 237/1993, art. 2, di conversione del d.l. n. 149/1993.

Le risorse del "Fondo" devono essere utilizzate per la concessione di anticipazioni per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, organizzate come società di capitali e come società cooperative, da parte di società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo, di cui all'albo istituito dall'art. 2, comma 3 della legge n. 317/1991, nonché di enti creditizi e società finanziarie di partecipazione, iscritti nell'elenco di cui all'art. 7 del d.l. n. 143/1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197/1991.

Il "Fondo" è operativo solo dal 21 dicembre 1996, a seguito dell'emanazione del primo decreto di attuazione (d.m. n. 636 del 7 novembre 1996). Nel mese di febbraio 1997 il Comitato agevolazioni ha approvato la circolare operativa.

Risultanze del rendiconto

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	GIROCONTO DISPONIBILITA' L. 782/80	TOTALE ENTRATE	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	1	(B)=1	(C)	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995		300.000	300.000	0	300.000	300.000
1996	300.000	100.000	100.000	0	100.000	400.000

1.1.4 Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi dall'Unione europea ed a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

A) Amministrazioni vigilanti: Ministero del tesoro e Ministero del commercio con l'estero.

Normativa di riferimento: d.l. n. 251/1981, recante norme per il sostegno delle esportazioni italiane, convertito dalla legge n. 394/1981; decreto interministeriale del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del commercio con l'estero 2 luglio 1981; decreto ministeriale 2 luglio 1987; decreto ministeriale 30 marzo 1992.

Il "Fondo" è destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, a fronte di programmi di penetrazione commerciale per la costituzione di insediamenti durevoli. Le iniziative comprendono studi di mercato, spese di dimostrazione e pubblicità, creazione di rappresentanze permanenti, aperture di uffici e reti di vendita.

Il "Fondo" è amministrato da un Comitato nominato dal Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro ed il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Il Mediocredito Centrale cura l'istruttoria dei programmi, l'utilizzo delle disponibilità e la gestione della contabilità. Il Comitato predetto amministra il "Fondo" e delibera la concessione dei finanziamenti agevolati.

Nel 1996 i programmi ammessi a finanziamento hanno interessato per il 32,3% l'Europa orientale, per il 28,5% l'Estremo Oriente, per il 22,3% l'America del Nord, per il 7,7% l'America del Sud, per il 6,9% il Medio Oriente, per l'1,5% l'Africa e per lo 0,8% l'Europa Occidentale.

Tabella relativa ai finanziamenti concessi negli anni 1992/1996

(in miliardi)		
Anni	Programmi accolti	Importo finanziamenti concessi
1992	79	157,5
1993	37	73,7
1994	87	161,9
1995	124	237
1996	105	191,9

La tabella che precede evidenzia nel 1996 una diminuzione rispetto al precedente esercizio sia del numero delle operazioni accolte che dell'importo complessivo deliberato. Si deve osservare che il dato relativo all'esercizio in esame va considerato quale livello medio della movimentazione del "Fondo", mentre il 1995 aveva risentito di un arretrato determinato da ritardi nelle istruttorie delle domande del 1994.

A seguito di osservazioni della Corte dei conti, alle quali l'Amministrazione si è andata adeguando, il Comitato procede con modalità più selettive nelle valutazioni degli interventi da finanziare.

B) Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro e Ministero del commercio con l'Estero.

Normativa di riferimento: legge n. 304/1990, art. 3; decreto del Ministro del tesoro 13 febbraio 1992; circolare 19 dicembre 1992 del Ministero del commercio con l'estero.

La norma prevede finanziamenti agevolati alle imprese che partecipano a gare internazionali indette da paesi extracomunitari per la realizzazione di lavori e costruzioni, per la realizzazione di impianti, studi e progettazioni, per la prestazione di servizi e forniture che richiedono particolari studi e progettazioni.

Gravano nel limite di 50 mld sul "Fondo" costituito dalla legge n. 394/1981 per il finanziamento di programmi di penetrazione commerciale (vedasi precedente punto A). Il medesimo Comitato responsabile della gestione dei finanziamenti previsti dalla citata legge n.

394/1981, delibera in merito alla concessione ed alla gestione delle agevolazioni in parola, mentre il Mediocredito Centrale S.p.a. gestisce le operazioni di concessione.

Tabella relativa ai finanziamenti deliberati negli anni 1992/1996

(in miliardi)

Anni	Finanziamenti deliberati	Importo complessivo finanziamenti
1992	11	4,4
1993	17	13,9
1994	42	14,9
1995	36	13,4
1996	30	10,9

Anche per gli interventi previsti sul "Fondo" dalla legge n. 304/1990, si richiamano le osservazioni già svolte in merito alla riduzione del numero dei finanziamenti deliberati e dell'importo complessivo finanziato.

Risultati del rendiconto (comprensivi degli interventi ex l. 394/1981 e l. 304/1990)

(in milioni)

ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	VERS. MIN. TESORO L. 23.12.94 N. 724	PROVENTI DIVERSI E RIENTRI QUOTE CAP. E INTER. E INTER. SU C/C BANC.	TOTALE ENTRATE	EROGAZIONI	SPESE DA RECUPERARE E DIVERSE RITENUTA FISCALE SU C/C BANCARI	COMMISSIONI GESTIONE FONDO 1995 E COMMISSIONI GARANZIA INTEGRATIVA 1996	TOTALE USCITE	VARIAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12
	(A)	1	2	(B)=1+2	3	4	5	(C)=3+4+5	(D)=(B)-(C)	(E)=(A)+(D)
1995	443.005	47.500	85.311	132.811	64.089	283	395	64.767	68.044	511.049
1996	511.049		83.726	83.726	82.503	365	384	83.253	473	511.522

1.2 FONDO DI ROTAZIONE GESTITO DALL'IMI

1.2.1 Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata

Amministrazione vigilante: Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Normativa di riferimento: legge n. 1089/1968, art. 4 e le seguenti leggi di finanziamento:

a) legge n. 46/1982: prevede la concessione di finanziamenti per il sostegno dei costi per progetti di ricerca applicata, che possono essere estesi anche alla realizzazione di impianti pilota o impianti sperimentali su scala semiindustriale, volti a realizzare nuovi prodotti o nuovi processi di produzione. I progetti sono presentati autonomamente dalle imprese all'IMI; il finanziamento avviene attraverso la concessione di crediti agevolati o contributi nella spesa. E' prevista una procedura semplificata per le piccole e medie imprese² per progetti di costo inferiore ai 2,5 mld e di durata fino a due anni. Il finanziamento può coprire fino al 70% dei costi sostenuti, al tasso agevolato previsto per il "Fondo";

² Con d.P.R. n. 104 del 18 marzo 1997 sono state dettate disposizioni per promuovere il trasferimento alle piccole e medie imprese delle conoscenze e delle innovazioni tecnologiche. Il regolamento delinea un sistema di iniziative e di procedure per favorire il trasferimento anzidetto.

Progetti autonomi (l. n. 46/1982 lett. a)

DOMANDE PERVENUTE NEL 1996	
Numero domande	Costo (in mld.)
546	2.744,9

ISTRUTTORIE IMI CONCLUSE CON PARERE FAVOREVOLE NEL 1996(*)	
Numero domande	Costo (in mld.)
209	1.112,9

(*) le istruttorie possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
215	1.178,0	503,8

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

Il Ministero dell'università ha deliberato su 215 richieste, con un costo complessivo dei progetti di 1,178 mld ed un importo di interventi per 503,8 mld.

I 503,8 mld si ripartiscono per settori secondo la seguente tabella:

Settori prioritari	intervento	%
Sanità	67,2	13,3
Automazione, strumentazione elettronica	62,9	12,5
Telecomunicazioni	54,5	10,8
Chimica	47,3	9,4
Meccanica	38,7	7,7
Informatica	28,5	5,7
Trasporti	13,1	2,6
Impiantistica ecologia	4,4	0,9
Altri	187,2	37,2
Totale	503,8	100,0

b) legge n. 46/1982, art. 4: il finanziamento agevolato ha come destinatarie le piccole e medie imprese che commissionano ricerche a laboratori iscritti in un apposito albo del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e viene concesso quale sostegno dei costi sostenuti. Le domande sono presentate direttamente all'IMI.

Contributi a piccole e medie imprese (l. n. 46/1982, art. 4)

DOMANDE PERVENUTE NEL 1996	
Numero domande	Costo (in mld.)
101	23,0

ISTRUTTORIE IMI CONCLUSE CON PARERE FAVOREVOLE NEL 1996(*)	
Numero domande	Costo (in mld.)
101	19,6

(*) le istruttorie possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
101	19,6	9,7

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

c) legge n. 46/1982, art. 9: le agevolazioni sono finalizzate allo sviluppo di temi compresi nei programmi nazionali di ricerca approvati dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Gli interessati presentano direttamente al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica l'offerta di partecipazione ai bandi secondo uno schema già predisposto. L'IMI stipula per conto dello Stato contratti di appalto con le imprese per la realizzazione di ricerche per lo sviluppo di tecnologie innovative e strategiche, suscettibili di applicazione in campo industriale nel medio periodo.

Programmi nazionali di ricerca l. n. 46/1982, art. 4

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
26	334,1	334,1(**)

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

(**) di cui 31,6 mld. per la formazione

d) legge n. 46/1982, art. 10: attraverso la stipula di contratti sono finanziati progetti di ricerca applicata proposti da amministrazioni pubbliche (anche regionali), imprese, enti di ricerca ed enti pubblici economici. Si configura quale commessa pubblica; le modalità di attuazione sono state definite dal Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica solo il 18 dicembre 1995 ed i finanziamenti non sono ancora attivi per mancanza di domande trasmesse dal Ministero della ricerca scientifica e tecnologica.

e) legge n. 67/1988: contributi nella spesa sono concessi per sostenere attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca di età inferiore ai 32 anni, per preparare personale altamente qualificato nella ricerca. La formazione viene attuata con il concorso di strutture universitarie o post-universitarie e/o delle società di ricerca costituite con il "Fondo"(si rinvia alla lett. i));

Progetti di formazione l. n. 67/1988

DOMANDE PERVENUTE NEL 1996	
Numero domande	Costo (in mld.)
9	13,7
ISTRUTTORIE IMI CONCLUSE CON PARERE FAVOREVOLE NEL 1996(*)	
Numero domande	Costo (in mld.)
9	11,9

(*) le istruttorie possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
12	14,2	9,6

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

f) legge n. 22/1987 (Progetti Eureka): trattasi di contributi nella spesa a fronte di costi da sostenere per la partecipazione ad iniziative di cooperazione internazionale e comunitaria nel settore della ricerca applicata, con finalità esclusivamente pacifiche. Le domande sono presentate al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

Progetti Eureka l. n. 22/1987

DOMANDE PERVENUTE NEL 1996	
Numero domande	Costo (in mld.)
15	157,6

ISTRUTTORIE IMI CONCLUSE CON PARERE FAVOREVOLE NEL 1996(*)	
Numero domande	Costo (in mld.)
32	173,6

(*) le istruttorie possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
28	149,5	72,5

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

g) delibera del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica n. 255 del 25 marzo 1994. Sulle disponibilità del "Fondo" per il 1990 è stato finanziato un programma per la realizzazione dei parchi scientifici e tecnologici nel Mezzogiorno. Prevede 13 iniziative, per complessivi 49 progetti di innovazione e 26 di formazione.

Parchi scientifici e tecnologici (delibera MURST n. 255/1994)

DOMANDE PERVENUTE NEL 1996	
Numero domande	Costo (in mld.)
31	171,1

ISTRUTTORIE IMI CONCLUSE CON PARERE FAVOREVOLE NEL 1996(*) (**)	
Numero domande	Costo (in mld.)
19	135,1

(*) le istruttorie possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

(**) per i soli aspetti di ammissibilità ed affidabilità finanziaria del PST

DELIBERE MURST NEL 1996(*)		
Numero delibere	Costo (in mld.)	Interventi (in mld.)
8	95,9	95,9

(*) le delibere del MURST possono riferirsi ad esercizi finanziari diversi

h) legge n. 451/1994, art. 11: i finanziamenti sono destinati alla formazione, al riorientamento e recupero di competitività di strutture di ricerca industriali. Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica solo con decreti del 20 febbraio 1996 e 23 dicembre 1996 ha stabilito i criteri di attuazione e le procedure per la concessione dei contributi.

I finanziamenti non sono ancora attivi.

i) l'IMI può partecipare, con risorse del "Fondo" e quote di maggioranza relativa al capitale di società di ricerca costituite per attuare progetti di interesse nazionale o che riguardano interi comparti o che sono finalizzati alla promozione ed al trasferimento dell'innovazione in settori di rilevante interesse economico e sociale.

La tabella che segue indica l'andamento delle domande negli anni 1995/1996.

(in miliardi)				
Anni	n. domande	importo complessivo interventi deliberati	volume stipule	importo erogazioni
1995	388	894	559	519
1996	702	1.026	696	519

L'incremento del numero di domande è dovuto all'applicazione della procedura semplificata per le piccole e medie imprese, in vigore dal mese di settembre 1995 ed ad un notevole aumento dell'attività deliberativa del Ministero.

Risultati del rendiconto

(in miliardi)										
ANNO	DISPONIBILITA' E RELATIVA RIPARTIZIONE			TOTALE DISPONIBILITA'	STANZ. L. 451/94 (*)	IMPEGNI ASSUNTI SULLE DISPONIBILITA'			TOTALE IMPEGNI	DISPONIBILITA' RESIDUE AL 31.12
	RESIDUI AL 01.01	L. FINANZ.	RIENTRI ECC.			RESIDUI AL 31.12	L. FINANZ.	RIENTRI ECC.		
	1	2	3			4	5	6		
				(A)=1+2+3					(B)=4+5+6	(C)=(A)-(B)
1995	362,3	95,7	524,7	982,7	100,0	352,3	58,9	348,9	760,1	222,6
1996	222,6	110,0	747,5	1.080,1	150,0	206,0	92,7	569,1	867,8	212,3

(*) Lo stanziamento della L. 451/94 è stato attribuito al "Riorientamento e formazione art. 10" che è uno strumento non attivo

La tabella che segue illustra la ripartizione per progetti delle risorse approvata con decreto ministeriale del 21 marzo 1996

(in miliardi)					
DISPONIBILITA' AL 01.01.1996 mld. 1.080,1					
PROGETTI	CONTRIBUTI ART. 4	EUREKA	P.N.R. ART. 9	C.d.R. ART. 10	TRAF. TECNOL. ART. 3
560,5	14,6	150,0	270,0	75,0	10,0

Disponibilità totali al 31 dicembre 1996

(in miliardi)

ANNO	TOTALE DISPONIBILITA'	TOTALE IMPEGNI	EROGAZIONI	DISPONIBILITA' RESIDUE AL 31.12.199	TOTALE DISPONIBILITA' A 31.12
	(a)	(b)		(c) = (a) - (b)	
1996	1080,1	867,8	503,8	212,3	5 ^(*) + 212,3 = 217,3

Lo stanziamento di 5 mld proviene dai finanziamenti strutturali CEE concessi sulla base delle rendicontazioni dell'IMI relative alle erogazioni effettuate entro il 31 dicembre 1995.

1.3 FONDO DI ROTAZIONE GESTITO DALLA S.A.C.E. - SEZIONE SPECIALE ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE (sulla complessiva attività di gestione della SACE riferisce la Sezione controllo enti della Corte dei conti)

Amministrazione vigilante: Ministero del Tesoro.

Normativa di riferimento: Legge 27 dicembre 1983, n. 730; legge 11 marzo 1988, n. 67.

Con legge n. 227/1977 è stato istituito presso l'istituto nazionale assicurazioni la Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - S.A.C.E., con personalità di diritto pubblico e con autonomia di gestione. Il "fondo di dotazione", con funzione di capitale sociale, ha ricevuto uno stanziamento iniziale di 20 mld ed è stato successivamente incrementato. Il "fondo di rotazione" è stato istituito con la legge n. 730/1983, per fare fronte agli indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della S.A.C.E. e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello intergovernativo. A fronte di tali accordi e nei limiti dell'ammontare degli indennizzi erogati per i crediti ristrutturati, la SACE può chiedere al Ministero del tesoro il "girofondi" delle somme corrispondenti agli indennizzi pagati; dal conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, denominato "SACE - Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione" (Fondo rotativo) le somme richieste sono accreditate al conto corrente di tesoreria relativo al "fondo di dotazione". Le risorse provenienti dal "fondo rotativo" sono utilizzate, al pari delle altre del "fondo di dotazione", per il pagamento degli indennizzi derivanti dall'attività assicurativa. Se il Paese estero debitore, con il quale è intervenuto l'accordo intergovernativo, effettua i pagamenti previsti dal piano di ammortamento, la SACE riversa le somme al conto corrente infruttifero del "fondo rotativo". Le modalità di utilizzo delle disponibilità del "Fondo" sono disciplinate in un'apposita convenzione stipulata tra la SACE ed il Ministero del tesoro il 27 dicembre 1988.

Nel 1996 non risultano né assegnazioni al "Fondo" né prelevamenti dallo stesso. Complessivamente, dal 1984 al 1995 sono stati stanziati 3.295 mld, con utilizzi per 3.980,3 mld, i rientri complessivi sono ammontati a 730 mld, gli utilizzi sono stati pari a 3.980 mld; al 31 dicembre 1996 le disponibilità del Fondo ammontano a 45 mld. La somma complessiva dei crediti che devono rientrare ammonta a 3.367,7 mld.

Risultati di rendiconto 1996

(in miliardi)

TOTALE ASSEGNAZIONI	RIENTRI	ASSEGNAZIONI + RIENTRI	UTILIZZI TOTALI	UTILIZZI '96	RIENTRI '96	DISPONIBILITA'
3.295	730	3.295 + 730	3.980	===	18,9	45

1.4 FONDO DI ROTAZIONE GESTITO DALLA CENTROBANCA PER L'INCREMENTO DELLA PRODUTTIVITÀ

Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro.

Normativa di riferimento: legge n. 626/1954.

I programmi finanziati dal "Fondo" sono finalizzati allo sviluppo della produttività attraverso la concessione di mutui a favore delle piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole e artigiane, nonché di società cooperative.

Completata l'istruttoria, l'Istituto gestore riceve dal Ministero del tesoro le assegnazioni richieste e trasferisce le somme dal "Fondo" acceso presso la Tesoreria Centrale in conto corrente infruttifero ad un c/c dell'Istituto medesimo. Quest'ultimo, in base alla convenzione stipulata con il Ministero del Tesoro, deve erogare entro 30 giorni e, comunque, dal quarto giorno successivo alla data dell'assegnazione, è tenuto al pagamento degli interessi in base al tasso ufficiale di sconto.

(in miliardi)				
ANNO	DISPONIBILITA' AL 01.01	DISPONIBILITA' AL 31.12	EROGAZIONI	QUOTE CAPITALE CHE DEVONO RIENTRARE AL 31.12
1995	2,1	3,6	0,2	5,6
1996	3,6	3,3	1,5	6,1

Nel 1996 sono stati erogati quattro finanziamenti per un totale di 1,5 mld.

1.5 FONDO DI ROTAZIONE GESTITO DALLA COOPERCREDITO GRUPPO BNL S.P.A. - FONDO DI ROTAZIONE PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE "FONCOOPER"

Amministrazioni vigilanti: Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

Ministero del tesoro; Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Normativa di riferimento: legge n. 49/1985.

Il "Fondo" è stato costituito con una dotazione di 90 mld disposta dalla legge istitutiva ed è stato alimentato da alcune leggi di rifinanziamento, dalle quote di ammortamento per capitali ed interessi corrisposti alle cooperative mutuarie e dalle rate di rientro dei mutui stipulati ai sensi dell'art. 39, comma 2 del d.l. n. 745/1970, convertito con modificazioni, dalla legge n. 1034/1970, ed, infine, dalle disponibilità finanziarie del fondo speciale finanziamenti, istituito presso la medesima Sezione speciale, soppresso dal comma 2, dell'art. 1 della legge n. 49/1995.

La tabella che segue illustra la situazione del "Fondo" al 31 dicembre 1996.

(in miliardi)								
TOTALE ASSEGNAZIONI	INTERESSI MATURATI	RIENTRI QUOTE INTERESSI	RIENTRI QUOTE CAPITALE	TOTALE ASSEGNAZIONI E RIENTRI	FINANZIAMENTI DELIBERATI (IMPEGNI)	COMPENSI COOPCREDIT	PRELIEVO DA RIENTRI FONDO DI DOTAZIONE	DISPONIBILITA' AL 31.12.96
1	2	3	4	5=1+2+3+4	6	7	8	9=5-(6+7+8)
265,2	42,1	47,6	168,8	523,7	407,1	18,6	25,0	73,0

Ai 265,2 mld di assegnazioni - determinate dalle disponibilità iniziali, più le risorse ex F.R.I. (5,2 mld.), ai rifinanziamenti ai sensi della legge 67/1988 e della legge 181/1996 - devono essere aggiunti 85 mld (20+65) stanziati dalle leggi n. 236/1993 e n. 538/1994 non utilizzati in

quanto il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato non ha ancora comunicato la non opposizione da parte della competente Commissione U.E. e le direttive per le istruttorie.

Le disponibilità di 73 mld. si riferiscono quanto a 59,4 mld per istruttorie in corso e quanto a 13,3 mld a fondi a disposizione per cooperative in lista di attesa (le cui istruttorie sono state rinviate a dopo il 31 dicembre 1996).

Per gli anni 1995/1998 i rifinanziamenti sono stati disposti dalle seguenti leggi:

Anni	Legge	Importo finanziamenti (in mld)
1995	l. n. 725/1994 (finanziaria '95) l. n. 726/1994 (legge di bilancio '95)	19(*)
1996	l. n. 550/1995 (finanziaria '96) l. n. 551/1995 (legge di bilancio '96)	7(*) 20(*)
1997	legge n. 663/1996 (finanziaria '97) legge n. 664/1996 (legge di bilancio '97)	19(*)
1998	d.l. n. 323/1996, convertito in l. n. 425/1996	50(*)
	Totale	115

(*) Anche per queste somme si è in attesa della comunicazione da parte del, il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato della "non opposizione" da parte della competente Commissione U.E.

L'esame dell'attività del "Fondo" per settori produttivi destinatari dei finanziamenti illustra i seguenti risultati:

(in miliardi)			
Settori produttivi	N. richieste(*)	Importo programmi di investimento (deliberati)	Importo dei finanziamenti (deliberati)
Agricoltura, foreste e pesca	109	31,0	20,6
Industria	495	471,6	301,2
Commercio, trasporti e servizi vari	315	144,1	82,7
Totale	919	646,7	404,5

(*) Richieste presentate al 31.12.96, comprensive di quelle in lista di attesa per mancanza fondi e di quelli in istruttoria

L'Emilia è la regione che ha ricevuto il maggior importo di finanziamenti (190,9 mld) seguita dalla Lombardia (43,3 mld) e dal Veneto (42,4 mld).

I programmi di intervento si suddividono in: a) programmi predisposti da cooperative in possesso dei requisiti di cui all'art. 14 della legge n. 49/1985 (licenziati o cassaintegrati), per i quali sono stati deliberati finanziamenti per 125,1 mld; b) programmi di ristrutturazione e riconversione attuati da cooperative che non rientrano tra quelle di cui alla lett. a) per i quali sono stati deliberati finanziamenti per 262,0 mld; c) programmi di investimento finalizzati all'aumento della produttività, della occupazione o di entrambi, che hanno ricevuto finanziamenti per un totale di 17,3 mld.

Soffermando l'analisi sulle cooperative costituite ai sensi dell'art. 14 della legge n. 49/1985 (licenziati o cassaintegrati), si osserva che le cooperative del centro Italia hanno ricevuto finanziamenti per 67,4 mld, a fronte dei 58,5 mld delle cooperative del nord e dei 7,4 mld delle cooperative del sud e delle isole. Per le medesime cooperative, il settore agricoltura non è stato

interessato ai finanziamenti, destinati per 125,7 mld al settore dell'industria (comprese le cooperative agricole di trasformazione) e per 7,8 mld ai servizi.

1.6 FONDO DI ROTAZIONE GESTITO DALL'INSUD S.p.A.

Amministrazione vigilante: Ministero del tesoro.

Normativa di riferimento: legge n. 64/1986, art. 6, comma 2, lett. g) D.P.R. n. 58/1987, art. 9.

Presso l'INSUD S.p.a. - Società finanziaria nuove iniziative per il Sud - quale ente di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, la normativa richiamata aveva istituito un Fondo di rotazione con una dotazione di 65 mld per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno, demandando ad apposita convenzione tra l'ex Agensud e la stessa società l'individuazione dei criteri di impiego e delle modalità operative del fondo medesimo. Detta convenzione venne stipulata il 28 maggio 1991. Successivamente, cessati gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e soppressa l'ex AGENSUD, la legge n. 488/1992 (art. 3) di conversione del d.l. n. 415/1992 ed il d. lgv. n. 96/1993 (artt. 11 e 15), hanno stabilito il conferimento al Ministero del tesoro delle partecipazioni finanziarie dell'ex AGENSUD negli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, fra cui l'INSUD, trasferendo allo stesso Ministero le competenze nelle materie di tali enti.

Con convenzione 23 marzo 1995 tra Ministero del tesoro e INSUD S.p.a., sono state regolate le modalità di gestione del nuovo fondo di rotazione nonché le procedure di chiusura del fondo "ex Agensud".

La Corte dei conti³ ha ritenuto non applicabile alla fattispecie la direttiva CEE n. 92/50 in materia di appalti di servizio, in quanto tutti gli elementi del rapporto convenzionale in parola sono già individuati dalla legge e non si verte in ipotesi di contratto di appalto.

I° Fondo di rotazione ex Agensud chiuso al 31.12.96

(in miliardi)				
ANNI	Disponibilità	Erogazioni	Saldo al 31.12.96	Contratti stipulati
1996	290(*)	211	40	8

(*) di cui 79 mld. iniziali al 01.01.96 e 211 mld. di rientri

II° Fondo di rotazione

(in miliardi)			
ANNI	Disponibilità al 01.01.1996	Erogazioni	Disponibilità al 31.12
1996	42,5	26,5(*)	3,4

(*) di cui 1,75 mld. per impegni contrattuali assunti per la gestione del fondo ex Agensud

Si osserva che, nei primi mesi del 1997 sono affluiti al Fondo attualmente in essere 745 ml relativi a rientri per capitale e interessi del fondo ex Agensud, per il quale sono stati effettuati pagamenti per una somma complessiva di 405 ml. Le disponibilità residue pari a 380 ml. sono state versate sul "Fondo".

1.7 FONDI DI ROTAZIONE GESTITI DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

1.7.1 Fondo rotativo per la progettualità

Normativa di riferimento: legge n. 549/1995, art. 1, comma 54 e ss.

³ Sezione controllo, deliberazione n. 125/1996; si osserva, peraltro, che la giurisprudenza in materia è in una fase evolutiva, delibera n. 4/1997.

Si tratta di uno strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili.

La dotazione del "Fondo" ammonta a 500 mld ed è riservata per il 60% alle aree depresse, individuate dalla Commissione della Comunità europea, secondo un ordine di priorità che privilegia i progetti cofinanziabili dall'U.E., i progetti per i quali è prevista una rapida realizzazione ed i progetti di completamento. Il "Fondo" anticipa nel limite del 90% le spese necessarie per studi di fattibilità, per la elaborazione di progetti di massima, definitivi ed esecutivi.

Nel 1996 sono state presentate 33 domande di anticipazione per un importo complessivo accoglibile di 11,2 mld; sono state concesse 16 anticipazioni per complessivi 5,6 mld.

(in milioni)

ANNO	DOMANDE ANTICIPAZIONE	IMPORTO DOMANDE	ANTICIPAZIONI	IMPORTO ANTICIPAZIONI	CONTRATTI STIPULATI	IMPORTO CONTRATTI STIPULATI
1996	33	11.276	16	5.649	8,0	35.600

1.7.2 Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni

Normativa di riferimento: legge n. 179/1992.

Con la legge in parola, presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti, è stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare.

Il 1996 è stato il primo anno di applicazione della norma, il cui decreto di attuazione è stato emanato alla fine del 1995.

Il Comitato per l'Edilizia Residenziale assegna i fondi su base regionale, mentre l'ammontare dei mutui e l'individuazione dei comuni destinatari è effettuata dalle regioni. La Cassa Depositi e Prestiti ha la funzione di "sportello erogatore" senza alcuna discrezionalità nella concessione dei finanziamenti.

Il Comitato per l'edilizia residenziale ha attribuito alle regioni, per le finalità previste dalla legge, 527 mld; a fronte di tale importo l'ammontare degli impegni è stato di soli 158 mld (24 adesioni e 134 concessioni); le domande ancora vigenti raggiungono un valore di 134 mld, le erogazioni 21 mld. Spesso intercorre oltre un anno dalla data di concessione del mutuo e l'invio da parte degli enti della documentazione necessaria per ottenere l'erogazione.

I mutui concessi al Centro Nord sono stati pari a circa 96 mld, mentre il Sud e le isole hanno ricevuto importi per 38 mld, a fronte di pari assegnazioni di fondi di circa 263,5 mld per ciascuna area.

Il difficile avvio della legge sembra possa attribuirsi ad una inerzia degli enti locali ma anche ad una non sufficiente informazione da parte delle regioni.

1.7.3 Fondo speciale di rotazione destinato all'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti di credito a medio termine per il finanziamento agevolato di investimenti in settori vari.

Normativa di riferimento: legge n. 526/1982, art. 52.

Il "Fondo" usufruisce di una contabilità separata; le disponibilità sono state versate su conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato; gli utili incrementano la dotazione iniziale di 1.400 mld, accresciuta di 500 mld con la legge n. 130/1983 (finanziaria '83).

2. Fondi di gestione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 legge n. 559/1993 e gestioni fuori bilancio

2.1 Fondi di rotazione

2.1.1 MINISTERO DEL TESORO

2.1.1.1 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Normativa di riferimento: legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5

Il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati, le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e ad erogare ai soggetti delle azioni di cui ai suddetti programmi, anticipazione a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea.

La struttura organizzativa e le procedure amministrative del Fondo sono disciplinate dal d.P.R. n. 568/1988, emanato in applicazione dell'art. 8 della legge n. 183/1987.

Rendiconto c/c 777/23209

(in miliardi)

Disponibilità 1.1.96	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.96
5.718,4	7.275,7	1.638,6	11.355,5

Rendiconto c/c 975/23211

(in miliardi)

Disponibilità 1.1.96	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.96
2.655,4	2.540,6	3.401,0	1.795,1

Il "Fondo" si avvale di due conti correnti accessi presso la Tesoreria, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità: finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209 e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211.

C/c n. 777/23209 - Finanziamenti nazionali

Il "Fondo" è alimentato:

- dai contributi e sovvenzioni erogati dall'U.E	119,8 mld
- dalle somme provenienti dal bilancio dello Stato	519,0
- dalle restituzioni, recuperi, interessi su somme erogate in precedenza dal Fondo	1.564,9
- dal rimborso Unione europea per estirpazione vigneti, estensivizzazione della produzione agricola ed incentivazione all'imboschimento.	400,0
	7.275,7
cui vanno aggiunte le disponibilità al 1 gennaio 1996	5.718,4

Le erogazioni effettuate nel 1996 ammontano a 1.636,6 mld.

C/c n. 975/23211 - finanziamenti CEE

L'art. 74 della legge n. 142/1992 (legge comunitaria 1991), ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale,

di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto il controvalore in lire delle somme versate in ECU dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia, le restituzioni delle somme non utilizzate dagli assegnatari, i finanziamenti in lire disposti dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia.

Si indicano in dettaglio, con riferimento alle diverse tipologie di entrata, le somme affluite al conto corrente:

		(in miliardi)
1) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)		989,7
2) Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA Sez. orientamento)		627,8
3) Fondo sociale europeo (FSE)		534,6
4) Contributi dell'art. 56 2b Trattato CECA		7,6
5) Fondo europeo orientamento pesca		14,1
6) Linea 551 del bilancio generale della Comunità		0,9
7) Rimborsi e restituzioni vari		6,6
8) Altre voci del bilancio della Comunità		21,8
9) Storni		337,2
TOTALE		2.540,6

2.1.1.2 Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia

Normativa di riferimento: legge 18 ottobre 1955, n. 908.

Il "Fondo" è operativo nelle province di Trieste e Gorizia dal 1955 finanziando, attraverso la concessione di mutui a tasso agevolato, iniziative industriali, artigiane, turistico-alberghiere ed edilizie, che hanno interessato prevalentemente le piccole e medie imprese ed in misura ridotta imprese di grandi dimensioni.

Gli organismi erogatori, Mediocredito del Friuli Venezia Giulia, la Cassa di Risparmio di Trieste, la Cassa di Risparmio di Gorizia, curano l'istruttoria tecnico-economica delle istanze, stipulano i contratti di finanziamento, erogano i mutui (operano in base a convenzioni stipulate il 12 giugno 1989). A norma dell'art. 2 della legge istitutiva, il 20% delle eventuali perdite, derivanti dalle operazioni di mutuo, è posto a carico degli Istituti erogatori. A questi, quale rimborso delle spese di amministrazione e a compenso dei rischi, compete un'aliquota degli interessi corrisposti dai mutuatari, che varia in relazione all'entità di ciascun mutuo. Le deliberazioni dei finanziamenti sono assunte dal Comitato di gestione del "Fondo" che le comunica al Ministero del tesoro.

Attualmente il "Fondo" si incrementa con i rientri per quota capitale ed interessi dei mutui erogati.

Rendiconto esercizio 1996

				(in miliardi)
Fondo cassa al 1.1.96	Entrate	Uscite	Fondo cassa al 31.12.96	
126,3	52,5	44,6	134,2	

Tabelle di raffronto anni 1995/1996

	1995	1996	(in miliardi) Variazioni
Entrate correnti (interessi sui crediti)	10,1	9,9	- 0,2
Entrate in conto capitale	39,7	42,5	+ 3,8
Introiti per capitale e interessi sui mutui del Fondo incremento edilizio	0,1	0,1	=
Totale	49,9	52,5	

	1995	1996	Variazioni
Spese correnti (spese funzionamento Comitato FRIE)	0,4	0,5	+0,1
Spese in conto capitale (Somministrazioni)	53,0	44,1	- 8,9
Totale	53,4	44,6	

Nel 1996 il Comitato ha deliberato 31 mutui, ratificati 25 e stipulati 30.

Complessivamente, sul Fondo sono stati assunti impegni per 82,6 mld, di cui 40,6 mld per erogazioni totali o parziali ancora da effettuare, a fronte di contratti stipulati, 20,4 mld per mutui approvati e non ancora stipulati, 21,4 mld per mutui concessi dal Comitato ma non ancora ratificati dal Ministero del tesoro.

Con legge n. 26/1986 sono stati previsti diversi incentivi per il rilancio dell'economia per le province di Trieste e Gorizia, al fine di agevolare la rimozione delle condizioni di marginalità e squilibrio socio-economico, conseguenti alla particolare loro collocazione territoriale.

Tra gli incentivi previsti rientrano i finanziamenti del Fondo di rotazione per le iniziative economiche (FRIE) volte a migliorare la produzione industriale, la ricerca scientifica e tecnologica, le attività portuali ed i trasporti.

A tal fine, dall'art. 6 della legge n. 26/1986, la dotazione del "Fondo" è stata incrementata di 100 mld, di cui 10 mld per l'anno 1985, 20 mld per ciascuno degli anni dal 1986 al 1988 e di 30 mld per il 1989. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, le agevolazioni sono state erogate fino al 31 dicembre 1995; i rientri dei mutui concessi sulla base della legge n. 26 del 1986 affluiscono al "Fondo" di cui alla legge n. 908/1955.

Al 31 dicembre 1996 gli impegni complessivi ammontavano a 30,6 mld, di cui 14,8 per erogazioni ancora da effettuare a fronte di contratti di mutuo già stipulati e 15,8 per mutui deliberati e non ancora stipulati. Le erogazioni sono state pari a 3,7 mld.

Gli istituti erogatori sono il Mediocredito del Friuli Venezia Giulia, la Cassa di Risparmio di Trieste, la Cassa di Risparmio di Gorizia, la Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone.

2.1.1.3 Gestione separata presso il Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia

La legge n. 828/1982, art. 17 ha unificato la gestione delle somme conferite alla gestione separata istituita dalla legge n. 198/1976 con i rientri e le somme affluite per quote di ammortamento, capitale ed interessi dei mutui concessi ai sensi del d.l. 227/1976, convertito, con modificazioni nella legge n. 336/1976 recante provvidenze in favore delle popolazioni vittime degli eventi sismici del 1976. Ai sensi dell'art. 17 della legge n. 828/1982, un'aliquota delle predette somme è stata destinata, fino al 31 dicembre 1985 (termine prorogato fino al 31 dicembre 1990 per le imprese artigiane, commerciali e turistiche), in via prioritaria a finanziare la ripresa delle imprese commerciali terremotate ed al completamento dei mutui integrativi di imprese terremotate, alle particolari condizioni di favore previste dalla legge n. 336/1976.

Successivamente, con legge n. 67/1988, art. 25 (finanziaria 1988), è stata conferita la somma di 15 mld per ciascuno degli anni 1988, 1989 e 1990; la legge n. 19/1991, art. 7 (norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione della Regione Friuli-Venezia Giulia e della provincia di Belluno) alla gestione separata del Fondo di rotazione per le iniziative economiche per le province di Trieste e Gorizia (FRIE), è stata conferita la somma di 90 mld per gli anni 1991/1997. Successivamente, la somma di 13 mld è stata girata, ai sensi della legge n. 237/1993, art. 2 comma 17, sul conto corrente n. 22714 intestato alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Gli istituti erogatori sono: la Cassa di risparmio di Trieste, la Cassa di risparmio di Gorizia S.p.a., il Mediocredito del Friuli Venezia Giulia S.p.a..

Rendiconto esercizio 1996

(in miliardi)

Fondo cassa al 1.1.96	Entrate	Uscite	Fondo cassa al 31.12.96
135,2	49,9	26,5	158,6

Fondo di rotazione per le iniziative economiche - gestione speciale

Normativa di riferimento: legge n.336/1976.

Con la legge n. 198/1976 è stato autorizzato un conferimento di 100 mld, ripartito in quattro annualità a decorrere dal 1976, al Fondo rotativo per le iniziative economiche (FRIE). A seguito degli eventi sismici del 1976 il conferimento venne elevato con legge n. 336/1976 e legge n. 730/1975 a 192 mld, di cui 142 destinati alla ricostruzione delle aziende distrutte e 50 mld alle province di Gorizia e di Trieste.

Questi stanziamenti sono confluiti sul c/c infruttifero intestato alla gestione speciale del Fondo di rotazione, con contabilità separata. I rientri di cui alla legge n. 336/1976, incrementano le disponibilità della gestione separata, ex lege n. 828/1982.

Nel 1996, per esaurimento della operatività, la somma residua di 226,7 mld è stata trasferita dalla gestione speciale alla gestione separata di cui all'art. 2 della legge n. 198/1976.

2.1.2 MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE ED ALIMENTARI

2.1.2.1 Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione

Normativa di riferimento: legge n.949/1952, art. 5.

Organismo erogatore : Banca Nazionale del Lavoro.

La legge prevede la concessione di anticipazioni ad istituti di credito e di credito agrario, per la concessione di prestiti destinati all'acquisto di macchine agricole e per l'accensione di mutui, ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 377/1975 convertito, con modificazioni, nella legge n.

493/1975. Le entrate del "Fondo" sono determinate dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato e dai rientri per interessi di preammortamento, dalle rate di ammortamento, dalle estinzioni anticipate, dagli interessi per ritardato pagamento, dagli interessi sulle giacenze; affluiscono sul c/c infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria Centrale dello Stato, da dove sono prelevate per essere versate in c/c vincolati fruttiferi aperti presso la stessa Tesoreria a favore degli Istituti di credito.

Rendiconto esercizio 1995

(in miliardi)

Disponibilità 1.1.95	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.95
114,5	129,9	150,3	94,1

La tabella che segue illustra l'andamento complessivo della gestione del "Fondo" a tutto il 1995:

(in miliardi)

Anticipazioni di tesoreria versate al Fondo	Somme versate a tutto il 1995 dagli istituti di credito per rimborso capitali e interesse	Somme versate dagli istituti di credito nel 1995 in base ai piani di ammortamento-	Interessi sulle giacenze al 1.1.82	Disponibilità complessive
734,4	4.105,5	124,7	18,4	4.983,1

Complessivamente, sono stati erogati 1.123.151 prestiti e mutui agevolati, per complessivi 4.233,9 mld.

Nel 1995 sono stati concessi 3.879 prestiti per acquisto macchine:

(a titolo indicativo)

nella regione	Abruzzo	n. 665	per un importo di	14,2 mld
	Puglia	473		17,5 mld
	Calabria	410		9,4 mld
	Lombardia	393		10,0 mld
	Sicilia	355		11,5 mld

2.1.2.2 Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero

Normativa di riferimento: d.l. n. 371/1983 convertito, con modificazioni nella legge n. 546/1983

La legge n. 700/1983 ha previsto la costituzione della Società Risanamento Agro-Industriale Zuccheri - RIBS S.p.a., con capitale sociale ripartito in 1.000 azioni, di cui 950 sottoscritte dal "Fondo" e 50 dall'EFIM con il compito di intervenire, secondo le direttive del CIPE, per promuovere il risanamento, la riorganizzazione ed il riordino produttivo e commerciale del settore, anche mediante l'erogazione di finanziamenti agevolati a favore di società ed enti operanti nel settore.

Il "Fondo", destinato anche alla sottoscrizione di ulteriori aumenti di capitale RIBS, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 194/1984, doveva cessare entro due anni; il termine è stato prorogato dalla legge n. 209/1990, che ha previsto la prosecuzione della durata dell'attività con compiti di riorganizzazione del settore. La predetta legge ha autorizzato la RIBS ad erogare ad una costituenda società, destinata ad attivare l'ex zuccherificio di Comacchio, i necessari contributi in conto capitale, utilizzando le disponibilità della gestione fuori bilancio, integrate di

19 mld per ciascuno degli anni 1991 e 1992. Successivamente, il d.l. n. 391/1990, convertito, con modificazioni, nella legge n. 48/1991, ha trasferito all'AIMA la gestione delle risorse proprie della CEE e degli aiuti nazionali nel settore dello zucchero. Sono ancora in corso le operazioni di chiusura del "Fondo".

Da ultimo, con d.l. 143/1997 la RIBS è stata posta in liquidazione.

Rendiconto esercizio 1995

(in miliardi)

Disponibilità 1.1.95	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.95
30,8	10,0	10,0	30,8

2.1.2.3 Fondo centrale per il credito peschereccio

Normativa di riferimento: legge n. 42/1982, art. 10, comma 1.

Il "Fondo" era stato istituito presso il Ministero della Marina Mercantile e trasferito al Ministero delle risorse agricole dopo la soppressione del predetto Ministero.

Rendiconto esercizio 1995

(in miliardi)

Disponibilità 1.1.95	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.95
303,3	3,3	40,2	266,4

Nell'anno 1995 sono stati erogati undici mutui per un importo complessivo di 3,1 mld.

Le quote di ammortamento per capitale e interessi, i recuperi e le estinzioni anticipate alimentano, unitamente agli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, le disponibilità del "Fondo".

2.1.2.4 Fondo per la zootecnia

La gestione pur soppressa - le cui disponibilità residue sono state riversate in bilancio -, non è ancora chiusa dovendo essere estinto un prestito di 5 mld a suo tempo concesso dagli Stati Uniti d'America per la costituzione del "Fondo".

2.1.3 MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

2.1.3.1 Fondo speciale per l'innovazione tecnologica

Normativa di riferimento:

a) legge n. 46/1982, art. 14 di istituzione di un fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, dal quale si traggono finanziamenti a favore di programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti. L'incentivazione consiste nella concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto;

b) legge n. 317/1991 - recante interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese; opera per migliorare la competitività delle imprese, lo sviluppo di nuovi strumenti di intermediazione finanziaria e creditizia, lo sviluppo di organismi associativi;

c) legge n. 481/1994 - interventi nel settore siderurgico in relazione ai programmi di ristrutturazione, finalizzati ad agevolare la soppressione della capacità produttiva esistente e l'avvio di nuove iniziative in settori diversi;

d) legge n. 488/1992 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 415/1992 - disciplina organica dell'intervento straordinario nelle aree depresse del territorio nazionale;

e) legge n. 219/1981 di conversione del d.l. n. 75/1981 - interventi nelle zone colpite dagli eventi sismici degli anni 1980/1982.

Gestione fuori bilancio ai sensi dell'art. 21 della legge n. 219/1981 e dell'art. 9 della legge n. 187/1982 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 57/1982. (Interventi a favore delle imprese danneggiate dal terremoto del 1980/1981 nelle regioni Basilicata e Campania - Gestione Separata Terremoto).

L'art. 21 della legge n. 219/1981 ha previsto la corresponsione di contributi ad imprese industriali delle regioni Basilicata e Campania danneggiate dal sisma del 1980/1981, per interventi di riparazione, ricostruzione, miglioramento e adeguamento funzionale e decolonizzazione, nella misura del 75% della spesa necessaria.

Per la realizzazione delle menzionate finalità è stata costituita una gestione fuori bilancio, affidata per delega, ai sensi dell'art. 9 della legge 187/1982, al Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Le procedure sono state dettate con ordinanza dei ministri successivamente incaricati, emanate in virtù del potere di deroga normativa.

Successivamente, il Ministro dell'industria ha ereditato la competenza su tutti i rapporti giuridici facenti capo agli organismi dell'intervento straordinario non esauriti, pendenti, non definiti, e non liquidati alla data del 15 aprile 1993.

La Corte dei conti, con deliberazioni n. 12 e 13 del 1994, ha dichiarato irregolari i rendiconti relativi agli anni 1985 e 1986 e, da ultimo nelle adunanze del 5 maggio e 4 giugno 1997 ha ricusato il visto ad alcuni decreti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, predisposti ai sensi dell'art. 24 comma 2 della legge n. 559/1993, di rivalutazione degli acconti di contributo ritenendoli non conformi a legge.

Si segnala il persistere di elementi di non correttezza nell'attività di amministrazione del Fondo per quanto riguarda i notevoli ritardi nella presentazione dei rendiconti. I dati forniti dal Ministero del tesoro si riferiscono al 1989.

Come già osservato dalla Corte dei conti nella relazione sull'esercizio finanziario 1995, tenuto conto della molteplicità degli interventi del Fondo, una valutazione della gestione può espletarsi solo attraverso l'analisi dei mandati di pagamento emessi a valere sulle diverse leggi gestite dal "FIT", che rappresentano le erogazioni effettuate ai soggetti beneficiari delle agevolazioni. Poco significativa è la conoscenza del dato complessivo dei pagamenti del Ministero, che rappresentano le entrate della contabilità e dell'ammontare delle erogazioni se non sono ricondotte dettagliatamente alle diverse leggi di intervento. Appare pertanto grave l'omessa trasmissione del rendiconto, unitamente alla documentazione attestante i movimenti della contabilità speciale, in quanto sottrae a qualsiasi forma di controllo e di valutazione dei risultati una gestione fuori bilancio che impegna notevoli risorse finanziarie.

L'Amministrazione ha comunicato i seguenti dati contabili relativi al 1996

(in miliardi)

Disponibilità al 1.1.96	Trasferimenti dal MICA	Erogazioni
6.675,3	7.536,6	7.840,6

Per un più approfondito esame della complessiva gestione del fondo si rinvia al capitolo relativo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

2.1.4 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**2.1.4.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo**

Normativa di riferimento: legge n. 848/1978, art. 25 - legge quadro in materia di formazione professionale.- Il Fondo di rotazione è stato istituito per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. La dotazione iniziale ammontava a 100 mld. Il d.l. n. 148/1993, art. 9, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236/1993 ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

La legge n. 549/1995, art. 1, comma 72 ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183/1987), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Rendiconto esercizio 1995

(in miliardi)			
Disponibilità 1.1.95	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12.95
3.933,7	1.236,9	1.400,3	3.770,4

La Ragioneria Centrale ha evidenziato il notevole ritardo con cui l'Amministrazione trasmette gli atti, ritardo che rende difficoltosa l'attività di controllo.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n.160/1975. Inoltre, altre entrate sono state costituite dal trasferimento degli stanziamenti iscritti sui cap. 8055 e 8056 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n.845/1978. Ulteriori risorse sono affluite a seguito dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo per il finanziamento delle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

La competente Ragioneria ha evidenziato che le risultanze della gestione non corrispondono con quelle scaturenti dagli estratti conto dell'istituto di credito cassiere, per un complessivo importo di 17,7 mld, in quanto l'Amministrazione non ha contabilizzato in uscita un pagamento disposto al limite di chiusura dell'esercizio dall'istituto cassiere su ordine del Pretore di Roma, con l'anomalia che, nell'esercizio 1996, è stata imputata a conto residui una erogazione di fatto avvenuta nel 1995. A ciò si aggiunga che non è stata contabilizzata in entrata la somma di 20,1 mld proveniente dal Fondo Sociale Europeo, che risulta accreditata sul c/c aperto presso la tesoreria centrale.

La situazione dei residui attesta: residui attivi per 1 mld e passivi per 2.253,7 mld, di cui 1.140,1 provenienti dalla competenza e 1.113,6 dagli esercizi precedenti.

2.2 Gestioni fuori bilancio

2.2.1 L'art 26 della legge n. 559/1993 ha disposto la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio con esclusione dei fondi di rotazione, delle attività disciplinate dagli articoli da 1 a 19 (ricondotte in gran parte in bilancio ovvero mantenute fuori bilancio). Sono state mantenute in

essere, ai sensi del d.l. n. 75/1993 n.8, convertito in legge n. 68/1993 le gestioni fuori bilancio delle casse conguaglio, in quanto estranee all'area di competenza della legge n. 559/1993.

Particolarmente complessa è stata l'attuazione della normativa in materia di protezione sociale, regolata da diversi decreti leggi che hanno prorogato il termine entro il quale la gestione delle relative disponibilità doveva riconfluire nel bilancio statale. Da ultimo, la legge n. 556/1996, art.9, di conversione, con modificazioni del d.l. n. 437/1996 ha fissato al 1° gennaio 1997 il termine per l'attuazione dell'art. 5 della legge n. 559/1993.

A) - Gestioni fuori bilancio ricondotte in bilancio (art 1-19 della legge n. 559/1993).

B) - Gestioni fuori bilancio immediatamente soppresse ai sensi dell'art. 26 della legge n. 559/1993.

Sono state individuate 93 gestioni fuori bilancio, suddivise in 27 gestioni chiuse, 10 gestioni consegnate e con chiusura in corso, 22 gestioni affidate al commissario liquidatore e 34 gestioni da definire (da consegnare o archiviare). Di queste 34 gestioni, 5 sono in corso di archiviazione in quanto non sussistono operazioni liquidatorie da effettuare, mentre per le altre, sussistendo ancora opere in attesa di collaudo e di conseguente finanziamento, sono in corso di definizione gli ulteriori adempimenti tecnici e contabili (tabelle da 1 a 4).

Si stanno, altresì, definendo le operazioni di liquidazione del Fondo di previdenza per il personale degli Uffici del lavoro e della massima occupazione (U.L.M.O.).

C) - Gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione.

C. 1 *Ministero delle finanze*

- Gestione dei beni confiscati: d.l. n. 230/1989, convertito in legge n. 282/1989; - Esercizio 1994.

Organismo gestorio: amministratore giudiziario il cui conto di gestione è approvato dalle Direzioni compartimentali del territorio.

Nella sede del controllo, la Corte dei conti ha osservato una generale, tardiva presentazione dei rendiconti ed, in alcuni casi, una omissione della presentazione stessa. A seguito dei rilievi della Corte, l'Amministrazione si è attivata e nel corso degli ultimi due esercizi sono stati presentati diversi rendiconti.

L'Amministrazione ha comunicato che nel 1994 risultano pervenute 13 relazioni, i cui fondi cassa ammontano a complessivi 377 ml.

- Organismi concernenti l'attività sociale della Guardia di finanza:

- ENALOTTO

- Uffici Provinciali IVA: d.P.R. n. 633/1972, art. 38 bis; decreti del Ministro delle Finanze 23 luglio 1975 e 15 febbraio 1979;

C. 2 *Ministero dei trasporti e della navigazione (ex Ministero della marina mercantile)*

Se non superano i 100 milioni:

1) Depositi di terzi per le spese di istruttoria delle concessioni demaniali marittime (organi gestori: Capitanerie di porto); d.P.R. n. 328/1952, artt. 11, 17 e 51.

2) Depositi per controversie gente di mare (organi gestori: Capitanerie di porto); r.d. n. 328/1942, art. 350.

3) Ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse; r.d. n. 327/1942, art. 195.

4) Depositi cauzionali per danni causati ad impianti ed opere portuali (organi gestori: Capitanerie di porto); r.d. n. 327/1942, art. 75.

5) Ricavato dalla gestione di recuperi e vendita oggetti ritrovati (organi gestori: Capitanerie di porto); r.d. n. 327/1942, artt. 508 e 511.

6) Fondo per il collocamento gente di mare e movimento ufficiali (organi gestori: Capitanerie di porto); legge n.562/1926 e legge n. 3042/1928.

7) Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri (organi gestori: Capitanerie di porto); r.d. n. 327/1942, art. 583.

C 3) Casse conguaglio

Autorità vigilante: Ministero del tesoro.

La disciplina generale è contenuta del d.lgv. n.98/1948. Tali gestioni sono state escluse dalla soppressione dall'art. 25, comma 5 del d.l. n. 8/1993, convertito nella legge n. 68/1993.

- Cassa conguaglio gas di petrolio liquefatto (provvedimento C.I.P.) n. 44 del 28 ottobre 1977⁴. La gestione è affidata ad un Comitato e doveva provvedere alla perequazione dei costi di trasporto di gas di petrolio liquefatto, al fine di garantire riferimenti e costi uniformi nelle diverse zone del territorio nazionale. Dal 1° gennaio 1983 interveniva in favore degli operatori nella misura prestabilita dal Comitato interministeriale prezzi, a seconda dei paesi di provenienza, per ogni chilometro di prodotto trasportato o cabotato. Dal 1° gennaio 1992 è stata disposta la cessazione del sovrapprezzo con il quale si faceva fronte agli interventi e da tale data la gestione è finalizzata esclusivamente alla soluzione di situazioni di sofferenza. Con decreto ministeriale l'attività liquidatoria è stata prorogata al 31 dicembre 1997 e le spese della Cassa si sono notevolmente ridotte, limitandosi l'attività di gestione alla definizione delle situazioni pregresse nel settore dei rimborsi alle aziende di trasporto, ed alla concessione degli indennizzi ai gestori di distributori carburanti.

Esercizio 1995

(in miliardi)		
Entrate	Uscite	Fondo cassa al 31.12.95
7,7	26,3	130,0

Dall'esame dei risultati dei tre esercizi finanziari, dei quali si conoscono i dati contabili (1992-1994), si evidenzia un andamento decrescente dal lato delle entrate, per effetto della cessazione della contribuzione sul G.P.L. e sulla benzina.

Anni	Entrate (in mld)
1992	50,8
1993	10,2
1994	7,7

- Cassa conguaglio per il settore elettrico: ha un bilancio consuntivo tenuto con il metodo della partita doppia, conformemente ai principi della gestione finanziaria di competenza.

Rendiconto esercizio 1994

(in miliardi)			
Fondo cassa al 1.1.94	Entrate	Uscite	Fondo cassa al 31.12.94
2,4	11.959,7	11.955,7	6,5

⁴ In sede di controllo successivo sulla gestione, è in corso un'attività istruttoria della Corte dei conti, con riferimento agli esercizi dal 1990 al 1994.

Alle iniziali finalità perequative e compensative di costi fra imprese elettriche, si sono affiancate finalità di carattere agevolativo, contributivo e di rimborso di particolari oneri anche ad imprese non elettriche.

- Cassa conguaglio per il settore telefonico.

La Cassa è stata soppressa e posta in liquidazione.

Rendiconto relativo all'esercizio 1995

(in miliardi)			
Fondo cassa al 1.1.1995	Entrate	Uscite	Fondo cassa al 13.12.95
0,1	3.314,8	3.315,6	- 0,6

- Cassa conguaglio acquedotti genovesi: provvede alla perequazione dei costi sostenuti da tre grandi aziende di acquedotti (Azienda municipale acqua e gas di Genova, Acquedotto De Ferrari Galliera, Acquedotto Nicolay), mantenendo l'unificazione delle tariffe nella città di Genova.

Non sono stati trasmessi i dati relativi agli esercizi 1995 e 1996, mentre sulle risultanze del rendiconto 1994 si è riferito nella precedente relazione

Si segnalano le seguenti tre gestioni fuori bilancio:

- il Fondo istituito presso la Sezione speciale per il credito alle piccole e medie industrie, istituito presso la Banca nazionale del lavoro, per la concessione di mutui; il Fondo è stato dotato di disponibilità per 350 ml, l'organo deliberante è la Commissione per l'incremento industriale presso il Provveditorato regionale Commissario di Governo di Trieste;

- il Fondo per l'incremento edilizio, gestito dalla Cassa di risparmio di Rieti al fine di incrementare l'edilizia abitativa; l'organo deliberante è la Commissione per l'incremento edilizio presso il Provveditorato Generale OO.PP. del Commissario di Governo di Trieste;

- il Fondo per agevolare gli artigiani e le imprese artigiane nell'acquisto di scorte, strumenti di lavoro e immobili in cui svolgere la propria attività lavorativa e per superare momenti di illiquidità; gestito dalla Cassa di risparmio di Rieti, che presenta mensilmente alla Direzione delle finanze del Commissario di Governo di Trieste, l'elenco delle operazioni effettuate e di quelle respinte, ha avuto assegnate disponibilità per 350 ml.

Le suddette tre gestioni fuori bilancio non risultano in via di soppressione.

- Attività di protezione sociale

In materia di attività di protezione sociale si è già fatto cenno alla legge n. 556/1996 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 437/1996, che ha definitivamente stabilito al 1° gennaio 1997, il termine per dare attuazione al disposto dell'art. 5 della legge n. 559/1993. Devono, pertanto, essere emanati i regolamenti previsti dal citato art. 5 e dall'art. 9 della legge n. 556/1996, che devono disciplinare l'affidamento del servizio in concessione in via di principio e la gestione diretta in via eccezionale per le mense obbligatorie di servizio.

Presso il Ministero della Difesa le mense di servizio a pagamento sono state incluse fra gli organismi di protezione sociale dei dipendenti, sotto il profilo ordinamentale e organizzativo. A differenza delle mense obbligatorie di servizio, che generalmente operano interamente in bilancio, le mense a pagamento hanno posto in essere gestioni fuori bilancio, con entrate che non provengono dal bilancio statale e con spese che non gravano sul medesimo bilancio. Sono state,

pertanto, assoggettate alla normativa dettata dalla legge n. 1041/1971 e dal d.P.R. n. 689/1977 per le gestioni fuori bilancio.

In materia di gestione delle mense obbligatorie di servizio, istituite presso il Ministero della Difesa, la Corte dei conti⁵, in sede di controllo sulla gestione, ha osservato che la più volte richiamata legge n. 559, pur riconoscendo la tradizionale attività di protezione sociale svolta nell'ambito delle forze armate, ha fissato precisi confini tra gli oneri a carico del bilancio statale e gli oneri a carico dei beneficiari. L'Amministrazione conferisce i locali, le infrastrutture e gli impianti, ma non deve sopportare le spese di funzionamento e di personale. Da ciò ne consegue, che, in questa fase di revisione delle mense di servizio a pagamento, che andrebbero ricondotte nell'ambito dell'attività di protezione sociale, si dovrebbe prescindere da qualsiasi riferimento al controvalore nella fissazione dei prezzi dei pasti.

Inoltre, la cessazione delle gestioni fuori bilancio, con la riconduzione in bilancio dell'attività di protezione sociale, dovrebbe porre fine a tutte le situazioni gestorie di fatto in contrasto con la normativa delle gestioni fuori bilancio.

3. Altre gestioni fuori bilancio

- Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (legge n. 432 del 27 ottobre 1983). Sotto il profilo della natura del Fondo e dei conseguenti profili gestionali, la Corte dei conti, Sezione del controllo n. 131/94 del 10 febbraio 1994, ha configurato una gestione fuori bilancio ai sensi della legge n. 1401 del 1971.

Sono state, inoltre, individuate le seguenti gestioni fuori bilancio di fondi pubblici amministrate non nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato.

a) Gestione fuori bilancio istituita con la legge n. 219/1981, per la concessione di contributi ad imprese industriali delle regioni Basilicata e Campania danneggiate dal terremoto del 1980/1981.

Organismo gestorio: Mediocredito Centrale S.p.a.

b) Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi (art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295); organismo gestorio: Mediocredito Centrale. Il Fondo è destinato alla corresponsione di contributi agli interessi su finanziamenti concessi da istituti di credito alle imprese per diversi interventi previsti da leggi agevolative.

c) Interventi a favore delle imprese colpite da calamità naturali; organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

c.1) Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi su finanziamenti concessi per la ripresa economica nei territori colpiti da calamità naturali (legge 23 dicembre 1966, n. 1142 e legge 16 febbraio 1995, n. 35 art. 2).

c.2) Fondo per la concessione di contributi a fondo perduto alle imprese danneggiate da eventi alluvionali del novembre 1944 (legge 116 febbraio 1995, n. 35 art. 3 bis).

c.3) Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da finanziamenti concessi per la ripresa economica dei territori colpiti da calamità naturali (legge 23 dicembre 1966, n. 1142 e legge 16 febbraio 1995, n. 35).

d) Fondo per la concessione di contributi a Fondo perduto e crediti finanziari agevolati alla Repubblica di Malta (legge 23 agosto 1988, n. 384 e legge 5 febbraio 1992, n. 101). Le leggi richiamate hanno dato esecuzione ai protocolli italo-maltesi del 1986 e del 1990 relativi all'assistenza finanziaria, economica e tecnica tra Repubblica di Malta e Repubblica Italiana. Complessivamente, il Mediocredito Centrale gestisce 90 miliardi (52 come contributo a fondo perduto e 38 come credito finanziario) per il protocollo del 1986 e lire 120 miliardi (70 come contributo a fondo perduto e 50 come credito finanziario) per il secondo protocollo.

⁵ Sezione del controllo, deliberazione n. 72/1997.

Successivamente all'ultimo protocollo del 28 marzo 1994, notificato con legge 12 maggio 1995, n. 209 il Fondo verrà gestito direttamente dal Ministero del Tesoro. Al 31 dicembre 1995 la consistenza del Fondo ammonta a 110,0 miliardi.

e) Fondo centrale di garanzia di cui alla legge 12 agosto 1977, n. 675 per finanziamenti a medio termine concessi da banche a piccole e medie imprese industriali ed a consorzi e società consortili, anche in forma di cooperativa. Le leggi n. 64 del 1986 art. 15 e n. 317 del 1991 hanno esteso l'intervento del Fondo per garanzie per il credito di esercizio a piccole e medie imprese industriali e per garanzie su finanziamenti a medio termine. Finalità del Fondo è il superamento delle difficoltà di piccole e medie imprese

f) Gestione delle disponibilità dello Stato per la concessione di contributi per l'integrazione dei Fondi rischi costituiti da consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi (legge 5 ottobre 1991, n. 317, art. 31).

g) Fondo centrale di garanzia per le operazioni di credito al commercio (legge 10 ottobre 1975, n. 517, art. 7); il Fondo è stato costituito per la copertura di rischi connessi ai finanziamenti a medio termine concessi dalle banche a piccole e medie imprese del settore commerciale non in grado di offrire idonee garanzie. Organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

h) Gestione delle disponibilità di cui alla legge 2 aprile 1986, n. 88 "Misure urgenti per il settore siderurgico"; organismo gestorio: Mediocredito Centrale.

i) Gestione del Fondo contributi di cui alla legge 31 dicembre 1962, n. 1834 e, sino alla legge 16 ottobre 1975, n. 492, per il pagamento degli interessi relativamente a crediti finanziari ai paesi esteri; organismo gestorio: Mediocredito centrale. Il Fondo è inattivo dal 1989 ed accerta una consistenza al 31 dicembre 1995 di 19.841 miliardi depositata presso la Tesoreria dello Stato.

l) Fondo gestito dall'Artigiancassa

Normativa di riferimento: legge 25 luglio 1952, n. 949: l'art. 37 ha istituito un fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane. La dotazione iniziale del Fondo era di 1.500 miliardi, successivi provvedimenti hanno disposto rifinanziamenti.

m) Comitato per l'intervento nella SIR: Società Italiana Resine S.p.A.

Normativa di riferimento: legge 28 novembre 1980, n. 784. La legge, nel disporre un piano per il risanamento del gruppo SIR, ha tra l'altro, previsto la nomina da parte del Governo, di un Comitato che doveva affiancare l'ENI nel piano di risanamento.

Allegato I

ELENCO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SOPPRESSE
AI SENSI DELLA LEGGE 23/12/1993, N. 559, CHIUSE CON I DD.MM. INDICATI

DENOMINAZIONE ENTE	DECRETO DI CHIUSURA
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Progetto strategico pluriennale - Scienza e tecnologia per la valorizzazione dei beni culturali" - Opificio pietre dure e laboratorio di restauro - Firenze	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123 e G.U. 01.07.1996 N. 152
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Indennità per verifiche fuori ufficio per l'esportazione di oggetti di antichità e d'arte" - Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Vendita biglietti Galleria d'arte moderna" - Soprintendenza per i beni artistici e storici di Firenze	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Gestioni fondi C.N.R. e Ministero affari esteri" - Soprintendenza speciale al Museo nazionale preistorico ed etnografico "Luigi Pigorini"	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123
G.F.B. - MINISTERO DELL'INTERNO "Gestione stralcio della ex Cassa sovvenzioni servizi antincendi e degli ex corpi dei vigili del fuoco"	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Gestione dei fondi dell'Agenzia per il mezzogiorno" - Soprintendenza archeologica per il Lazio - Roma	D.M. 28.12.1995 IN G.U. 28.05.1996 N. 123
G.F.B. - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI "Progetti integrati mediterranei"	D.M. 23.12.1994 IN G.U. 18.02.1995 N. 41
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica di Pompei - "Fondi regionali"	D.M. 20.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica di Pompei - "Fondi C.N.R."	D.M. 20.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni artistici e storici di Milano - "Indennità per verifiche fuori ufficio per l'esportazione di oggetti di antichità e d'arte"	D.M. 20.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni ambientali e architettonici di Napoli - "Fondi protezione civile" C. 1930	D.M. 13.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Perugia - "Vendita cataloghi e pubblicazioni della Galleria Nazionale dell'Umbria"	D.M. 13.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Perugia - "Interventi urgenti a salvaguardia dei beni culturali colpiti"	D.M. 13.12.1996

dal terremoto del 29/04/1984 in Umbria"	
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Gestione dei fondi dell'Agenzia per il mezzogiorno" - Soprintendenza archeologica di Pompei	D.M. 13.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza, archeologica di Ancona - "Canoni riprese fotografiche"	D.M. 13.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni ambientali e architettonici di Napoli - "Fondi regionali"	D.M. 13.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni artistici e storici di Verona - "Riprese fotografiche"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica per l'Etruria meridionale - Roma - "Contributo di ricerca C.N.R."	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni artistici e storici per le province di Firenze, Pistoia, Prato - Firenze - "Proventi derivanti dalla vendita a terzi di stampe e negativi fotografici"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica per l'Etruria meridionale - Roma - "Convenzione per lavori urgenti antica Cassia- ANAS"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza beni artistici e storici di Verona - "Ufficio esportazione"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica per l'Umbria e Perugia - "Missioni per conto terzi"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI "Gestione fondi C.N.R." - Istituto centrale per la patologia del libro - Roma	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. RISORSE AGRICOLE E FORESTALI "Fondo di previdenza del personale dei soppressi Uffici dell'alimentazione"	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica per l'Umbria e Perugia - "Interventi urgenti a salvaguardia dei beni culturali colpiti dal terremoto del 29/04/1984 in Umbria" C.S. 1228	D.M. 12.12.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI Soprintendenza archeologica di Taranto - "Missioni per conto terzi"	D.M. 12.12.1996

Allegato 2

ELENCO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SOPPRESSE
AI SENSI DELLA LEGGE 23/12/1993, N. 559, CONSEGNATE E CON CHIUSURA IN CORSO

DENOMINAZIONE ENTE	PEOVV. ASS. LIQUIDAZIONE
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Sopr. beni art. e storici di Napoli - "Fondi ex Agensud"	20.06.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Sopr. beni artistici e storici di Napoli - "Fondi regionali"	26.06.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Soprintendenza beni artistici e storici di Roma - "Fondi C.N.R."	14.10.1996
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Catanzaro	22.11.1996
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Torino	04.12.1996
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Venezia	20.03.1996
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Napoli	31.05.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali e architettonici di Napoli - "Fondi Cassa Depositi e prestiti"	29.05.1996
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Indennità di missioni eseguite per ragioni di ufficio a richiesta di privati e di enti non statali" - Sopr. arch. della Calabria (RC)	08.11.1995
G.F.B. - G.F.B. - ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO DI ROMA "Archivi della scienza e della tecnica - Contabilità speciale 1617"	28.11.1996

Allegato 3

ELENCO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SOPPRESSE
AI SENSI DELLA LEGGE 23/12/1993, N. 559, IN GESTIONE AL COMMISSARIO LIQUIDATORE

DENOMINAZIONE ENTE
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Sopr. beni architettonici artistici e storici di Campobasso - "Fondi ex Agensud" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Gestione dei Fondi dell'Agenzia per il Mezzogiorno" - Sopr. Arch. di Napoli e Caserta - Napoli - "in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Salerno - Fondi Europei Sviluppo regionale" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - P.C.M. - "ADEGUAMENTO DEL SISTEMA DI TRASPORTO NELL'AREA FLEGREA" (Gestione Commiss. fino al 31.12.1997)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI SALERNO - "Fondo Europeo sviluppo regionale" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI SALERNO - "Fondi regionali" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI SALERNO - "Fondi ex AGENSUD" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI CAMPOBASSO - "Fondi regionali" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI POTENZA - "Fondi regionali" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. BENI AMBIENTALI, ARCHITETTONICI, ARTISTICI E STORICI DI POTENZA - "Fondi ex AGENSUD" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. ARCHEOLOGICA DI SALERNO - "Fondi ex AGENSUD" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - SOPR. ARCHEOLOGICA DI NAPOLI - "Fondi CEE - programma operativi plurifondo" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Roma-Ostia - "Fondi consorzio malafede" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Roma-Ostia - "Fondi ANAS" (in gestione al Commissario Liquidatore)

G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Reggio Calabria - Fondi ex AGENSUD" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Potenza - Fondi ex AGENSUD" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Potenza - Fondi CEE - Programma operativo plurifunzionale (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Potenza - Fondi CEE - Progetti integrati Mediterranei" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Napoli - Fondi regionali - KYME" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Napoli - Fondi regionali - Il Piano annuale" (in gestione al Commissario Liquidatore)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Salerno - Fondi provincia" (in gestione al Commissario Liquidatore)

Allegato 4

ELENCO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SOPPRESSE
AI SENSI DELLA LEGGE 23/12/1993, N. 559, DA DEFINIRE (CONSEGNARE O ARCHIVIARE)

DENOMINAZIONE ENTE
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Milano - "Tassa di ingresso"
G.F.B. - MIN. AGR. E FOR. - "Aiuti alimentari ed indennità di compensazione"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni artistici e storici di Roma - "Forniture c/terzi"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni artistici e storici di Modena e Reggio Emilia - "Canone riprese fotografiche"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni artistici e storici delle Marche - Urbino - "Riprese fotografiche e Cinematografiche"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Bari - "Fondi ex CASMEZ"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Cagliari - "Progetti ristrutturazione beni culturali"
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Bari
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Museo nazionale di arte orientale" - Roma
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Soprintendenza beni artistici e storici di Siena"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Soprintendenza archeologica di Sassari - "Fondi ex AGENSUD"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni artistici e storici di Modena e Reggio Emilia - "Formazione e storia delle collezioni estensi. Nascita e sviluppo della Galleria Nazionale di Modena"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Sassari e Nuoro - "interventi finanziati ex AGENSUD"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza archeologica di Napoli - "Fondi commissario straordinario di Governo"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Caserta - "Fondi ex AGENSUD"
G.F.B. - MIN. LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE - "Fondo di previdenza del personale degli uffici del lavoro e della massima occupazione"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Ind. di missioni eseguite per ragioni di ufficio a richiesta di privati e di enti non statali" - Sopri. arch. dell'Abruzzo (CH)
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza beni ambientali e architettonici del Lazio - ROMA - "Itinerari turistico culturali nel Mezzogiorno"
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - Soprintendenza

archeologica di Torino
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Trento
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Ind. per verifiche fuori ufficio per l'esportazione di oggetti di antichità ed arte" - Soprintendenza beni artistici e storici di Venezia
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI - "Ind. per verifiche fuori ufficio per l'esportazione di oggetti di antichità ed arte" - Soprintendenza beni artistici e storici di Torino
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Bologna
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI, Soprintendenza beni ambientali architettonici, artistici e storici di Caserta - "Fondi europei per lo sviluppo regionale"
G.F.B. - MIN. LAVORI PUBBLICI - "Sovraccanoni grandi bacini imbriferi montani"
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Trieste
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI, Soprintendenza beni ambientali architettonici, artistici e storici di Sassari e Nuoro - "Interventi finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno"
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Cagliari
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Potenza
G.F.B. - MIN. BENI CULTURALI E AMBIENTALI, Soprintendenza beni ambientali architettonici, artistici e storici di L'Aquila - "Progetti ristrutturazione beni culturali"
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Palermo
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Milano
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - L'Aquila
G.F.B. - MIN. GRAZIA E GIUSTIZIA - "Spese per i giudizi relativi ai diritti di usi civici" - Roma

Capitolo VI

Conto generale del patrimonio

Sommario: **Premessa**

1. La classificazione del conto del patrimonio per funzioni obiettivo.
2. Gli indicatori patrimoniali.
3. La struttura del conto.
4. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria.
5. Le risultanze dell'esercizio 1996.
6. La gestione finanziaria.
7. Attività patrimoniali: 7.1 Crediti; 7.2 Partecipazioni; 7.3 I beni patrimoniali; 7.3.1 Beni immobili; 7.3.2 I beni considerati immobili ai fini inventariali; 7.3.3 I beni mobili.
8. Passività patrimoniali.
9. Conti delle amministrazioni autonome e delle aziende: 9.1 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; 9.2 Istituto agronomico per l'oltremare; 9.3 Ex-Azienda di Stato per le foreste demaniali.
10. Gestione dei magazzini militari: 10.1 Cenni generali; 10.2 Cenni sulle risultanze della gestione.

Premessa

La decisione delle Sezioni riunite alla quale si accompagna la presente relazione ha preso in esame, come nel precedente esercizio, l'intero rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1996, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, in conformità alla previsione dell'art. 24 della legge n. 468 del 1978.

Il congiunto esame dei due conti (conto del bilancio e conto del patrimonio) dell'intero rendiconto generale dello Stato consente di dare concreta applicazione al sistema delineato dalla legge n. 468 del 1978.

Il conto del patrimonio, secondo le disposizioni contenute negli articoli 22, 23 e 24 della medesima legge, costituisce parte integrante del rendiconto generale dello Stato e la presentazione da parte del Governo al Parlamento del disegno di legge comprendente l'approvazione del solo conto del bilancio costituisce incompleto adempimento dell'obbligo costituzionale di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

Tale situazione, che non consente al Parlamento di valutare i riflessi patrimoniali della gestione, comprensivi dei dati di tesoreria, riduce di fatto la significatività dello stesso esame parlamentare dei risultati globali (finanziari e patrimoniali) del settore statale.

Il conto è stato presentato alla Corte il 19 giugno 1997, ancora una volta in ritardo rispetto al precedente esercizio, oltre i termini previsti dall'art. 22, comma 3, della legge n. 468 del 1978 per il protrarsi delle procedure di chiusura dell'esercizio.

Il ritardo nella presentazione del conto del patrimonio è dovuto ad operazioni di contabilizzazione di alcune movimentazioni finanziarie relative alla gestione del bilancio intervenute successivamente alla presentazione ufficiale del conto stesso alla Corte (31 maggio) e che continuano a portare ad una sostanziale elusione del rispetto del termine di presentazione previsto dall'art. 23 della legge n. 468 del 1978.

Difatti, vengono rettificati e comunicati alla Corte in data successiva a quella di presentazione del conto del bilancio i dati definitivi del rendiconto generale dello Stato relativi alla gestione finanziaria riportati nel conto del patrimonio, nei tempi consentiti dalle complesse operazioni di chiusura che hanno coinvolto la Ragioneria Generale dello Stato, la Direzione generale del tesoro e la Banca d'Italia.

Una riclassificazione dei conti dello Stato, in applicazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 5 della legge 3 aprile 1997 n. 94, dovrebbe comportare una semplificazione di procedure e consentire una maggiore chiarezza espositiva dei risultati finali della gestione finanziaria nell'ambito del rendiconto generale dello Stato.

Ad una accelerazione delle procedure di chiusura dell'esercizio può contribuire la prossima applicazione dal 1 gennaio 1998 delle disposizioni contenute nel regolamento relativo alle nuove procedure di spesa e contabili, approvate con D.P.R. 20 aprile 1994 n. 367, con particolare riferimento alla rendicontazione in via informatica; ad esse dovrebbe accompagnarsi l'accorpamento ed il raccordo di adempimenti, attualmente svolti da uffici del Ministero del tesoro, connessi alla chiusura, nonché alle verifiche ed ai riscontri di regolarità di tutte le operazioni di pagamento.

Vengono per questo esercizio prese in esame le risultanze del conto generale del patrimonio e del riepilogo generale degli inventari, documento strettamente connesso al conto, rinviando per un esame dei riflessi della gestione patrimoniale sull'attività delle pubbliche amministrazioni a quanto riportato nelle relazioni riguardanti i singoli Ministeri e per quanto riguarda il processo di privatizzazione degli enti pubblici economici allo specifico capitolo del volume I della presente relazione sul conto del bilancio, alla quale si fa rinvio per ulteriori approfondimenti.

Pertanto, dal confronto dei dati contenuti nel conto generale del patrimonio e nel riepilogo generale degli inventari emergono significative differenze di valori dei beni immobili, con conseguente scarsa trasparenza e chiarezza nell'esposizione dei conti stessi.

Si riferisce, infine, in apposita sezione della presente relazione sui profili connessi alla gestione delle materie e dei beni che sono tenuti nei magazzini militari dello Stato.

1. La classificazione del patrimonio per funzioni obiettivo

1.1 L'esigenza di una valutazione integrata delle risultanze del conto del bilancio con quelle del conto del patrimonio per un giudizio significativo della gestione complessiva della finanza dello Stato è stato più volte espresso dalla Corte nelle sue relazioni annuali. In particolare, la Corte ha osservato la crescente inidoneità del bilancio dello Stato a rappresentare compiutamente gli andamenti della finanza pubblica ed ha constatato l'insufficienza della sola contabilità finanziaria per una valutazione complessiva dell'andamento della gestione dello Stato. Per una valutazione completa dei fatti della gestione pubblica è necessario affiancare alla contabilità finanziaria, che costituisce il parametro di raffronto per il rispetto dei vincoli e limiti giuridici posti annualmente dal Parlamento al Governo, una contabilità economica che ponga in risalto la redditività e la proficuità dell'impiego di risorse pubbliche e dell'utilizzo dei beni pubblici, con misurazioni dei costi dei servizi.

1.2 Già con il referto reso al Senato il 24 giugno 1995, la Corte ha rappresentato l'esigenza di una revisione della struttura del rendiconto e dell'organizzazione amministrativa al fine di aumentare la significatività delle scelte del Parlamento per definire le linee fondamentali delle "politiche pubbliche" nei grandi comparti dell'entrata e della spesa, nonché per valutarne gli effetti complessivi in sede di rendiconto.

A partire dalla relazione annuale per il rendiconto 1995 la Corte ha esposto i risultati del conto del bilancio incrociando la struttura per funzioni obiettivo con quella per centri di responsabilità. Diviene, pertanto, inevitabile completamento di tale iniziativa l'identificazione dei centri di costo e la costruzione di contabilità analitiche nell'ambito dell'introduzione di una contabilità economica come strumento base per la gestione, per la rendicontazione e per il controllo di gestione. In tal senso l'art. 5, comma 1, lett.h) della legge 3 aprile 1997 n. 94 prevede l'introduzione, ai fini della gestione e della rendicontazione, di una contabilità analitica per centri di costo e lo stesso art. 5, comma 2, stabilisce l'introduzione, per il conto del patrimonio, di un livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato (patrimoniali e demaniali) suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di una analisi economica della gestione patrimoniale.

In attesa dell'introduzione di modifiche normative per l'introduzione di una contabilità economica nell'ambito della gestione dello Stato, può comunque procedersi per quest'anno, a titolo sperimentale, esclusivamente all'individuazione di criteri metodologici idonei che possano portare ad una classificazione degli effetti economici della gestione quali emergono dal conto del patrimonio, comprensiva di tutte le operazioni di entrata e di spesa aventi riflessi patrimoniali. Difatti, solo per la spesa di bilancio la Corte ha potuto predisporre anche nel presente esercizio una classificazione per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità, mentre non è stata ancora completata una medesima analisi per quanto riguarda le entrate di bilancio.

1.3 Per una valutazione degli effetti patrimoniali della gestione occorrerebbe individuare pregiudizialmente tutte le operazioni iscritte nel conto del patrimonio che producono effetti sulla gestione, sia di carattere finanziario che di natura economica.

Preliminare sarebbe la distinzione tra aspetti finanziari ed aspetti economici della gestione: classificazione indispensabile per la rilevazione dei dati nei diversi conti generali del conto del patrimonio.¹

Per la rilevazione dei dati sarebbe necessario, inoltre, distinguere tra fatti permutativi (quali la riscossione di crediti, il pagamento di debiti, l'acquisto o la vendita di immobili), conseguenti ad operazioni di bilancio che si riflettono in misura di uguale importo nella gestione patrimoniale, e fatti modificativi, connessi a variazioni che intervengono direttamente nella gestione patrimoniale senza connessioni con il conto del bilancio dell'esercizio (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche e tutti i fatti che comportano variazioni nella consistenza patrimoniale).

1.4 Per i fatti permutativi, cioè connessi con la gestione di bilancio, occorrerebbe procedersi ad una loro riclassificazione per funzioni obiettivo, ai fini della valutazione dei riflessi patrimoniali delle operazioni finanziarie.

¹ Tra gli aspetti finanziari rientrano: il denaro esistente presso la Tesoreria centrale e presso le tesorerie provinciali e gli altri fondi disponibili presso banche; i residui attivi; i crediti di tesoreria; i residui passivi; i debiti di tesoreria. Tra gli aspetti patrimoniali rientrano:

a) beni patrimoniali disponibili, comprendente beni immobili, beni mobili, crediti, titoli di credito e beni di natura industriale (quali partecipazioni statali ed aziende autonome);

b) beni patrimoniali indisponibili, comprendenti beni immobili e mobili destinati ad un pubblico servizio, cose di interesse storico e artistico, armamenti e caserme;

c) debiti pubblici costituiti da passività consolidate, perpetue, redimibili e diverse, tra cui si includono anche le monete in circolazione emesse dallo Stato.

A tal fine sarebbe necessario evidenziare ed estrapolare da tutte le schede patrimoniali i capitoli di bilancio, che sono indicati avere riflessi sul conto del patrimonio, e quindi procedere ad una classificazione dei relativi importi, per le spese in termini di impegni e per le entrate in termini di accertamenti, per funzioni obiettivo per ciascuna amministrazione, sulla base della classificazione già sperimentata per il conto del bilancio nella presente relazione; classificazione eventualmente rivisitata in chiave critica e migliorativa. Come già detto, tuttavia, non è stata ancora completata una classificazione delle entrate di bilancio per funzioni obiettivo, che è propedeutica ad una analisi delle entrate aventi riflessi patrimoniali per funzioni obiettivo.

A facilitare tale compito, una volta completata la classificazione, potrebbe contribuire l'attuale informatizzazione del conto generale del patrimonio, nel quale sono riportati con capillarità tutti i capitoli di bilancio in questione relativi alle entrate ed alle spese.

L'obiettivo di tale riclassificazione sarebbe quello di evidenziare, in uno schema analogo a quello delineato per il conto del bilancio, tutti i riflessi patrimoniali delle operazioni di bilancio, cioè le entrate e le uscite effettive che si traducono in variazioni nette attive e passive con conseguente evidenziazione di risultati economici della gestione.

Le maggiori difficoltà potrebbero incontrarsi nella riclassificazione dei fatti modificativi del patrimonio, in quanto non connessi a specifici capitoli di bilancio nell'esercizio finanziario.

La rilevante significatività di carattere economico di tali fatti è connessa alla preponderanza dei riflessi sul reddito di esercizio di componenti positive e negative del reddito di esercizio, quali le rivalutazioni e le svalutazioni; in tal senso potrebbero costituire utile punto di partenza l'applicazione, nei limiti del possibile, delle disposizioni contenute nell'art. 71, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995.²

1.5 Una rilevazione sistematica di tutti gli elementi "rettificativi" ora esposti richiede tempi non brevi, l'accesso della Corte agli inventari tenuti dalle Ragionerie centrali ed una rilevazione di tutte le operazioni di gestione dello Stato per una classificazione coerente con tale rilevazione. In tale direzione spinge anche l'esigenza posta dalle direttive comunitarie di una classificazione in senso economico delle operazioni statali nel quadro di un conto consolidato patrimoniale ed economico del settore statale.

Sul piano metodologico occorrerebbe procedersi a:

a) all'individuazione dei capitoli di bilancio per i quali nelle schede patrimoniali risultano pagamenti imputati a "residui di bilancio", rilevazione dei dati finanziari e classificazione per funzioni obiettivo;

b) all'adozione, per i restanti fatti modificativi, del criterio della "strumentalità" dei beni o dei crediti o delle partecipazioni o dei debiti nel senso dell'individuazione delle "finalità" che con essi vengono perseguiti; ciò comporterebbe necessariamente la distinzione, nel corso della rilevazione, tra le diverse situazioni modificative (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche);

c) ad una classificazione dei valori relativi ai predetti fatti modificativi secondo le funzioni obiettivo delle diverse "finalità" alle quali le sopra indicate situazioni giuridiche attive e passive, monetariamente valutabili (es. beni e crediti), sono destinate;

² In particolare, è previsto che gli impegni finanziari di competenza sono rettificati, al fine di costituire la dimensione finanziaria di componenti economici negativi, rilevando i seguenti elementi: i costi di esercizi futuri, i risconti ed i ratei passivi; le variazioni in aumento od in diminuzione delle rimanenze; le quote di costo già inserite nei risconti attivi degli anni precedenti; le quote di ammortamento di beni a valenza pluriennale e di costi capitalizzati; l'imposta sul valore aggiunto per le attività effettuate in regime di impresa.

Per la costituzione della dimensione finanziaria di componenti positivi è prevista (art. 71, comma 4) la rilevazione dei seguenti elementi: i risconti passivi ed i ratei attivi; le variazioni in aumento o in diminuzione delle rimanenze; i costi capitalizzati costituiti dai costi sostenuti per la produzione in economia di valori da porre, dal punto di vista economico, a carico di diversi esercizi; le quote di ricavi già inserite nei risconti passivi di anni precedenti; le quote di ricavi pluriennali pari agli accertamenti degli introiti vincolati; imposta sul valore aggiunto per le attività effettuate in regime di impresa.

d) all'individuazione di criteri omogenei ed univoci per le diverse modificazioni (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche).

2. Gli indicatori patrimoniali

In attesa del completamento della classificazione del conto del patrimonio per funzioni obiettivo possono già dal presente esercizio proporsi alcune valutazioni sugli aspetti patrimoniali della gestione avvalendosi di indicatori patrimoniali (quozienti tra valori e quantità tratti dal rendiconto) che afferiscono a quella parte del consuntivo relativa al conto del patrimonio, chiarendone la struttura e consentendo analisi degli elementi che lo compongono. La somma algebrica dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che compongono il conto del patrimonio, purché suscettibili di valutazione in termini monetari, ne stabilisce la grandezza. Occorre distinguere tra beni e rapporti aventi natura finanziaria da quelli aventi natura economica; i primi esprimono una generica capacità di partecipare ai processi di produzione, quali gli acquisti effettuati nel corso della gestione che consentono la trasformazione di denaro in beni (fatti permutativi); i secondi fanno riferimento a fattori già acquisiti ed utilizzati, o da utilizzare, ed aventi talora durata pluriennale (come il debito patrimoniale).

Gli indicatori patrimoniali si presentano come indicatori di composizione, idonei a dimostrare in termini percentuali le variazioni subite durante un periodo di tempo più ampio (almeno due anni).

Gli indicatori di composizione si prestano anche a confronti tra le diverse parti del conto patrimoniale.

Per quanto riguarda l'esercizio 1996 sono stati individuati, a titolo sperimentale, i seguenti indicatori patrimoniali:

A) l'indicatore di redditività del patrimonio, consistente nel rapporto tra entrate patrimoniali e valore del patrimonio disponibile, costruito sulla base dei canoni di locazione per i beni patrimoniali e di concessione per i beni demaniali da raffrontare al valore dei beni dati in uso a terzi. Per una maggiore significatività della valutazione nel corso del periodo viene esposto anche il dato relativo al precedente esercizio 1995.

Secondo dati desunti dal riepilogo generale degli inventari, nell'esercizio 1995, su un valore complessivo di beni patrimoniali di lire 58.467,2 miliardi, i beni in uso governativo ed indisponibili perché destinati a pubblici servizi sono stati pari ad un valore di circa lire 52.589 miliardi; nel 1996 su un valore complessivo di beni patrimoniali di lire 58.214 miliardi, i beni in uso governativo ed indisponibili perché destinati a pubblici servizi sono stati pari ad un valore di circa 51.905 miliardi.

I beni disponibili sono stati pari a lire 5.412,9 miliardi nel 1995 e 5.833,6 miliardi nel 1996, una parte dei quali dati in uso ad enti pubblici, con un reddito annuo complessivo di lire 57,1 miliardi nel 1995 e di lire 54,4 miliardi nel 1996, entrambi in termini di riscossioni, con un indice di redditività pari a quasi l'1% nel 1995 e dello 0,9% nel 1996.

B) Il rapporto tra il valore del patrimonio immobiliare rispetto all'entità della popolazione, per determinare la quota pro-capite del patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda l'entità della popolazione, secondo dati forniti dall'ISTAT aggiornati al 31 dicembre 1995 ed al 31 dicembre 1996, il dato utilizzato è stato, rispettivamente, di 57.332.996 e di 57.460.977 unità. L'indicatore, risultante dal rapporto per il 1995 e per il 1996 di tale dato con i valori del patrimonio immobiliare, rispettivamente, di 58.467,2 miliardi e di 58.214 miliardi, è stato di 1.019.782 per il 1995 e di 1.013.112 per il 1996 (con una diminuzione dello 0,4%).

In definitiva, per ciascuna unità della popolazione il valore del patrimonio immobiliare è stato, nei due esercizi, di 1.019.782 e di 1.013.112.

C) Il rapporto tra il valore del debito patrimoniale consolidato rispetto all'entità della popolazione, per determinare la quota pro-capite del debito patrimoniale, che esprime l'entità di ripartizione del debito a lungo termine in relazione all'entità della popolazione; i dati riferiti a quest'ultima sono gli stessi del precedente indicatore.

Per quanto riguarda il debito patrimoniale risultante dalla somma del debito pubblico e dei debiti vari, secondo le risultanze del conto, i dati al 31 dicembre 1995 ed al 31 dicembre 1996 sono, rispettivamente, di 1.508.758 e di 1.701.911 miliardi, con un incremento di 193.154 miliardi. Ne risultano indicatori di debito patrimoniale pro-capite pari, nei due esercizi, rispettivamente, a lire 26.315.702 ed a lire 29.618.559, con un incremento in termini percentuali del 12,5%; tali indicatori sono espressivi di una tendenza allo spostamento verso le future generazioni del debito a non breve.

D) L'indicatore di equilibrio patrimoniale, determinato dall'esigenza che le obbligazioni a breve termine possono essere soddisfatte con crediti e disponibilità aventi medesimi tempi di liquidità e che il capitale immobilizzato sia finanziato con mezzi propri e con fonti a medio-lungo termine; la misurazione avviene rapportando il valore delle attività finanziarie alle passività finanziarie, il valore delle attività patrimoniali a quello delle passività patrimoniali.

Dal raffronto dei dati riferiti alle attività e passività finanziarie, per il 1995 pari a 619.272 miliardi di attività e 1.113.847 miliardi di passività, si ha un indicatore di 55,6 %, mentre per il 1996 si sono avute 875.917 miliardi di attività e 1.334.814 miliardi di passività, si ha un indicatore di 65,6 %; si denota per l'esercizio 1996 una tendenza all'incremento di tale indicatore, soprattutto connesso all'incremento delle attività finanziarie.

Per quanto riguarda le attività e passività patrimoniali, dal raffronto dei dati riferiti agli esercizi 1995 e 1996, (247.336,6 miliardi e 257.195,6 miliardi di attività, con un incremento di 9.859 miliardi e dell'8,4 %; 1.544.044 miliardi e 1.740.167 miliardi di passività, con un incremento di 196.123 miliardi e del 12,7%) si hanno indicatori, nei due esercizi, pari al 16% ed al 14,7%. In altri termini, le attività patrimoniali hanno coperto, nel corso degli esercizi 1995 e 1996, appena un quarto delle passività patrimoniali, con conseguente scopertura della restante parte di obbligazioni a medio-lungo termine.

E) L'indicatore del grado di redditività dei crediti dello Stato, determinato dal rapporto tra gli interessi attivi maturati nel corso dell'esercizio per tutti i crediti nel loro complesso e per tipologie di credito e la consistenza di valore dei crediti stessi, in termini di accertamenti.

Tale indicatore è stato calcolato sulla base delle indicazioni contenute nelle schede patrimoniali e si riferiscono per il 1996 quasi esclusivamente a crediti concessi ad enti pubblici ed aziende ed istituti privati (ISVEIMER, Cassa per la formazione delle piccole proprietà contadine, MEDIOCREDITO CENTRALE, Istituti per il credito agrario, Enti ed istituti di credito, ENEA) ad eccezione di alcuni crediti concessi ad agricoltori vari.

Dai dati in possesso della Corte risulta un tasso di redditività per il 1996 pari al 3,84%, che pone in evidenza lo scarso grado di remunerazione dei crediti dello Stato, già in termini di accertamenti.

3. La struttura del conto

Sull'esigenza che vengano rappresentati nel conto, purchè suscettibili di valutazione monetaria, tutti i rapporti giuridici attivi e passivi tra Stato ed organismi ed enti pubblici si è riferito ampiamente nelle relazioni dei precedenti esercizi e ad esse si rinvia per ulteriori approfondimenti.

Il conto del patrimonio dello Stato dovrebbe esporre, anche in allegato, un quadro completo ed esaustivo degli apporti e dei conferimenti patrimoniali nei confronti di organismi statali privi di

personalità giuridica, al fine di rendere trasparenti i raccordi tra la gestione del patrimonio statale e le dotazioni patrimoniali ad esso connessi dei predetti organismi.

Difatti, ad una attenuazione della significatività del conto patrimoniale contribuisce l'attuale iscrizione di trasferimenti di acquisti per beni mobili effettuati dallo Stato a favore di organismi ed organi statali, - come la Guardia di finanza, l'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e la Pubblica sicurezza -, ed il cui passaggio nelle relative dotazioni di consistenza non è indicato o richiamato nel medesimo conto.

Ad una minore chiarezza e leggibilità del conto contribuiscono, altresì, le situazioni di doppia iscrizione nel conto del patrimonio, già rilevate dallo scorso esercizio, per apporti relativi alle dotazioni di tali organi, confluenti in parte come liquidità tra i debiti di tesoreria in specifici conti correnti infruttiferi.

I conferimenti relativi ai medesimi organismi per il 1996 sono riportati nell'allegato prospetto 1, precisando tuttavia che le relative situazioni patrimoniali sono strutturate seguendo le impostazioni previste dal codice civile.

Analoga situazione è stata constatata con riferimento alla iscrizione degli apporti di beni considerati immobili agli effetti inventariali, come le linee ferrate e gli impianti fissi, nei conferimenti di beni per le società di trasporti in gestione governativa; essendo stata constatata la non concordanza tra la iscrizione dei conferimenti nel conto del patrimonio e i dati esposti nelle situazioni patrimoniali delle singole società.

Andrebbero studiate forme di raccordo anche tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

Queste considerazioni sui limiti attuali del conto del patrimonio sottolineano l'esigenza della adozione di un conto economico. Per introdurre una contabilità economica per lo Stato, da affiancare alla contabilità finanziaria, dovrebbero essere apportate altre modifiche strutturali del conto patrimoniale per consentire indici di valutazione di carattere economico.

Andrebbe migliorato ed arricchito ulteriormente l'attuale conto rendite e spese, parte integrante del conto generale del patrimonio, per consentire valutazioni di carattere economico.

Attualmente solo i movimenti di bilancio vengono presi in considerazione, ovviamente depurati dalle entrate e dalle spese che non hanno prodotto effetti patrimoniali; tale classificazione viene effettuata a livello di categorie di bilancio, tenendo conto della natura dei cespiti per l'entrata e della analisi economica per la spesa.

Ai fini dell'introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato andrebbero migliorati ed arricchiti gli elementi illustrativi sull'andamento dei risultati gestori; le valutazioni sui costi di funzionamento dei servizi dovrebbero essere adeguate ai fini della introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato.

Le difficoltà di rilevazione dei punti di concordanza derivano dalla attuale struttura del bilancio che non consente una analisi degli stanziamenti di entrata e di spesa con riflessi sul patrimonio.

Andrebbero studiate, in sede di attuazione della riforma del rendiconto generale dello Stato prevista dall'art. 5 della legge n. 94 del 1997, opportune codificazioni da introdurre nel bilancio che rendano di chiara leggibilità i raccordi tra i due conti e quindi la evidenziazione degli effetti del conto del bilancio sul conto patrimoniale.

Potrebbe essere studiata la compilazione, al pari di quanto già sperimentato da alcune regioni ad autonomia ordinaria, di un prospetto dimostrativo degli effetti della gestione di bilancio sul conto del patrimonio in ragione dei programmi, consentendo verifiche circa l'incidenza sul patrimonio degli oneri sostenuti per la realizzazione dei programmi stessi.

Tale prospetto dovrebbe anticipare uno studio metodologico di fattibilità di un conto economico e patrimoniale per programmi e per funzioni obiettivo che possa consentire valutazioni complessive e per singoli settori delle scelte gestionali.

Per quanto riguarda i raccordi tra conto del bilancio e conto del patrimonio vengono esposti negli allegati prospetti 2/A e 2/B i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi, rappresentati nei due conti che pongono in evidenza i punti di concordanza con riferimento alla gestione del bilancio. Da tale esposizione viene in evidenza che, per quanto riguarda i residui attivi, l'attuale esposizione delle somme riscosse e da versare non consente di individuare la parte dei residui versati che si riferisce alle riscossioni dell'esercizio e la quota parte riferita a precedenti esercizi, con negativi riflessi sulla chiarezza espositiva delle risultanze del rendiconto.

Sarebbe opportuna, per una migliore chiarezza espositiva, anche una diversa scritturazione nelle schede dei dati relativi a pagamenti imputati a residui di bilancio che attualmente risultano iscritti tra i "fatti modificativi"; per alcune partite è stata rilevata l'iscrizione tra le sopravvenienze e le rettificazioni di dati riferiti a contabilità di esercizi precedenti tardivamente presentati o differiti per il contenimento del disavanzo della gestione di bilancio.

Per un migliore raccordo tra attività contrattuale e relativi effetti patrimoniali nei decreti approvativi dei contratti andrebbe infine indicato, oltre che l'apporto modificativo nella consistenza patrimoniale, anche l'indicazione della relativa scheda patrimoniale.

4. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria

A rendere scarsamente leggibile la dimostrazione dei punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio contribuisce l'attuale prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio, già iscritte nel conto del bilancio, ed a quelle di tesoreria.

Difatti, le partite iscritte nel conto n. 1 (Attività finanziarie: crediti di tesoreria, conto di cassa, denaro presso agenti della riscossione, residui attivi) e nel conto n. 4 (Passività finanziarie: debiti di tesoreria, residui passivi di bilancio), pur migliorate nell'esposizione rispetto al precedente esercizio, si presentano ancora come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari.

Tenuto conto dell'incidenza di tali partite sulle risultanze finali della gestione, che comprendono i movimenti di tesoreria e gli effetti del bilancio sulla gestione finanziaria dello Stato, e dell'esigenza di una maggiore chiarezza espositiva nella separazione tra gestione di bilancio e quella di tesoreria appare necessario che venga adottata una classificazione che renda una più chiara rappresentazione nel conto patrimoniale e una migliore evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio. In tal senso, anche aderendo a quanto indicato nelle relazioni dei precedenti esercizi, l'art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94 del 1997 prevede una riorganizzazione dei conti di tesoreria in modo che siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base, nonché una diversa prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro.

Andrebbero posti in chiara evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel conto del patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio. In particolare, dovrebbero essere scorporati i flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli normativi nella gestione di tesoreria, la Corte sta avviando una classificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti) di tesoreria.

Dalla puntuale analisi di tutte le movimentazioni possono scaturire proposte per una diversa classificazione, in specifici sottoconti, dei crediti e dei debiti di tesoreria.

Le contabilità di tesoreria dovrebbero essere, in ogni caso, opportunamente ristrutturate, anche ai fini applicativi delle disposizioni previste nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, per definire un ampio quadro di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica di regolarità di

tutti gli elementi attivi e passivi in esse inclusi e per consentire gli accertamenti di concordanza tra operazioni di pagamento e versamento effettuati nelle predette contabilità rispetto ai relativi atti di ordinazione e di riscossione.

L'intero conto del patrimonio, anche per le esigenze applicative delle disposizioni di cui alla citata legge n. 20 del 1994 in tema di controllo successivo sulla gestione del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, deve essere fornito di una serie di informazioni necessarie per una migliore verifica, degli elementi attivi costitutivi dalle partecipazioni e dei loro mutamenti di valore (art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

L'arricchimento di notizie ed elementi potrebbe anche consentire valutazioni sulla rispondenza dei risultati perseguiti rispetto a quelli previsti con comparazioni di costi, modi e tempi di perseguimento degli obiettivi; valutazioni queste finalizzate alla verifica delle risultanze della gestione a regime delle quote azionarie statali nel rispetto degli indirizzi governativi e naturalmente delle disposizioni contenute nel codice civile e nello statuto delle medesime società.

5. Le risultanze dell'esercizio 1996

Il conto per il 1996 evidenzia un peggioramento patrimoniale di 150.587 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.941.869 miliardi.

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 266.502,7 miliardi, di gran lunga inferiore all'incremento delle poste passive (417.090 miliardi); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (1.133.113 miliardi di attività e 3.074.981 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci attive copre solo il 36,8 % di quelle passive, con un tasso di incidenza incrementato rispetto al precedente esercizio (32,6%).

Nell'esercizio 1996 si registra una consistenza complessiva dell'indebitamento di medio periodo di 1.704.018 che è ormai quasi pari alla ricchezza prodotta annualmente nel Paese (1.873.494 miliardi) (90,9%), dato tanto più significativo ove si consideri che esso non comprende il debito a breve termine (BOT).

6. La gestione finanziaria

6.1 Alla chiusura del 1996 le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 875.916 miliardi, attestandosi al 77,35% delle attività complessive, mentre le passività finanziarie hanno ormai sfondato il tetto del milione di miliardi risultando pari a 1.334.813 miliardi, ed hanno costituito il 43,4% delle passività complessive.

In cifre assolute, l'eccedenza passiva finanziaria nell'anno 1996 è ammontata a 458.897 miliardi, con un miglioramento di 35.677 miliardi, derivante da un aumento netto di 256.644 miliardi nelle attività e ad un incremento netto delle passività pari a 220.967 miliardi.

Il conto di cassa ha registrato entrate per 9.604.652 miliardi, delle quali 875.208 miliardi attinenti ad operazioni di bilancio ed il resto a movimenti compensativi dei crediti e debiti di tesoreria e del bilancio (rispettivamente 33.889, 1.697.713, 4.220.444 miliardi) nonché di girofondi (2.777.395 miliardi).

Gli incassi connessi ai debiti di tesoreria hanno riguardato per 399.974 miliardi i vaglia del tesoro e per 2.142.579 i conti correnti accesi presso la tesoreria.

I pagamenti (9.604.456 miliardi) attengono, poi, per 812.110 miliardi ad operazioni di bilancio ed a compensazioni negli elementi finanziari già accennati (86.721, 1.926.772, 4.001.455 miliardi per i crediti e debiti di tesoreria e per operazioni di bilancio e 2.777.395 miliardi per girofondi). Il conto di cassa si è chiuso con un aumento nella giacenza di 196.180 miliardi (da 245.265 a 441.445 miliardi).

I pagamenti connessi alla gestione dei debiti di tesoreria hanno riguardato per 397.565 miliardi i vaglia del tesoro e per 1.945.556 miliardi i conti correnti accesi presso la tesoreria.

Sempre tra i debiti di tesoreria la gestione dei buoni ordinari del tesoro espone incassi per 665.023 miliardi e pagamenti per 692.475 miliardi, con una diminuzione di consistenza nell'esercizio di 27.452 miliardi (- 6,66 %).

6.2 I crediti di tesoreria costituiscono la voce più consistente delle attività finanziarie e sono pari a 734.461 miliardi, con un incremento di 229.059 miliardi nel corso dell'esercizio, in conseguenza di aumenti per crediti nuovi per somme erogate pari a 1.926.772 miliardi e diminuzioni per crediti riscossi pari a 1.697.713 miliardi.

Le movimentazioni hanno riguardato anzitutto le disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale con una consistenza finale di 54.803 miliardi.

Sono stati registrati inoltre pagamenti da rimborsare alla Cassa depositi e prestiti, agli ex-Istituti di previdenza ed alle Amministrazioni varie per 134.743 miliardi, altri crediti per 492.975 miliardi (principalmente riferiti alle sovvenzioni del Tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmio), pagamenti da regolare relativi alle cedole dei BOT, ai titoli stralciati ed anticipazioni a favore delle regioni per 50.861 miliardi e operazioni del Contabile del portafoglio per 1.078 miliardi.

All'interno dei crediti di tesoreria, la partita di gran lunga più cospicua riguarda le "sovvenzioni dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni per pagamenti erariali e per il servizio vaglia e risparmio" (492.692 miliardi).

Con riguardo alla consistenza dei crediti sono da rilevare i pagamenti da rimborsare a favore di Amministrazioni varie per conti correnti accesi presso la tesoreria (116.880 miliardi, quasi raddoppiati rispetto al 1995; 64.641 miliardi).

Le cedole degli interessi sui buoni ordinari del tesoro in scadenza hanno comportato crediti per 22.463 miliardi, diminuiti rispetto al precedente esercizio (30.533 miliardi); per una semplificazione dei riscontri finali propedeutici alla chiusura di esercizio, tali operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sui buoni ordinari del tesoro, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione del debito.

Sono sensibilmente aumentati i crediti derivanti da operazioni del Contabile del portafoglio effettuati all'estero per conto dei ministeri (da 928 a 1.078 miliardi), il che indica un'espansione delle operazioni finanziarie verso l'estero (quali i crediti all'export).

6.3 Per quanto riguarda i debiti di tesoreria, il debito flottante, che ne rappresenta la parte più cospicua, ha registrato un lieve incremento, passando da 545.321 a 549.630 miliardi, pari all'0,8% (+ 4.309 miliardi).

Il risultato del presente esercizio di 549.630 riprende la tendenza, già avviata nello scorso anno, alla forte crescita del debito flottante registrata negli ultimi due anni: dopo la forte discesa registrata nel 1994: da 532.349 nel 1994 a 545.321 miliardi nel 1995.

Sempre tra i debiti di tesoreria si è avuta una forte crescita dei buoni ordinari del tesoro della "gestione risparmio postale in conto corrente fruttifero" presso la Cassa Depositi e Prestiti (+ 17.482 miliardi) (da 109.059 a 126.541).

Sempre tra i debiti di tesoreria, è da rilevare il lieve incremento dei conti correnti infruttiferi di "altre amministrazioni" (da 220.048 a 261.270 miliardi).

Il movimento dei vaglia del tesoro presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 7.261 miliardi, molto incrementata rispetto al precedente esercizio (4.852 miliardi); maggiore semplificazione delle procedure di chiusura di tali movimenti potrebbe conseguire ad una completa informatizzazione di tutte le operazioni.

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di oltre 800 mila miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 159.484 miliardi (145.689 miliardi nel 1995); sulle movimentazioni relative alle predette contabilità, nel quadro generale dei conti correnti di

tesoreria, appare necessario procedere ad una riclassificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti).

7. Attività e passività patrimoniali

7.1 Crediti

Il sottoconto risulta disaggregato in partite, ciascuna delle quali comprensive di diverse sottopartite accorpate secondo la natura del loro contenuto: fondi scorta, fondi di garanzia, fondi di rotazione, crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili.

Il valore del sottoconto è passato da 49.624 a 41.042 miliardi, con una diminuzione di 8.582 miliardi, (- 17,2%).

Le sottopartite più consistenti sono state quelle relative ai "fondi di rotazione" con 27.771 miliardi (+ 154 miliardi rispetto al 1995), ed ai "fondi di garanzia" con 5.238 miliardi (+ 824 miliardi rispetto al 1995). Una forte diminuzione ha riguardato gli "altri crediti non classificabili", passati da 10.022 a 955 miliardi (- 9.067 miliardi rispetto al 1995); la diminuzione è essenzialmente dovuta alle variazioni per 16.343,9 miliardi apportate nel "fondo ammortamento titoli di Stato", alle quali sono conseguite corrispondenti variazioni di valori nella parte passiva patrimoniale per ritiro di titoli del debito pubblico.

In diminuzione i "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito", passati da 3.211 a 2.584 miliardi (- 627 miliardi).

Un lieve incremento si è avuto nei "crediti concessi ad aziende ed enti privati" passati da 4.197 a 4.332 miliardi (+ 135 miliardi); tale risultato è anche conseguente all'aumento del capitale sociale del Banco di Sicilia (da 66 a 200 miliardi).

Per quanto concerne il recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna della Corte si riferisce in apposito capitolo della relazione alla quale si rinvia per ogni approfondimento.

Per quanto concerne le iscrizioni nel conto, si segnala che per i crediti in gestione al Ministero delle finanze sono iscritte somme pari a 250,8 miliardi, dovute dai contabili e dai funzionari dello Stato in conseguenza di decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti; rispetto al 1995 vi sarebbe stato una diminuzione di circa 22 miliardi.

7.2 Partecipazioni

Le partecipazioni sono passate da 106.029 a 116.404 miliardi, con un forte incremento di 10.375 miliardi.

Le partite di tale sottoconto sono distinte tra fondi di dotazione degli enti pubblici di gestione, partecipazioni al capitale di istituti di credito, partecipazioni in organismi internazionali ed altre partecipazioni non classificabili, azioni ed obbligazioni.

Elementi di giudizio in ordine alle tematiche emerse nell'attività di controllo sulla gestione degli enti trasformati sono esposti nella parte specifica della relazione dedicata al riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni.

In questa sede possono evidenziarsi i riflessi sul conto del patrimonio in conseguenza della trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni:

A) ENI: a fronte di una consistenza iniziale di 6.799 miliardi, si sono avute diminuzioni per alienazioni pari a 8.593,9 miliardi, insussistenze per "spese di gestione" per 278,2 miliardi ed aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 7.607 miliardi; la consistenza finale al 31 dicembre 1996 è stata di 5.534 miliardi.

B) IRI: nel 1996 è rimasta immutata la consistenza di 6.369,7 miliardi.

C) INA: anche tale consistenza è rimasta immutata in 1.375,2 miliardi.

D) IMI: a fronte di una consistenza iniziale di 242 miliardi, si sono avute diminuzioni per alienazioni pari a 493,4 miliardi, insussistenze per "spese di gestione" per 7,8 miliardi ed

aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 293 miliardi; la consistenza finale al 31 dicembre 1996 è stata di 33,9 miliardi.

Non si è ancora conclusa la procedura di passaggio dei beni dell'ex Azienda al nuovo Ente per le ferrovie dello Stato, recentemente trasformato in società per azioni in applicazione del decreto legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992.

L'apporto iscritto come partecipazione dello Stato alla società per un importo di 45.552 miliardi non tiene quindi conto delle risultanze degli accertamenti diretti all'individuazione dei beni da trasferire alla nuova società e quelli che residuano nella titolarità dello Stato.

Sono tuttora in corso di individuazione, in una procedura che coinvolge l'Ente Ferrovie S.p.A. e il Ministero delle finanze, i beni "nella disponibilità" dell'Azienda autonoma delle ferrovie alla data del 31 dicembre 1985, per i quali l'art.15 del d. l. n. 16 del 1993, convertito nella legge n. 75 del 1993, prevede il passaggio alla stessa società.

E' necessario che, all'atto del trasferimento della titolarità nei beni dall'ex Azienda all'Ente, si ponga il problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

7.3 I beni patrimoniali

7.3.1 Beni immobili

Secondo i dati contenuti nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva è passata nel 1996 da 23.353 a 24.610 miliardi, con un incremento di 1.257 miliardi; peraltro, dal riepilogo generale degli inventari dei beni immobili, trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, emergono valori di consistenza per il 1995 di lire 58.467,2 miliardi e per il 1996 di lire 58.214 miliardi. Tale discrasia, che è significativa di carenze organizzative e raccordi tra Amministrazioni competenti alla compilazione dei due documenti contabili, non consente di avere un quadro chiaro della consistenza complessiva dei beni immobili dello Stato. Da notizie acquisite presso il Ministero del tesoro è emerso che l'Amministrazione delle finanze ha proceduto, in via autonoma, ad aggiornamenti "in senso economico" dei predetti beni immobili, secondo criteri non chiaramente esplicitati e senza darne comunicazione alla competente ragioneria centrale per l'aggiornamento degli inventari, che costituiscono la base di riferimento per il conto generale del patrimonio e lo stesso riepilogo generale.

Con riferimento ai dati riportati nel conto, l'aumento più rilevante si è registrato nella partita relativa ai beni assegnati in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica, passata da 14.247 a 14.677 miliardi (+ 430 miliardi).

Le recenti iniziative dirette alla acquisizione di elementi conoscitivi completi dei beni statali da includere nel progetto di vendita previsto dall'articolo 2 della legge n. 35 del 1992 non hanno ancora raggiunto gli obiettivi prefigurati.

Difatti, sono stati rilevati alcuni primi dati su beni del patrimonio disponibile con caratteristiche di alienabilità totale o parziale, dati ritenuti di primo orientamento ai fini delle previste procedure di alienazione.

L'individuazione dei beni con caratteristiche di alienabilità totale o parziale ha comportato una complessa attività di rilevazione da parte dell'Amministrazione delle finanze.

L'Amministrazione delle finanze sta procedendo alla verifica degli elenchi compilati dalla SOGEI per accertare la corrispondenza:

- a) dei dati con le schede cartacee conservate negli schedari delle competenti Sezioni staccate del Demanio;
- b) degli identificativi catastali riportati nei tabulati con quelli rilevabili dagli archivi esistenti presso gli Uffici tecnici erariali;
- c) dei titoli di possesso dei beni demaniali con le risultanze degli archivi delle Conservatorie.

Da tale verifica tuttora in corso, oltre a discordanze con le risultanze del Catasto e delle Conservatorie immobiliari, è già risultata, secondo la stessa Amministrazione delle finanze, la scarsa attendibilità dei dati inclusi nei medesimi elenchi per imprecisioni ed inesattezze circa gli elementi in essi indicati.

Sotto altro aspetto gli stessi dati rilevati dalla SOGEI sono stati oggetto di rettifica da parte delle sezioni staccate dei compartimenti territoriali delle finanze in sede di risposta alle richieste formulate dalla Corte per la rilevazione degli elementi necessari per l'analisi speciale relativa alle occupazioni senza titolo.

Nel corso di tale indagine è risultato che alla società SOGEI sono stati forniti i dati relativi alle situazioni di occupazione abusiva già regolarizzate ed oggetto di determinazione del canone di concessione da parte dei competenti uffici finanziari; non sono invece stati segnalati i casi di nuove occupazioni abusive non regolarizzate, ancorché esistenti.

I tempi necessariamente non brevi per completare la rilevazione completa dei beni statali sono connessi alla situazione di pesante arretrato degli inventari dei fabbricati urbani e dei terreni, più volte accertata nella sede istruttoria del controllo, oltre che dalla previsione di organismi incaricati di compiti connessi alla gestione immobiliare, che poi non hanno concretamente funzionato.

E' stato trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, quale riepilogo generale degli inventari dei beni immobili relativo all'esercizio 1995, un elaborato relativo alla consistenza dei beni immobili patrimoniali di pertinenza statale che comprende elementi statistici non comprovati, riguardanti i beni patrimoniali dello Stato; sono riportati, distintamente a livello nazionale, regionale e provinciale, il numero dei beni, la superficie oltre che il numero dei vani e il valore dei fabbricati, la superficie e il valore dei terreni, il valore totale.

Dall'esame di tali dati, tuttora privi di riferimenti ad atti e fatti giuridici da cui traggono giustificazione e significato, emergono valutazioni molto basse e comunque inadeguate per i fabbricati; sembra urgente, in disparte alle conclusioni delle intraprese iniziative nella sede del controllo, procedere ad un aggiornamento ed una revisione dei valori iscritti.

L'aggiornamento dei dati e la ricognizione complessiva dei beni demaniali e patrimoniali statali sono divenuti obiettivi prioritari in quanto si è ritenuto di poter affidare, almeno per una quota, il risanamento dell'equilibrio della finanza statale ai ricavi della vendita dei beni del patrimonio immobiliare.

Secondo dati forniti dal Ministero delle finanze, nel 1995 sono stati ricavati da vendite effettuate circa lire 14,7 miliardi per n. 112 beni, per un importo di circa 131,1 milioni per bene venduto; per un'analisi dell'economicità delle vendite occorre dividere il ricavato per mq e per vani dei fabbricati venduti (tutti di piccole dimensioni); da tale analisi scaturisce un ricavato di circa 780 mila lire al vano, cifra del tutto inadeguata rispetto ai programmati obiettivi di risanamento della finanza pubblica e rispetto al "taglio" medio-alto degli appartamenti venduti (secondo le indicazioni della stessa Amministrazione delle finanze).

Sempre nel quadro dei programmi di dismissione dei beni dello Stato nel corso del 1996 sono avvenuti passaggi dei beni dal patrimonio indisponibile a quello disponibile per la vendita per un totale di 10.462 beni; i beni del patrimonio indisponibile sono rimasti sostanzialmente immutati: 4.943 assegnati in uso governativo e 12.971 destinati a pubblici servizi.

Oltre al censimento dei beni pubblici, sembrano ormai indifferibili il riordino del catasto e l'aggiornamento dei valori dei beni; ritiene inoltre la Corte necessario un più rigoroso rispetto della legislazione inerente le valutazioni ed i trasferimenti dei beni pubblici, insieme alla concreta applicazione del regime sanzionatorio in caso di violazioni, per consentire la realizzazione di una prima base per la gestione produttiva dei beni pubblici.

A tal fine l'art. 5 della legge n. 94 del 1997 prevede una classificazione del conto del patrimonio che ponga in evidenza i beni dello Stato (demaniali e patrimoniali) suscettibili di

utilizzazione economica della gestione del patrimonio; in tal modo sarà, tra l'altro, possibile porre in evidenza i costi annualmente sostenuti per la manutenzione straordinaria su beni demaniali suscettibili di valutazione economica, quali le autostrade di proprietà statale (Salerno - Reggio Calabria).

7.3.2 Beni considerati immobili ai fini inventariali (art. 7, commi 2 e 3, del regolamento di contabilità generale dello Stato).

La consistenza complessiva del conto è passata da 9.378,6 a 9.945,6 miliardi, con incremento, alla fine dell'esercizio, di appena 67 miliardi.

Per quanto riguarda i beni museali, le pinacoteche e le ferrovie in concessione che compongono tale conto, i valori ad essi attribuiti si presentano scarsamente aderenti alla realtà in conseguenza delle gravi lacune esistenti nella redazione e nell'aggiornamento degli inventari.

Da diversi esercizi viene osservato che i valori iscritti per le partite relative ai beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche non sono aggiornati rispetto alla loro reale consistenza.

Non hanno portato ad utili conclusioni i lavori del gruppo di studio istituito presso il Ministero per i beni culturali alla fine del 1995, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero del tesoro, con il compito di individuare criteri e parametri di aggiornamento dei valori dei predetti beni.

Nel 1996 i valori iscritti nelle partite stesse presentano le medesime caratteristiche di non aggiornamento già riscontrate nel precedente esercizio; i valori dei quadri e delle statue sono indicati per 1.390 miliardi, (1.277 miliardi nel 1995) e quelli delle raccolte bibliografiche per 2.620 miliardi (2.594 miliardi nel 1995). Il valore quasi immutato dei beni relativi alle raccolte bibliografiche non denota risultati concreti delle iniziative avviate per un aggiornamento dei valori rispetto alla realtà.

La consistenza delle partite relative alle ferrovie in concessione è passata nel 1996 da 5.467,1 a 5.894,9 miliardi, con un incremento di 427 miliardi.

Più in dettaglio la voce più cospicua è data dalle ferrovie in gestione diretta dello Stato ed in gestione governativa, ed a quelle in regime di concessione, con una consistenza complessiva di 2.314,1 miliardi (2.206,9 nel 1995), seguita dalla Ferrovia Metropolitana di Roma con un valore di 1.316 miliardi (1.067 miliardi nel 1995) e dalle attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione civile con un valore di 1.161 miliardi (1.098 miliardi nel 1995).

Altri valori sono stati per le linee ferroviarie, filoviarie, tranviarie pari a 688 miliardi.

Per tutte le partite di questo conto da anni risultano soltanto iscrizioni in aumento e nessuna variazione in diminuzione; per una maggiore chiarezza e trasparenza nell'iscrizione dei valori relativi ai beni in uso alle predette aziende occorrerebbe procedere al loro aggiornamento in relazione ai deprezzamenti conseguenti al costante utilizzo nei servizi gestiti dalle medesime aziende.

Come già detto in precedenza scarsa significatività del conto del patrimonio dello Stato consegue alla mancanza dei punti di concordanza tra le iscrizioni di dotazioni di linee ferrate e gli impianti fissi a favore di società di trasporti in gestione governativa e le dotazioni delle stesse società, che nella loro consistenza non sono indicate o richiamate nel medesimo conto.

Tale situazione, riferita ad alcune società, viene confermata anche per il 1996, secondo i dati esposti negli allegati prospetti 3.

Le linee ferrate e gli impianti fissi oggetto dei conferimenti di beni dello Stato sono iscritte nelle situazioni patrimoniali delle società di trasporti in gestione governativa che sono disciplinate da un regime privatistico; le gestioni, una volta avuta la disponibilità delle somme del Fondo comune, trasformano solo una parte di esse in beni patrimoniali, mentre le rimanenti disponibilità vengono fatte confluire come liquidità in apposito conto corrente infruttifero di tesoreria.

In applicazione del regime privatistico tutte le somme sono iscritte nel conto patrimoniale delle società, mentre in regime di diritto pubblico solo una parte viene effettivamente a

trasformarsi in beni patrimoniali dello Stato ed il resto in liquidità finanziarie; ne consegue che l'iscrizione nel conto del patrimonio dello Stato di beni conferiti alle predette società non ha una corrispondenza effettiva alle situazioni patrimoniali di queste ultime.

Andrebbero studiate forme di raccordo tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

E' stato accertato inoltre che per la gestione governativa per la Navigazione sui Laghi Maggiore, Como e Garda gli immobili acquistati con sovvenzioni statali non sono inventariati nelle scritture dei competenti uffici finanziari, mentre sono iscritti nello stato patrimoniale della gestione, pur trattandosi di gestione non dotata di autonoma personalità giuridica.

Analoga situazione si è verificata per quanto riguarda i natanti acquistati con fondi statali.

Gli stati patrimoniali delle singole società di gestione non risultano raccordate con il conto del patrimonio dello Stato; occorrerebbe dettare disposizioni per dare un contenuto tecnico giuridico autonomo alle predette situazioni e per consentirne una significativa presentazione in allegato al conto del patrimonio dello Stato.

7.3.3 I beni mobili

La consistenza complessiva dei beni mobili del 1996 è passata da 58.952 a 65.194 miliardi, con un incremento di ben 6.048 miliardi, pressochè esclusivamente riferito a quelli in dotazione del Ministero della difesa, passati, nel 1996 da 49.409 a 54.425 miliardi, con un aumento di 5.900 miliardi, pari al 12,1 %. Tali beni costituiscono ben l'83,4.% della consistenza complessiva.

La consistenza dei beni iscritti in pubblici registri è stata di 2.708 miliardi (2.476 miliardi nel 1995); nel suo ambito la parte più cospicua è quella gestita dal Ministero dell'interno (1.113,8 miliardi) seguita da quella del Ministero delle finanze (655 miliardi), e da quella del Ministero di grazia e giustizia (278 miliardi).

Le schede patrimoniali indicano i valori degli automezzi e degli altri mezzi iscritti nei pubblici registri quali risultano al momento del loro acquisto, sia in aumento che in diminuzione; non vi sono elementi che consentano la rilevazione del numero dei mezzi ai quali tali valori si riferiscono.

Per quanto riguarda la categoria degli armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti, che come già detto nelle relazioni dei precedenti esercizi, presenta la maggiore consistenza nell'ambito del sottoconto dei beni mobili, si ribadisce l'esigenza di una distinzione dei valori degli armamenti rispetto agli strumenti ed agli equipaggiamenti; in tal senso l'Amministrazione della difesa ha impartito specifiche direttive all'Esercito ed all'Arma dei carabinieri per un'elaborazione complessiva che esponga separatamente, in termini valutativi, i dati relativi ai viveri, vestiario e casermaggio (arredi e suppellettili).

Pur tenendo conto della peculiarità dei beni destinati ad assicurare la difesa nazionale, andrebbero rivisti i criteri di classificazione e ricercati più precisi collegamenti con le risultanze del bilancio finanziario; non è pertanto possibile mantenere la concentrazione in una unica categoria di beni aventi caratteristiche eterogenee.

Ad una migliore chiarezza espositiva potrebbe contribuire l'allocazione in apposita categoria di alcuni beni quali i sistemi d'arma terrestri, navali e veicoli.

Uno degli aspetti che rende difficile il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate di valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto.

Difatti, i valori dei beni iscritti in tale categoria non espongono i relativi costi sostenuti per il loro acquisto in quanto scontano nella loro determinazione la mancanza di aggiornamento del nomenclatore per la classificazione dei materiali in uso presso l'Amministrazione della difesa.

Per l'aggiornamento dei prezzi dei materiali ai valori di mercato sono state assunte specifiche iniziative, con la costituzione di un gruppo di lavoro le cui conclusioni sono previste entro la fine dell'anno.

Discordanze tra conto del bilancio e conto del patrimonio sono state riferite dalla stessa Amministrazione del tesoro alla crescente rilevanza economica delle spese non aventi riflessi sul patrimonio, quali quelle per manutenzione degli impianti e delle apparecchiature, per attività di gestione, per licenze d'uso per prodotti software e per servizi di natura specialistica nella materia informatica, per l'addestramento e per la formazione, nonché per i materiali di consumo.

Le predette giustificazioni riferite genericamente a fenomeni gestionali non sono riscontrabili nell'attuale strutturazione dei capitoli di bilancio che non consentono di evidenziare con chiarezza i riflessi sul patrimonio.

La portata anche in termini di consistenza della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 1996 nella quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 15 mila miliardi sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per oltre 9 mila miliardi.

Tale procedura non è coerente con i principi di veridicità dei conti pubblici, alterando le risultanze della consistenza patrimoniale e non consentendo il necessario raccordo tra costi sostenuti ed iscrizioni patrimoniali.

Inoltre, nonostante le assicurazioni fornite dall'Amministrazione della difesa nei precedenti esercizi, non si è ancora proceduto all'aggiornamento periodico dei prezzi indicati nel prontuario (VAR); il Ministero pertanto prosegue nella prassi priva di una chiara base normativa di indicare nelle scritture patrimoniali il valore indicato nel prontuario inferiore a quello di costo, provvedendo a rettificare con una voce modificativa "per insussistenza" di ammontare pari alla differenza tra il valore effettivo del bene acquistato e quello convenzionale fissato nel prontuario.

Il Ministero dell'interno, infine, ha recentemente impartito direttive ai Centri di raccolta V.E.C.A ed agli altri organi di gestione per la rilevazione e l'aggiornamento, a partire dalla fine dell'esercizio 1996 dei valori dei beni mobili in uso.

8. Passività patrimoniali

Il conto in questione risulta incrementato di 196,1 miliardi, passando da 1.544.044 a 1.740.167 miliardi, con un aumento percentuale del 12,7%.

Secondo i dati riportati nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva del debito patrimoniale, risultante dalla somma del debito pubblico e dei debiti vari, è stata di 1.701.911 miliardi, con un incremento di 193.154 miliardi rispetto al precedente esercizio (1.508.758 miliardi).

Tali dati, sui quali si riferisce più ampiamente nella parte relativa ai debiti di tesoreria e patrimoniali, non coincidono con quelli esposti dal Ministero del tesoro nella situazione di cassa al 31 dicembre 1996 dal raffronto degli elementi esposti nei due documenti, di cui al prospetto 4, emerge una diversa esposizione dei dati riferiti, tra l'altro, alla raccolta postale, ai certificati di credito in euroscudi, ai debiti esteri ed agli altri debiti.

La principale voce di passività patrimoniale è costituita dai debiti pubblici, consolidati e redimibili, ammontanti a 1.613.707 miliardi, con un incremento nel corso del 1996 di 132.439 miliardi (+8,9%).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore è data dai certificati di credito del tesoro, passati nel 1996 da 763.968 a 839.748 miliardi, seguiti dai buoni poliennali del tesoro, aumentati nel 1996 da 717.078 a 773.771 miliardi.

Tra i certificati di credito del tesoro la principale voce è costituita dai certificati del tesoro per prestiti internazionali (contratti ai sensi dell'articolo 38 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - legge finanziaria 1984), ammontanti a 559.683 miliardi (541.028 miliardi nel 1995). Si

segnalano, inoltre, per la loro consistenza i certificati del tesoro "zero coupon" (89.813 miliardi) e i prestiti internazionali emessi dalla direzione generale del tesoro (100.388 miliardi).

I debiti vari hanno registrato un forte incremento da 27.489 a 88.203 miliardi (+60.714 miliardi; +220,8%).

Infine, la consistenza delle monete in circolazione (monete metalliche e biglietti di Stato) passata, nel corso del 1996 da 2.016 a 2.108 miliardi (+92 miliardi).

Tutte le operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sul debito pubblico, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione delle diverse tipologie di debito.

I residui passivi eliminati dai consuntivi finanziari, perché perenti agli effetti amministrativi, risultano incrementati di 2.878 miliardi, passando da 33.269 a 36.147 miliardi (+8,6%).

Più in dettaglio i residui passivi perenti di parte corrente sono passati nel corso dell'esercizio da 17.893 a 19.453 miliardi.

I residui perenti di parte capitale sono anch'essi accresciuti da 15.375 a 16.694 miliardi.

9. Aziende e amministrazioni autonome dello Stato

Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali.

Per i predetti organismi le risultanze patrimoniali complessive di tutte le aziende presentano un miglioramento di 240,3 miliardi rispetto alla persistente situazione debitoria pari, al termine dell'esercizio, a 4.870,7 miliardi.

Vengono qui di seguito esposti i risultati della gestione patrimoniale dell'esercizio 1996 nelle singole aziende autonome.

9.1 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Sono state positive le risultanze della gestione patrimoniale, pur nel quadro di incertezza dell'assetto dell'Amministrazione autonoma in conseguenza dei ripetuti decreti legge che ne hanno disposto la trasformazione in Società per azioni.

Il conto patrimoniale dell'azienda evidenzia, difatti, un miglioramento patrimoniale di 238,6 miliardi, al quale deve aggiungersi un aumento del fondo di riserva per 37 miliardi, per un miglioramento complessivo di 275,7 miliardi (- 41,2 miliardi nel 1995, +249,5 miliardi nel 1994 e +283,6 miliardi nel 1993), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 4.766,2 miliardi (4.527,5 miliardi nel 1995).

Il miglioramento patrimoniale si radica in un aumento delle attività (+710 miliardi) superiore a quella registrata nelle poste passive (472 milioni). Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (12.561,4 miliardi di attività e 7.795,2 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 62% di quelle attive (61% nel 1995).

Nel 1996, in disparte le poste finanziarie attive e passive che si equivalgono (7.325,6 miliardi), le attività patrimoniali sono ammontate complessivamente a 5.235,7 miliardi (4.964,8 miliardi nel 1995), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 469 miliardi (437 miliardi nel 1995).

I risultati, complessivamente positivi, nelle tre aziende facenti parte dell'amministrazione, nel corso del 1996 sono stati i seguenti: l'azienda dei tabacchi ha registrato un aumento patrimoniale pari a 507,4 miliardi; l'azienda dei sali ha registrato un miglioramento pari a 11,1 miliardi; infine, l'azienda del chinino ha registrato un decremento patrimoniale di appena 60.630 lire.

9.2 Istituto agronomico per l'oltremare

I dati che risultano dal conto patrimoniale dell'istituto pongono in evidenza un peggioramento patrimoniale di 3,6 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 8,1 miliardi (11,7 miliardi nel 1995).

Il peggioramento patrimoniale si incentra su un aumento delle attività e ad un più forte incremento delle passività. Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (19,4 miliardi di attività e 11,3 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 58,2% di quelle attive (33,7% nel 1995).

Mentre le attività e passività finanziarie complessivamente si equivalgono (11,3 miliardi), le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente ad 8,1 miliardi (11,7 miliardi nel 1995), mentre sono azzerate le passività patrimoniali.

9.3 Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

Il conto patrimoniale della soppressa azienda evidenzia un miglioramento patrimoniale di 5,4 miliardi (si era registrato nel 1995 un peggioramento di 9,6 miliardi), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività, al termine dell'esercizio, a 96,4 miliardi, accresciuta rispetto all'andamento crescente negli ultimi esercizi (91 miliardi nel 1995, 81,3 miliardi nel 1993 e nel 1994).

Il miglioramento patrimoniale è essenzialmente riconducibile ad un incremento delle attività da 109,5 a 122,4 miliardi (+11,7%), mentre le poste passive sono aumentate da 18,5 a 26 miliardi (+40,5%); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (122,4 miliardi di attività e 26 miliardi di passività) risulta che il complesso delle poste passive rappresenta non più del 21,2% di quelle attive.

La situazione patrimoniale degli immobili dell'ex azienda, caratterizzata da una rappresentazione scarna e priva di riferimenti riguardanti la tipologia e la classificazione dei beni, presenta un valore di consistenza pari a 42,1 miliardi. Il valore più consistente si riferisce agli immobili situati nel comune di Sabaudia, con 27,2 miliardi; valori di maggiore consistenza sono inoltre situati a Belluno (1,5 miliardi), Pieve S. Stefano (1,3 miliardi), Martina Franca (1,2 miliardi) e Cecina (1,1 miliardi).

Le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 50,9 miliardi, in aumento rispetto al precedente esercizio (37,1 miliardi), mentre le passività finanziarie sono aumentate da 16,7 a 24,2 miliardi, con una eccedenza attiva finanziaria di 26,6 miliardi. Le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente a 71,6 miliardi (72,3 miliardi nell'esercizio 1995), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 1,8 miliardi (immutate rispetto all'esercizio 1995). Il saldo tra le attività e le passività patrimoniali è diminuito, nel corso del 1996, passando da 70,5 a 69,8 miliardi, con una diminuzione di circa 700 milioni rispetto all'esercizio precedente.

10. Gestione dei magazzini militari

10.1 Cenni generali

Come di consueto, anche quest'anno viene illustrato, a fini meramente conoscitivi, l'esito di un monitoraggio di carattere generale sulla gestione di magazzini e dei depositi militari in relazione ai dati relativi all'esercizio 1996, necessariamente ancora incompleti e provvisori, considerati, da un lato, la difficoltà e la complessità per la loro acquisizione ed elaborazione e, dall'altro, la brevità del termine a disposizione per la redazione della Relazione al Parlamento.

Nel referto relativo all'esercizio 1995, inserito nella Relazione al Parlamento del decorso anno, furono segnalate alcune importanti questioni che si stava tentando di avviare a soluzione.

Orbene, a distanza di un anno, qualche progresso si è registrato, anche se sussistono ancora inadempienze e ritardi da parte dell'Amministrazione, in ordine ai quali non si mancherà di provocare le apposite censure collegiali da parte della Sezione del Controllo e,

successivamente, di richiedere, ai sensi e per gli effetti del comma 6 dell'art. 3 della legge 20 del 1994, le comunicazioni circa le misure adottate o da adottare.

Tutto ciò precisato, si espone, qui di seguito, lo stato aggiornato di ciascuna delle questioni segnalate, in modo che, in questa sede, si abbia quanto meno una sufficiente visione di assieme.

Per quanto riguarda il problema dei controlli interni e, in particolare, la possibilità di estendere a tutte le Armi il sistema, ora praticato soltanto per i magazzini M.S.A., di ispezioni dirette non connesse con le ispezioni agli Enti, si rappresenta che l'amministrazione ha obiettato che, costituendo i magazzini e depositi parte organica degli Enti o distaccamenti, appare opportuno che le ispezioni siano congiunte, anche per evidenti ragioni di carattere finanziario.

Sempre nell'ambito dei controlli interni, ma con riferimento alla cadenza delle ispezioni, è stato riscontrato un incremento significativo rispetto agli esercizi pregressi, anche se rimane ancora lontana la periodicità stabilita dall'art. 324 del R.A.U. La carenza più accentuata riguarda, comunque, in modo particolare i magazzini per debito di vigilanza. E' stato anche evidenziato un miglioramento nella "qualità" delle ispezioni, nel senso che sono stati verificati, tra gli altri, alcuni magazzini di grande rilevanza per valore e consistenza.

Per quanto attiene al sistema SILI e al rinvenimento provvisorio, procedura anomala non prevista da alcuna norma, sono state espone da parte dell'Amministrazione le esigenze di carattere pratico che stanno a fondamento dell'istituto e che riguardano, in modo particolare, l'Arma Aeronautica, ed è stato anche evidenziato che, con tale sistema, si evitano lungaggini e disservizi connessi alle operazioni di smontaggio e di ripristino degli apparati militari elettronici ecc. e che, comunque, all'inizio di ogni anno, la situazione delle contabilità viene ripristinata con verbali di scarico corrispondenti a quelli dei materiali provvisoriamente rinvenuti.

Una deficienza grave, che, nonostante le reiterate sollecitazioni, ancora non viene eliminata, è quella relativa alla presentazione dei conti giudiziali e alla loro revisione.

L'apposita indagine disposta in proposito, tesa ad accertare in particolare il numero dei conti presentati dal 1992 in poi, ha dato praticamente esito negativo, in quanto, nonostante siano state interessate tutte le Direzioni di Amministrazione, soltanto la Regione Militare centrale dell'Esercito ha fornito risposta, precisando che le contabilità di materiali, riferite a gestioni per debito di custodia, alla data del 31.12.1995, erano state revisionate soltanto a tutto il 1989.

Per quanto riguarda, invece, le indagini relative alla trasformazione dei magazzini da debito di custodia a debito di vigilanza nel periodo 1994 - 1995, è stato evidenziato che le trasformazioni hanno riguardato soltanto l'Aeronautica per n. 8 trasformazioni nel 1994, tutte documentate con i relativi DD.MM., e per n. 4 nel 1995 documentate soltanto per n. 1 magazzino.

Per completezza devesi aggiungere in proposito che l'Ispettorato logistico dell'Aeronautica ha di recente emanato particolareggiate disposizioni aventi proprio ad oggetto "integrazioni e trasformazioni dei magazzini M.S.A. di custodia in magazzini M.S.A. di vigilanza".

Per quanto attiene al problema dell'aggiornamento degli inventari, è stato evidenziato dall'amministrazione che i risultati dell'apposito gruppo di lavoro sono ancora parziali e che, comunque, i prezzi vengono aggiornati con cadenze annuali e in funzione della usura dei materiali.

A conferma di ciò, il Segretario Generale e Direttore degli Armamenti ha comunicato che il predetto gruppo di lavoro ha portato a termine l'incarico ricevuto e ha presentato la relazione finale.

Il lavoro svolto, in quanto caratterizzato da spiccato tecnicismo, sarà portato a conoscenza di tutti gli organismi militari interessati, perché se ne valutino i contenuti e l'impatto negli ambiti di rispettiva competenza.

Lo stesso Segretario Generale ha indicato, poi, le attività da svolgere periodicamente, principalmente di carattere informatico, tra le quali va evidenziata la esigenza che

l'aggiornamento automatico dei prezzi di inventario sia effettuato presso ciascun consegnatario al 31 dicembre di ogni anno.

E, con riferimento a tale ultima disposizione, il Comando della III Regione Aerea ha precisato che, in aderenza a quanto previsto dal paragrafo 95 delle Istruzioni al R.A.U. e quindi senza emissione di ordini di carico e scarico, gli Enti dipendenti hanno provveduto ad aggiornare, alla data del 31.12.1996, i prezzi di inventario, inserendo il nuovo valore, derivato dalla rivalutazione operata a mezzo SILI, nel mod. 16/M al titolo VI e nel relativo specchio delle variazioni alla voce "cambio di prezzo e/o nomenclatura".

Per quanto riguarda, poi, la esigenza di separare in modo più analitico le voci relative ai movimenti raggruppati nel titolo (o parte) VI del Mod. 16/M, il quale, così come è ora redatto, non consente, tra l'altro, di evidenziare le perdite fisiche determinate dalle varie causali e rende molto difficoltoso il controllo, l'Amministrazione ha assicurato di avere avviato le azioni di competenza per la modifica dello stesso modello a mezzo del prescritto decreto interministeriale.

E' ancora insoluta la questione relativa alla rilevata divergenza riguardante gli elementi che concorrono alla determinazione dei valori esposti nel conto del patrimonio relativamente alle voci "aumenti - strumenti protettivi - equipaggiamenti" ecc. i quali non corrispondono, come dovrebbe essere, con le consistenze finali risultanti dai riepiloghi della gestione per singoli magazzini e Direzioni di Amministrazioni. In proposito, l'Amministrazione non ha ancora fornito alcun chiarimento.

Per quanto riguarda, da ultimo, la anomala procedura adottata per sopperire alle differenze tra consistenze finali e iniziali da un lato e aumenti e diminuzioni dall'altro, dalle apposite indagini è emerso che, per la maggior parte delle Direzioni di Amministrazioni dell'Esercito, non si sono manifestate nel corso dell'anno 1995 operazioni contabili compensative, il che potrebbe dimostrare una sensibile contrazione del fenomeno, che comunque, troverebbe giustificazione in ragioni di carattere essenzialmente tecnico-informatico e nella necessità che la chiusura contabile sia effettuata in tempo reale il 31 dicembre di ciascun esercizio, nonostante che, a tale data, non risultino ancora perfezionati alcuni ordini di carico e scarico del materiale che determinano eccedenze contabili confluenti nell'esercizio successivo per essere, poi, gradualmente regolarizzate nel corso dell'anno.

10.2 Cenni sulle risultanze della gestione

In chiusura, si espongono, qui di seguito, alcuni dati riguardanti l'esercizio 1996, ad eccezione di quelli relativi al numero dei magazzini che si riferiscono, invece, all'esercizio 1995.

Numero dei magazzini

Complessivamente, nell'esercizio 1995, il numero dei magazzini era di 10.637 unità, di cui n. 799 magazzini per debito di custodia e n. 9838 magazzini per debito di vigilanza.

Nei prospetti allegati A e B è riportato in dettaglio il numero dei magazzini suddivisi per ciascuna Arma e per ciascuna Direzione di Amministrazione.

Consistenze iniziali e finali - Saldi

- Magazzini per debito di custodia

Consistenze iniziali	mld.	11.298,634
“ finali	“	10.699,122
Saldo	“	599,512
Aumenti	“	11.167,240
Diminuzioni	“	11.826,524
Saldo	“	- 659,284

Nei prospetti allegati C) e D) sono riportati in dettaglio i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma (allegato C) e per ciascuna Direzione di Amministrazione (allegato D).

- Magazzini per debito di vigilanza

Consistenze iniziali	mld.	25.456,640
“ finali	“	30.619,167
Saldo	“	- 5.162,527
Aumenti	“	15.057,617
Diminuzioni	“	10.340,337
Saldo	“	4.717,584

Nei prospetti allegati E) e F) sono riportati in dettaglio i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma (allegato E) e per ciascuna Direzione di Amministrazione (allegato F).

Movimenti titolo VI Mod. 16/M

- Magazzini per debito di custodia

Aumenti	mld.	3.348,254
Diminuzioni	“	3.227,782
Saldo positivo	“	120,472

- Magazzini per debito di vigilanza

Aumenti	mld.	4.196,105
Diminuzioni	“	4.083,971
Saldo positivo	“	112,134

Nei prospetti allegati G) e H) sono riportati dettagliatamente i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma e ciascuna Direzione di Amministrazione, oltrechè per comparti (custodia, allegato G - vigilanza, allegato H).

ALLEGATO

N.B.: I prospetti relativi al conto generale del patrimonio sono pubblicati nell'appendice statistica.

Allegato A

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE	NUMERO MAGAZZINI 1995
	CUSTODIA
Nord Est	97
Nord Ovest	230
Tosco Emiliana	65
Centrale	79
Meridionale	53
Sardegna	21
Sicilia	24
Interforze	2
Carabinieri	17
1^ Regione Aerea	10
2^ Regione Aerea	18
3^ Regione Aerea	8
Marina La Spezia	85
Marina Taranto	90
TOTALE	799

Allegato B

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE	NUMERO MAGAZZINI 1995
	VIGILANZA
Nord Est	317
Nord Ovest	563
Tosco Emiliana	377
Centrale	491
Meridionale	302
Sardegna	57
Sicilia	111
Interforze	294
Carabinieri	740
1^ Regione Aerea	120
2^ Regione Aerea	113
3^ Regione Aerea	53
Marina La Spezia	2.300
Marina Taranto	4.000
TOTALE	9.838

Allegato C

	<i>Esercito</i>	<i>Aeronaut.</i>	<i>Marina</i>	TOTALI
<i>Cons. Iniz.</i>	5.388,011	4.062,054	1.848,569	11.298,634
<i>Cons. Fin.</i>	5.853,944	2.960,727	1.884,451	10.699,122
SALDO	-465,933	1.101,327	-35,882	599,512
<i>Aumenti</i>	5.594,998	4.495,165	1.077,077	11.167,240
<i>Diminuz.</i>	5.188,839	5.596,491	1.041,194	11.826,524
SALDO	406,159	-1.101,326	35,883	-659,284

Allegato D

	Con. Iniz.	Con. Fin.	Saldo	Aumenti	Diminuz.	Saldo
Nord Est	1.078,495	1.138,267	-59,772	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	867,209	1.139,681	-272,472	1.573,056	1.300,585	272,471
Tosco Emiliana	1.273,693	1.237,558	36,135	1.921,047	1.957,183	-36,136
Centrale	1.207,306	1.347,269	-139,963	1.181,720	1.041,757	139,963
Meridionale	378,662	386,823	-8,161	345,492	337,331	8,161
Sardegna	87,004	104,946	-17,942	83,081	65,139	17,942
Sicilia	88,422	98,766	-10,344	69,283	58,939	10,344
Interforze	4,208	4,524	-0,316	4,367	4,051	0,316
Carabinieri	403,012	396,110	6,902	416,952	423,854	-6,902
Totali Esercito	5.388,011	5.853,944	-465,933	5.594,998	5.188,839	406,159
1^ Regione Aerea	1.741,599	1.708,632	32,967	2.586,586	2.619,553	-32,967
2^ Regione Aerea	1.947,753	926,269	1.021,484	1.398,852	2.420,335	-1.021,483
3^ Regione Aerea	372,702	325,826	46,876	509,727	556,603	-46,876
Totali Aeronautica	4.062,054	2.960,727	1.101,327	4.495,165	5.596,491	-1.101,326
Marina Taranto	865,508	919,723	-54,215	499,236	445,021	54,215
Marina La Spezia	983,061	964,728	18,333	577,841	596,173	-18,332
Totali Marina	1.848,569	1.884,451	-35,882	1.077,077	1.041,194	35,883
TOTALI GENERALI	11.298,634	10.699,122	599,512	11.167,240	11.826,524	-659,284

Allegato E

	<i>Esercito</i>	<i>Aeronaut.</i>	<i>Marina</i>	TOTALI
<i>Cons. Iniz</i>	12.264,308	10.992,753	2.199,579	25.456,640
<i>Cons. Fin.</i>	13.841,021	14.334,774	2.443,372	30.619,167
SALDO	-1.576,713	-3.342,021	-243,793	-5.162,527
<i>Aumenti</i>	3.248,875	11.086,276	722,466	15.057,617
<i>Diminuz.</i>	2.117,408	7.744,256	478,673	10.340,337
SALDO	1.131,467	3.342,020	243,793	4.717,280

Allegato F

	Con. Iniz.	Con. Fin.	Saldo	Aumenti	Diminuz.	Saldo
Nord Est	2.926,851	3.372,095	-445,244	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	1.251,546	1.366,421	-114,875	575,416	460,541	114,875
Tosco Emiliana	1.472,548	1.596,419	-123,871	459,000	335,130	123,870
Centrale	2.692,617	3.025,972	-333,355	918,329	584,974	333,355
Meridionale	1.059,611	1.252,447	-192,836	479,729	286,893	192,836
Sardegna	241,689	262,186	-20,497	48,287	27,790	20,497
Sicilia	465,694	536,196	-70,502	156,371	85,870	70,501
Interforze	276,588	299,530	-22,942	54,407	31,465	22,942
Carabinieri	1.877,164	2.129,755	-252,591	557,336	304,745	252,591
Totali Esercito	12.264,308	13.841,021	-1.576,713	3.248,875	2.117,408	1.131,467
1^ Regione Aerea	5.797,454	6.261,997	-464,543	5.036,591	4.572,049	464,542
2^ Regione Aerea	2.893,295	4.541,993	-1.648,698	2.999,516	1.350,818	1.648,698
3^ Regione Aerea	2.302,004	3.530,784	-1.228,780	3.050,169	1.821,389	1.228,780
Totali Aeronautica	10.992,753	14.334,774	-3.342,021	11.086,276	7.744,256	3.342,020
Marina Taranto	1.305,016	1.466,635	-161,619	388,751	227,131	161,620
Marina La Spezia	894,563	976,737	-82,174	333,715	251,542	82,173
Totali Marina	2.199,579	2.443,372	-243,793	722,466	478,673	243,793
TOTALI GENERALI	25.456,640	30.619,167	-5.162,527	15.057,617	10.340,337	4.717,280

Allegato G

TITOLO VI	Aumenti	Diminuzioni	Saldo
Nord Est	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	228,064	241,195	-13,131
Tosco Emiliana	400,690	299,153	101,537
Centrale	152,024	147,356	4,668
Meridionale	18,695	38,246	-19,551
Sardegna	21,944	14,871	7,073
Sicilia	21,966	12,490	9,476
Interforze	0,126	0,136	-0,010
Carabinieri	73,785	101,822	-28,037
Totali Esercito	917,294	855,269	62,025
1^ Regione Aerea	941,251	944,799	-3,548
2^ Regione Aerea	1.136,141	11,412	44,729
3^ Regione Aerea	221,054	234,758	-13,704
Totali Aeronautica	2.298,446	2.270,969	27,477
Marina Taranto	78,519	60,725	17,794
Marina La Spezia	53,995	40,819	13,176
Totali Marina	132,514	101,544	30,970
TOTALI GENERALI	3.348,254	3.227,782	120,472

Allegato H

TITOLO VI	Aumenti	Diminuzioni	Saldo
Nord Est	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	82,113	93,374	-11,261
Tosco Emiliana	59,550	71,145	-11,595
Centrale	85,161	113,870	-28,709
Meridionale	76,275	85,703	-9,428
Sardegna	4,485	12,754	-8,269
Sicilia	43,053	49,766	-6,713
Interforze	7,295	8,418	-1,123
Carabinieri	98,516	128,776	-30,260
Totali Esercito	456,448	563,806	-107,358
1^ Regione Aerea	2039,542	2022,615	16,927
2^ Regione Aerea	1045,496	759,318	286,178
3^ Regione Aerea	587,794	565,022	22,772
Totali Aeronautica	3.672,832	3.346,955	325,877
Marina Taranto	27,138	74,574	-47,436
Marina La Spezia	39,687	98,636	-58,949
Totali Marina	66,825	173,210	-106,385
TOTALI GENERALI	4.196,105	4.083,971	112,134

Capitolo VII

Attività normativa del Governo
e Comitati interministeriali

Sommario: 1. Dati d'insieme.

2. L'attività legislativa del Governo; 2.1 I decreti-legge; 2.2 I decreti legislativi.

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione.

4. L'attività regolamentare del Governo; 4.1. Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme; 4.2. Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88.

5. I Comitati interministeriali.

1. Dati d'insieme

Nel 1996, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso 182 regolamenti (147 nel 1995, 258 nel 1994, 99 nel 1993, 177 nel 1992, 149 nel 1991), dei quali 28 pubblicati nei primi mesi del 1997.

Sono stati adottati, inoltre, 361 decreti-legge (erano stati 296 nel 1995, 327 nel 1994, 258 nel 1993, 142 nel 1992, 77 nel 1991) e 46 decreti legislativi (27 nel 1995, 57 nel 1994, 57 nel 1993, 116 nel 1992, 31 nel 1991), nove quali relativi all'attuazione di norme degli statuti di regioni ad autonomia speciale.

2. L'attività legislativa del Governo**2.1 I decreti-legge**

Dei 361 decreti-legge emanati nel 1996 (allegati A e B), 55 sono stati convertiti in legge nel 1996 e nei primi mesi del 1997 (erano stati 65 nel 1995, 84 nel 1994, 81 nel 1993, 29 nel 1992 e 40 nel 1991). Il rapporto proporzionale fra leggi di conversione e decreti-legge è stato pari, quindi, a poco più del 15 per cento (era stato il 22 per cento nel 1995 e nel 1994, il 30 per cento del 1993 e il 20 per cento del 1992), con correlativo incremento senza precedenti della quantità di decreti-legge non convertiti e, perciò, ripetutamente reiterati.

2.1.1. Sulla problematica del decreto-legge e sugli effetti distorsivi provocati nell'ordinamento dalla continua reiterazione dei decreti non convertiti era ripetutamente intervenuta, negli ultimi anni, la Corte costituzionale, che aveva - anzitutto - stigmatizzato l'abuso del decreto-legge come

ordinario strumento di produzione legislativa¹ e - poi - affermato (radicalmente innovando rispetto alla precedente, consolidata giurisprudenza) la piena sindacabilità delle ragioni di necessità e urgenza poste a base dei decreti-legge, a prescindere dalla circostanza che (o, meglio, anche se) essi siano stati convertiti in legge dal Parlamento.

Sulla stessa linea di rigore, e nell'intento di garantire ai cittadini pienezza di tutela nei confronti dei provvedimenti adottati in via d'urgenza, la Corte costituzionale ha ritenuto senz'altro ammissibile - innovando, anche qui, alla sua precedente giurisprudenza - il conflitto fra poteri dello Stato insorto con riguardo a disposizioni contenute in un decreto-legge non ancora convertito². In casi del genere, infatti, l'esclusione del sindacato di costituzionalità potrebbe dar luogo anche "a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali", avuto riguardo "al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti".

Successivamente, la Corte costituzionale ha affermato che, proprio per rendere effettiva la "funzione di garanzia" cui deve assolvere il giudizio di costituzionalità, "la norma contenuta in un atto avente forza di legge [id est, in un decreto-legge] vigente al momento in cui l'esistenza nell'ordinamento della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento ... perché riprodotta, nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dunque dovrà riferirsi la pronunzia"³.

Da ultimo, la Corte costituzionale - dopo aver sollevato davanti a se stessa⁴, in riferimento all'art. 77 Cost., la questione di legittimità relativa alla reiterazione di un decreto-legge⁵ - ha escluso la legittimità costituzionale della iterazione e reiterazione dei decreti-legge, con l'unica eccezione che il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, fermo restando che tali motivi non potranno, in ogni caso, essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto: "se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, è anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo - per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 - non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura «straordinaria»".

Su di un piano più generale, la Corte costituzionale ha rilevato, altresì, che "la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo - come è accaduto nella esperienza più recente - viene ... ad incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento". Inoltre, "questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che

¹ Sent. 27 gennaio 1995 n. 29; sent. 10 maggio 1995, n. 161.

² Sent. n. 161/1995, cit.

³ Sent. 21 marzo 1996, n. 84.

⁴ Ord. 14 giugno 1996, n. 197.

⁵ Si tratta del d.l. 17 maggio 1996 n. 269, "Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea".

l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o ... nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale".

2.1.2. Così drasticamente censurati il ricorso sistematico alla decretazione in via d'urgenza e la prassi di iterare-reiterare i decreti non convertiti, la produzione normativa del Governo *ex art. 77 Cost.* è ritornata, nell'ultima parte del 1996 e nei primi mesi del 1997, entro limiti che si possono definire di ordinaria tollerabilità: i provvedimenti approvati nel semestre successivo all'emanazione della sent. Corte cost. n. 360/1996 sono, infatti, meno di trenta.

2.1.3. La riconduzione entro limiti fisiologici della normazione governativa in via d'urgenza e, per l'effetto, la minor congestione dei lavori parlamentari in ragione della (ampiamente) ridotta "pressione" dei decreti-legge dovrebbero in qualche modo agevolare il ricorso ad uno strumento di garanzia che proprio il dilagare dei decreti ha contribuito, in qualche modo, a rendere, per lungo tempo, quiescente. Ci si riferisce alla facoltà-opportunità del Parlamento di compiutamente conoscere e apprezzare le implicazioni finanziarie dei decreti-legge (e dei decreti legislativi), in base alla norma della legge n. 400/1988 (art. 16) che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

In quasi nove anni di vigenza della norma, le Camere non hanno mai raccolto tale opportunità. Ciò nondimeno, la fine della "emergenza decreti", in tutti gli aspetti di cui appena s'è detto, potrà consigliare di attivare, almeno sperimentalmente, la richiesta alla Corte di appositi referti sui decreti-legge, per far sì che le Camere e lo stesso Governo abbiano a disposizione, fin dall'inizio dell'*iter* legislativo, tempestive informazioni e valutazioni sulla congruità delle quantificazioni di spesa e sulla correttezza delle coperture prospettate dal Governo, nonché sulla coerenza fra decisioni-previsioni di bilancio e nuove decisioni di spesa.

2.2 I decreti legislativi

Piuttosto scarsa, nel 1996, la produzione di leggi delegate (allegato C), che recano, per la quota maggiore, norme di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, in attuazione di deleghe legislative concesse al Governo negli anni precedenti (da ultimo, con la legge 6 febbraio 1996 n. 52, "legge comunitaria 1994").

Altre importanti deleghe legislative esercitate nel 1996 hanno interessato la materia previdenziale e quella fiscale, le assicurazioni, la vendita del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, il diritto d'autore e la tutela giuridica dei programmi per elaboratore.

Sono stati emanati, altresì, nove decreti legislativi (c.d. "superprimari") per l'attuazione degli statuti di autonomia delle regioni Sardegna (in materia di devoluzione di quote del gettito IRPEF), Trentino-Alto Adige (in materia di finanza regionale e provinciale, tabelle organiche degli uffici statali, istruzione scolastica, uso delle lingue tedesca e ladina nei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini, nonché nei procedimenti giudiziari), Friuli-Venezia Giulia (in materia di finanza regionale, ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, collocamento e avviamento al lavoro).

La produzione legislativa in forma delegata appare, comunque, destinata ad essere sensibilmente incrementata in ragione del fatto che il disegno di riforma amministrativa risultante dal "trattico" delle leggi n. 59/1997, 94/1997 e 127/1997 si affida, in maniera consistente, a decreti legislativi cui spetterà di fissare la cornice dei nuovi assetti in materia di funzioni e loro

allocazione ai diversi livelli di governo, di organizzazione e raccordi fra amministrazioni diverse, assetti finanziari e procedure di bilancio, ordinamenti del personale.

La complessità di tale disegno e la sua naturale idoneità a determinare implicazioni di spesa inducono a segnalare l'opportunità che la Corte sia ordinariamente investita, in base ad apposite previsioni legislative o di regolamenti parlamentari, del compito di valutare - con esito di referto e nel precipuo interesse del Parlamento come anche del Governo - le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi che il Governo si accinga ad emanare. Una disposizione in tal senso era annunciata dal d.d.l. n. 2732 (A.C.), poi divenuto legge n. 94/1997, prima che, con altre disposizioni, ne venisse stralciata (A.C. 2732-ter, art. 5).

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione

Il 1996 registra una significativa ripresa dell'attività di Governo intesa a razionalizzare il processo di elaborazione normativa ed a semplificare il sistema normativo.

Il d.d.l. n. 1124 (A.S.)⁶, poi culminato nella legge n. 59/1997, ha posto le condizioni per realizzare (sulla linea intrapresa dalla precedente legge n. 537/1993) una vasta opera di razionalizzazione-semplificazione, attribuendo al governo il potere di emanare "regolamenti delegificanti" a riguardo di 112 procedimenti amministrativi, che investono compiti di tutti gli apparati amministrativi in una gamma vastissima di materie. Inoltre, ha previsto (art. 20) l'approvazione di una "legge annuale di delegificazione e semplificazione", destinata ad incidere su tutti i fronti dell'attività amministrativa: dai procedimenti (mediante riduzione delle fasi procedurali e dei tempi del loro esaurimento) all'organizzazione (sopprimendo gli organi eccedenti e raggruppando quelli necessari), alla individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo, alla previsione di forme di indennizzo "automatico e forfettario" a favore dei soggetti interessati all'emanazione del provvedimento (assicurando, fra l'altro, "la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo").

Un altro versante di delegificazione è, da alcuni anni, quello delle direttive comunitarie soggette a recepimento nell'ordinamento interno⁷. In tale contesto, la legge 6 febbraio 1996 n. 52 (legge comunitaria 1994) ha consentito che, su di un totale di 71 direttive da essa considerate, 27 richiederanno l'emanazione di decreti legislativi, mentre per 6 saranno sufficienti norme regolamentari e ben 38 potranno essere recepite con atti amministrativi non regolamentari.

Nel rinviare alla Relazione dello scorso anno⁸ per ulteriori valutazioni circa l'utilizzazione, da parte delle ultime quattro leggi comunitarie, dei diversi strumenti normativi prescelti per il recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie, va qui segnalato che è tuttora in corso di approvazione la legge comunitaria 1995-1996 (A.S. 1780).

Da rammentare, altresì, che la legge n. 146/1994 autorizzava il governo ad emanare, entro due anni, testi unici (decreti legislativi) per il riordino delle normative incise dalle direttive comunitarie, con possibilità di disporre - ai sensi dell'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988 - "la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale".

Nessuno di tali testi unici risulta emanato.

⁶ Successivamente: n. 2699 (A.C.) e n. 1124/B (A.S.).

⁷ La Corte aveva ripetutamente segnalato, in passato, l'opportunità e la praticabilità di un ampio ricorso alla delegificazione nella trasposizione delle direttive ricadenti in materie non coperte da riserva assoluta di legge: cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. VII, par. 2.2.

⁸ Cap. VII, par. 3.

4. L'attività regolamentare del Governo

4.1 Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme

L'allegato D riporta l'elenco dei regolamenti governativi e dei regolamenti ministeriali, pubblicati nel 1996 (anche se emanati nel 1995) e nei primi mesi del 1997, pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, dodici hanno riguardato l'attuazione di direttive comunitarie, otto l'organizzazione di altrettante amministrazioni, sette la materia fiscale. Da segnalare, altresì, cinque regolamenti che recepiscono la disciplina risultante dagli accordi sindacali concernenti il personale militare e le forze di polizia, nonché i medici convenzionati con il servizio sanitario nazionale. Degli altri, i più importanti hanno riguardato: la trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi, l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, la costituzione di società miste per l'esercizio dei servizi pubblici degli enti locali, il risanamento delle centrali termoelettriche, l'eliminazione delle c.d. barriere architettoniche.

I regolamenti ministeriali si riferiscono, fra l'altro, all'attuazione di normative comunitarie, all'organizzazione e al personale di pubbliche amministrazioni, all'istituzione ed al funzionamento dei "servizi di controllo interno", all'esercizio di attività economiche, alle normative tecniche su impianti e caratteristiche di prodotti, all'attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa".

4.2 Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88

Pur tenendo conto delle menzionate incertezze e incongruenze, si deve riconoscere che è proseguita, nel 1996, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

E' quanto emerge dall'ormai consueta rilevazione annuale della Corte sugli atti che, pur avendo contenuto sostanzialmente regolamentare, non appaiono conformi ai modi e alle forme di esercizio della potestà regolamentare, così come regolata dalla legge n. 400/1988 (l'allegato E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata legge n. 400).

Come risulta dal prospetto che segue, gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non "trattati" come regolamenti, erano, nel 1994, più che dimezzati rispetto al 1989; mentre, al confronto, erano quasi quadruplicati (anche per effetto della estesa delegificazione avviata dalla menzionata legge n. 537/1993) i regolamenti pubblicati nel 1994 rispetto a quelli pubblicati nel 1989⁹. Dal 1995, poi, gli atti "sostanzialmente regolamentari" sono in ulteriore, progressiva diminuzione.

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69
1992	133	59
1993	111	48
1994	261	52
1995	147	46
1996	154	23

⁹ Gli atti di cui si parla sono considerati, qui, con riferimento all'anno di pubblicazione sulla G.U. e non all'anno della loro emanazione (che può essere, perciò, anche precedente).

Da segnalare, poi, una rilevante novità in materia di regolamenti di organizzazione, introdotta dalla legge n. 59/1997 (art. 13). Questa ha stabilito che, d'ora in avanti, l'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali siano definiti mediante "regolamenti delegificanti", con l'osservanza di una serie di criteri direttivi fra i quali, di particolare importanza, quelli che riguardano la individuazione - con gli stessi regolamenti - degli uffici di livello dirigenziale generale (centrali e periferici), degli strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati, delle piante organiche; per contro, nell'intento di rendere più flessibile l'organizzazione dei ministeri, la legge ha previsto che i regolamenti generali di organizzazione debbano rinviare a "decreti ministeriali di natura non regolamentare" l'assetto delle unità dirigenziali comprese negli uffici dirigenziali generali. A garanzia del processo di delegificazione è, poi, prescritto che i regolamenti siano sottoposti, prima della loro emanazione, all'esame delle commissioni parlamentari competenti per materia.

Tale nuova impostazione dell'organizzazione ministeriale si inserisce, pertanto, nella tendenza ad accrescere la capacità di adattamento delle amministrazioni rispetto alle missioni loro affidate dal Parlamento, il quale - pertanto - viene opportunamente messo in condizione di interloquire con il Governo circa le soluzioni organizzative che i ministeri ritengano di adottare per conseguire gli obiettivi e i risultati a ciascuno assegnati. In questa prospettiva, è agevole prevedere - per un verso - un consistente incremento della produzione regolamentare sul versante dell'organizzazione amministrativa di vertice (con auspicabili effetti di decongestione sull'attività di produzione legislativa) e - per altro verso - l'abbandono dello strumento regolamentare per la disciplina dei minori aspetti dell'organizzazione (laddove, oggi, molti regolamenti di organizzazione riguardano, in buona sostanza, proprio questi aspetti).

5. I Comitati interministeriali

E' noto che la legge n. 537/1993 demandava a norme regolamentari la riforma del CIPE, che dovrebbe concentrare tutte le funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, comprese quelle di coordinamento con le politiche economiche comunitarie.

In mancanza di tale riforma, il CIPE continua a rappresentare un organo di mediazione-compensazione - anche sul piano della ordinaria gestione amministrativa - fra interessi che mettono capo a ministeri diversi e a livelli diversi di governo e di amministrazione. In questa logica, non stupisce che le deliberazioni del CIPE siano aumentate, rispetto al 1995, di oltre il 75% e che, sul totale delle 321 deliberazioni assunte, ben 236 (pari al 74%) hanno contenuto finanziario, dislocando risorse ai diversi settori economici sui quali insistono le competenze di più amministrazioni. Per contro, gli atti che dovrebbero costituire prerogativa essenziale ed esclusiva dell'organo - atti a contenuto (lato sensu) normativo, indirizzi e direttive, atti di programmazione - si aggirano sul 10% del totale.

Nell'attività del CIPE prevalgono, in sostanza, i profili di natura amministrativa e gestionale su quelli che attingono ai livelli della programmazione e dell'alta amministrazione. Il che determina, fra l'altro, una seria incongruenza fra la natura sostanziale delle funzioni svolte dal CIPE e i principi posti dal d.lgs. n. 29/1993 in tema di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa. Invero, i due ordini di attività (e le relative funzioni) risultano - come già rilevato nella Relazione dello scorso anno - compresenti e commisti nel funzionamento dell'organo, nel quale l'indirizzo politico assorbe e si identifica - per una parte consistente - con l'attività amministrativa, rendendo, allo stato, praticamente inapplicabile il menzionato principio di separazione.

ALLEGATO A

DECRETI-LEGGE CONVERTITI NEL 1996 E NEI PRIMI MESI DEL 1997

Decreti legge emanati e convertiti in legge nel 1996

1. D.L. 8 gennaio 1996, n. 6
L. 6 marzo 1996, n. 110
Disciplina operativa concernente partecipazioni e proventi del Tesoro nonché norme sugli organismi e sulle procedure attinenti ai mercati e alla Tesoreria.
2. D.L. 12 gennaio 1996, n. 13
L. 28 febbraio 1996, n. 96
Interventi straordinari nelle città di Torino e Firenze per esigenze connesse allo svolgimento della conferenza intergovernativa dei Paesi dell'Unione Europea e del Consiglio europeo.
3. D.L. 16 gennaio 1996, n. 15
L. 6 marzo 1996, n. 120
Disposizioni urgenti per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali.
4. D.L. 16 gennaio 1996, n. 16
L. 28 febbraio 1996, n. 107
Attuazione del fermo biologico della pesca nel 1995.
5. D.L. 10 maggio 1996, n. 254
L. 11 luglio 1996, n. 365
Differimento del termine di applicazione stabilito dall'art. 57, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori.
6. D.L. 10 maggio 1996, n. 257
L. 8 luglio 1996, n. 368
Disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
7. D.L. 17 maggio 1996, n. 273
L. 18 luglio 1996, n. 380
Finanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46.
8. D.L. 17 maggio 1996, n. 275
L. 8 luglio 1996, n. 369
Modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le elezioni del Senato della Repubblica del 21 aprile 1996.

9. D.L. 17 maggio 1996, n. 278
L. 16 luglio 1996, n. 381
Contributi dell'Italia a banche, fondi ed organismi internazionali.
10. D.L. 17 maggio 1996, n. 280
L. 18 luglio 1996, n. 382
Disposizioni urgenti nel settore sanitario.
11. D.L. 25 maggio 1996, n. 288
L. 25 luglio 1996, n. 391
Rinvio della data delle elezioni dei Comitati degli italiani all'estero nonché disposizioni sui contributi per spese elettorali al rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana.
12. D.L. 3 giugno 1996, n. 307
L. 30 luglio 1996, n. 400
Disposizioni urgenti per l'utilizzazione in conto residui dei fondi stanziati per il finanziamento dei progetti finalizzati per la pubblica amministrazione nonché delle spese di funzionamento dell'Autorità per l'informatica.
13. D.L. 3 giugno 1996, n. 310
29 luglio 1996, n. 401
Interventi straordinari per la ricostruzione del Teatro "La Fenice" di Venezia nonché per l'evento disastroso verificatosi a Napoli-Secondigliano.
14. D.L. 11 giugno 1996, n. 313
L. 8 agosto 1996, n. 416
Disposizioni urgenti per la Cassa ufficiali dell'Esercito.
15. D.L. 11 giugno 1996, n. 314
L. 30 luglio 1996, n. 403
Disposizioni urgenti in materia di ammissione di laureati in medicina e chirurgia alle scuole di specializzazione.
16. D.L. 14 giugno 1996, n. 318
L. 29 luglio 1996, n. 402
Disposizioni urgenti in materia di previdenza e di sostegno al reddito.
17. D.L. 17 giugno 1996, n. 321
L. 8 agosto 1996, n. 421
Disposizioni urgenti per le attività produttive.
18. D.L. 20 giugno 1996, n. 323
L. 8 agosto 1996, n. 425
Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica.
19. D.L. 29 giugno 1996, n. 341
L. 8 agosto 1996, n. 427
Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico di ufficiali delle Forze armate e di polizia.

20. D.L. 1° luglio 1996, n. 346
L. 8 agosto 1996, n. 428
Partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia.
21. D.L. 1° luglio 1996, n. 347
L. 8 agosto 1996, n. 426
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il Ministero degli affari esteri e norme relative ad impegni internazionali ed alla cooperazione allo sviluppo.
22. D.L. 26 luglio 1996, n. 393
L. 25 settembre 1996, n. 496
Interventi urgenti di protezione civile.
23. D.L. 29 luglio 1996, n. 397
L. 26 settembre 1996, n. 502
Proroga della gestione commissariale dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero.
24. D.L. 2 agosto 1996, n. 408
L. 4 ottobre 1996, n. 515
Interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna nonché per l'Aeroporto internazionale Galileo Galilei di Pisa.
25. D.L. 8 agosto 1996, n. 429
L. 21 ottobre 1996, n. 532
Potenziamento dei controlli per prevenire l'encefalopatia spongiforme bovina.
26. D.L. 8 agosto 1996, n. 437
L. 24 ottobre 1996, n. 556
Disposizioni urgenti in materia di imposizione diretta ed indiretta, di funzionalità dell'amministrazione finanziaria, di gestioni fuori bilancio, di fondi previdenziali e di contenzioso tributario.
27. D.L. 6 settembre 1996, n. 467
L. 7 novembre 1996, n. 569
Proroga e sospensione di termini per i soggetti colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nelle province di Lucca, Massa-Carrara, Udine e Pordenone nel mese di giugno 1996.
28. D.L. 13 settembre 1996, n. 473
L. 14 novembre 1996, n. 577
Disposizioni urgenti in materia di trasparenza delle tariffe elettriche.
29. D.L. 13 settembre 1996, n. 475
L. 5 novembre 1996, n. 573
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.
30. D.L. 13 settembre 1996, n. 479
L. 15 novembre 1996, n. 579

Provvedimenti urgenti per il personale dell'amministrazione penitenziaria, per il servizio di traduzione dei detenuti e per l'accelerazione delle modalità di conclusione degli appalti relativi agli edifici giudiziari.

31. D.L. 13 settembre 1996, n. 480

L. 15 novembre 1996, n. 580

Misure urgenti per l'organizzazione del vertice mondiale FAO sull'alimentazione, nel mese di novembre 1996.

32. D.L. 20 settembre 1996, n. 485

L. 18 novembre 1996, n. 586

Disposizioni urgenti per le società sportive professioniste.

33. D.L. 20 settembre 1996, n. 486

L. 18 novembre 1996, n. 582

Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e di Sesto San Giovanni.

34. D.L. 20 settembre 1996, n. 489

L. 5 novembre 1996, n. 578

Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996.

35. D.L. 24 settembre 1996, n. 497

L. 19 novembre 1996, n. 588

Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli.

36. D.L. 28 settembre 1996, n. 504

L. 27 novembre 1996, n. 602

Disposizioni urgenti per l'esercizio dei diritti connessi alle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici eccedenti il limite previsto dallo statuto delle società partecipate nonché per la definizione delle procedure di liquidazione dell'EFIM.

37. D.L. 1° ottobre 1996, n. 510

L. 28 novembre 1996, n. 608

Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.

38. D.L. 1° ottobre 1996, n. 512

L. 28 novembre 1996, n. 609

Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto.

39. D.L. 4 ottobre 1996, n. 517

L. 4 dicembre 1996, n. 611

Interventi nel settore dei trasporti.

40. D.L. 21 ottobre 1996, n. 535
L. 23 dicembre 1996, n. 647
Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei.
41. D.L. 21 ottobre 1996, n. 536
L. 23 dicembre 1996, n. 648
Misure urgenti per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996.
42. D.L. 23 ottobre 1996, n. 542
L. 23 dicembre 1996, n. 649
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.
43. D.L. 23 ottobre 1996, n. 543
L. 20 dicembre 1996, n. 639
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.
44. D.L. 23 ottobre 1996, n. 545
L. 23 dicembre 1996, n. 650
Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva. Interventi per il riordino della Rai S.p.A. nel settore dell'editoria e dello spettacolo, per l'emittenza televisiva e sonora in ambito locale nonché per le trasmissioni televisive in forma codificata.
45. D.L. 23 ottobre 1996, n. 546
L. 20 dicembre 1996, n. 640
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del gruppo Alitalia.
46. D.L. 23 ottobre 1996, n. 548
L. 20 dicembre 1996, n. 641
Interventi per le aree depresse e protette, per manifestazioni sportive internazionali, nonché modifiche alla legge 25 febbraio 1992, n. 210.
47. D.L. 23 ottobre 1996, n. 551
L. 23 dicembre 1996, n. 651
Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000.
48. D.L. 23 ottobre 1996, n. 552
L. 20 dicembre 1996, n. 642
Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996.
49. D.L. 23 ottobre 1996, n. 553
L. 23 dicembre 1996, n. 652
Disposizioni in tema di incompatibilità dei magistrati e di proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.

50. D.L. 23 ottobre 1996, n. 554

L. 23 dicembre 1996, n. 653

Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della Regione siciliana nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

51. D.L. 12 novembre 1996, n. 576

L. 31 dicembre 1996, n. 677

Interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno e ottobre 1996.

52. D.L. 13 dicembre 1996, n. 629

L. 3 febbraio 1997, n. 14

Differimento dei termini in materia di adempimenti contributivi per il settore agricolo.

53. D.L. 13 dicembre 1996, n. 630

L. 11 febbraio 1997, n. 21

Finanziamento dei disavanzi delle aziende unità sanitarie locali al 31 dicembre 1994 e copertura della spesa farmaceutica per il 1996.

54. D.L. 20 dicembre 1996, n. 644

L. 18 febbraio 1997, n. 24

Disposizioni urgenti dirette a consentire alle amministrazioni dello Stato il completo utilizzo delle risorse assegnate all'Unione europea per l'attuazione degli interventi di politica comunitaria in scadenza al 31 dicembre 1996.

55. D.L. 31 dicembre 1996, n. 669

L. 28 febbraio 1996, n. 30

Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997.

ALLEGATO B

DECRETI-LEGGE EMANATI NEL 1996 E NON CONVERTITI IN LEGGE

1. D.L. 2 gennaio 1996, n. 1
Partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia.
2. D.L. 2 gennaio 1996, n. 2
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il Ministero degli affari esteri.
3. D.L. 2 gennaio 1996, n. 3
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale
4. D.L. 2 gennaio 1996, n. 4
Adeguamento di canoni e di contributi per l'esercizio di stazioni di radioamatore.
5. D.L. 8 gennaio 1996, n. 5
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
6. D.L. 8 gennaio 1996, n. 7
Disposizioni urgenti in materia di partecipazioni ex EAGAT.
7. D.L. 8 gennaio 1996, n. 8
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.
8. D.L. 8 gennaio 1996, n. 9
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
9. D.L. 8 gennaio 1996, n. 10
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della Regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connessi alla lotta contro la criminalità organizzata.
10. D.L. 8 gennaio 1996, n. 12
Differimento del termine di applicazione stabilito dall'articolo 57, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori.
11. D.L. 16 gennaio 1996, n. 14
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca

12. D.L. 16 gennaio 1996, n. 17
Disposizioni fiscali urgenti in materia di controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.
13. D.L. 16 gennaio 1996, n. 18
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici ed altre disposizioni tributarie urgenti.
14. D.L. 16 gennaio 1996, n. 19
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
15. D.L. 18 gennaio 1996, n. 20
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
16. D.L. 18 gennaio 1996, n. 21
Disposizioni urgenti per la funzionalità dei servizi per le tossicodipendenze delle unità sanitarie locali (SERT).
17. D.L. 18 gennaio 1996, n. 22
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.
18. D.L. 19 gennaio 1996, n. 26
Rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46.
19. D.L. 19 gennaio 1996, n. 27
Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli.
20. D.L. 19 gennaio 1996, n. 28
Proroga dei termini previsti dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.
21. D.L. 24 gennaio 1996, n. 29
Trasformazione in ente di diritto pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.
22. D.L. 24 gennaio 1996, n. 30
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.
23. D.L. 24 gennaio 1996, n. 31
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.

24. D.L. 26 gennaio 1996, n. 32
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1996.
25. D.L. 24 gennaio 1996, n. 33
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
26. D.L. 31 gennaio 1996, n. 35
Disposizioni urgenti in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.
27. D.L. 31 gennaio 1996, n. 36
Disposizioni urgenti in materia di personale del settore sanitario.
28. D.L. 1° febbraio 1996, n. 37
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.
29. D.L. 31 gennaio 1996, n. 38
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.
30. D.L. 1° febbraio 1996, n. 39
Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e in materia previdenziale.
31. D.L. 1° febbraio 1996, n. 40
Disposizioni urgenti in materia di collocamento e di lavoro agricolo, nonché misure di promozione dell'occupazione.
32. D.L. 31 gennaio 1996, n. 41
Interventi urgenti nei settori agricoli.
33. D.L. 1° febbraio 1996, n. 42
Misure per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa farmaceutica.
34. D.L. 6 febbraio 1996, n. 44
Interventi straordinari per la ricostruzione del teatro "La Fenice" di Venezia, nonché per l'evento disastroso verificatosi a Napoli-Secondigliano.
35. D.L. 6 febbraio 1996, n. 45
Disposizioni per le attività di recupero edilizio nei centri urbani, per la riqualificazione urbana nel comune di Napoli, nonché differimento dell'applicazione dell'articolo 10 del nuovo codice della strada, concernenti i trasporti eccezionali.
36. D.L. 6 febbraio 1996, n. 47
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto.

37. D.L. 10 febbraio 1996, n. 54
Disposizioni urgenti a favore della Cassa ufficiali dell'Esercito.
38. D.L. 10 febbraio 1996, n. 55
Disposizioni urgenti in materia di ammissione di laureati in medicina e chirurgia alle scuole di specializzazione.
39. D.L. 10 febbraio 1996, n. 56
Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
40. D.L. 16 febbraio 1996, n. 62
Disposizioni urgenti per le attività produttive.
41. D.L. 16 febbraio 1996, n. 65
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.
42. D.L. 20 febbraio 1996, n. 67
Interventi urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
43. D.L. 26 febbraio 1996, n. 75
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.
44. D.L. 26 febbraio 1996, n. 76
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.A.
45. D.L. 26 febbraio 1996, n. 77
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.
46. D.L. 26 febbraio 1996, n. 78
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.
47. D.L. 26 febbraio 1996, n. 79
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.
48. D.L. 26 febbraio 1996, n. 80
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.
49. D.L. 26 febbraio 1996, n. 81
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.

50. D.L. 26 febbraio 1996, n. 83
Proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.
51. D.L. 26 febbraio 1996, n. 84
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché per la definizione dei criteri di determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti.
52. D.L. 26 febbraio 1996, n. 85
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.
53. D.L. 26 febbraio 1996, n. 86
Disposizioni urgenti in materia di interventi nel settore dei sistemi del trasporto rapido di massa.
54. D.L. 26 febbraio 1996, n. 87
Disposizioni urgenti in materia di accesso ai servizi audiotex e videotex.
55. D.L. 26 febbraio 1996, n. 88
Interventi in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo.
56. D.L. 26 febbraio 1996, n. 89
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.
57. D.L. 28 febbraio 1996, n. 91
Disposizioni urgenti per lo sviluppo delle attività nelle aree depresse del territorio nazionale.
58. D.L. 28 febbraio 1996, n. 92
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.
59. D.L. 28 febbraio 1996, n. 93
Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.
60. D.L. 28 febbraio 1996, n. 94
Utilizzazione in conto residui di fondi stanziati per interventi in campo sociale.
61. D.L. 28 febbraio 1996, n. 97
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.
62. D.L. 1° marzo 1996, n. 98
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.
63. D.L. 1° marzo 1996, n. 99
Partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia.

64. D.L. 1° marzo 1996, n. 100
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il Ministero degli affari esteri e norme relative ad impegni internazionali.
65. D.L. 1° marzo 1996, n. 101
Disposizioni urgenti in materia di cooperazione allo sviluppo.
66. D.L. 1° marzo 1996, n. 106
Adeguamento di canoni e di contributi per l'esercizio di stazioni di radioamatore.
67. D.L. 8 marzo 1996, n. 111
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
68. D.L. 8 marzo 1996, n. 112
Disposizioni urgenti in materia di partecipazioni ex EAGAT.
69. D.L. 8 marzo 1996, n. 113
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.
70. D.L. 11 marzo 1996, n. 114
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.
71. D.L. 12 marzo 1996, n. 116
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
72. D.L. 12 marzo 1996, n. 117
Differimento del termine di applicazione stabilito dall'articolo 57, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori.
73. D.L. 12 marzo 1996, n. 118
Disposizioni urgenti per garantire il funzionamento dell'amministrazione scolastica.
74. D.L. 12 marzo 1996, n. 121
Disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
75. D.L. 15 marzo 1996, n. 123
Disposizioni urgenti in materia di contenzioso tributario e di differimento dei termini per la definizione di liti fiscali pendenti.
76. D.L. 15 marzo 1996, n. 124
Regime comunitario di produzione lattiera.

77. D.L. 15 marzo 1996, n. 126
Disposizioni fiscali urgenti in materia di controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.
78. D.L. 15 marzo 1996, n. 127
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici ed altre disposizioni tributarie urgenti.
79. D.L. 19 marzo 1996, n. 128
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.
80. D.L. 19 marzo 1996, n. 129
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
81. D.L. 19 marzo 1996, n. 130
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
82. D.L. 19 marzo 1996, n. 131
Disposizioni urgenti per la funzionalità dei servizi per le tossicodipendenze delle unità sanitarie locali (SERT).
83. D.L. 19 marzo 1996, n. 132
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.
84. D.L. 19 marzo 1996, n. 133
Rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46.
85. D.L. 19 marzo 1996, n. 134
Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli.
86. D.L. 19 marzo 1996, n. 135
Proroga dei termini previsti dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.
87. D.L. 19 marzo 1996, n. 136
Modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica.
88. D.L. 20 marzo 1996, n. 144
Disposizioni urgenti per accelerare gli interventi nelle aree depresse e per gli accertamenti da parte del CIPE.
89. D.L. 20 marzo 1996, n. 145
Contributi dell'Italia a banche, fondi ed organismi internazionali.

90. D.L. 21 marzo 1996, n. 146
Disposizioni urgenti per assicurare taluni collegamenti aerei, nonché interventi in favore dei settori cantieristici, armatoriale e portuale.
91. D.L. 25 marzo 1996, n. 153
Trasformazione in ente di diritto pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.
92. D.L. 25 marzo 1996, n. 154
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.
93. D.L. 25 marzo 1996, n. 155
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.
94. D.L. 25 marzo 1996, n. 156
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1996.
95. D.L. 25 marzo 1996, n. 157
Rinvio della data delle elezioni dei Comitati degli italiani all'estero.
96. D.L. 25 marzo 1996, n. 159
Disposizioni urgenti per il settore della ricerca.
97. D.L. 25 marzo 1996, n. 160
Misure urgenti per l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore dei medicinali e dei presidi medico-chirurgici.
98. D.L. 25 marzo 1996, n. 161
Disposizioni urgenti in materia di sperimentazione e utilizzazione dei medicinali.
99. D.L. 25 marzo 1996, n. 162
Interventi urgenti di protezione civile.
100. D.L. 27 marzo 1996, n. 163
Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli S.p.A.
101. D.L. 25 marzo 1996, n. 165
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
102. D.L. 28 marzo 1996, n. 166
Norme in materia previdenziale.

103. D.L. 2 aprile 1996, n. 176
Disposizioni urgenti in materia veterinaria e sanitaria.
104. D.L. 2 aprile 1996, n. 177
Disposizioni urgenti in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.
105. D.L. 2 aprile 1996, n. 178
Disposizioni urgenti in materia di personale del settore sanitario.
106. D.L. 2 aprile 1996, n. 179
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.
107. D.L. 2 aprile 1996, n. 180
Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.
108. D.L. 2 aprile 1996, n. 181
Disposizioni urgenti in materia di collocamento e di lavoro agricolo, nonché misure di promozione dell'occupazione.
109. D.L. 2 aprile 1996, n. 182
Interventi urgenti nei settori agricoli.
110. D.L. 2 aprile 1996, n. 183
Misure per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa farmaceutica.
111. D.L. 2 aprile 1996, n. 184
Disposizioni per le attività di recupero edilizio nei centri urbani, per la riqualificazione urbana nel comune di Napoli, nonché differimento dell'applicazione dell'articolo 10 del nuovo codice della strada, concernente i trasporti eccezionali.
112. D.L. 2 aprile 1996, n. 185
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto.
113. D.L. 2 aprile 1996, n. 186
Proroga della gestione delle opere realizzate e la ricostruzione postterremoto e norme in materia di contabilità delle unità sanitarie locali.
114. D.L. 2 aprile 1996, n. 187
Disposizioni urgenti per l'utilizzazione in conto residui dei fondi stanziati per il finanziamento dei progetti finalizzati per la pubblica amministrazione, nonché delle spese di funzionamento dell'Autorità per l'informatica.

115. D.L. 4 aprile 1996, n. 188
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.
116. D.L. 4 aprile 1996, n. 189
Interventi straordinari per la ricostruzione del teatro "La Fenice" di Venezia, nonché per l'evento disastroso verificatosi a Napoli-Secondigliano.
117. D.L. 4 aprile 1996, n. 190
Interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, nonché per l'aeroporto internazionale Galileo Galilei di Pisa.
118. D.L. 12 aprile 1996, n. 191
Disposizioni urgenti per la Cassa ufficiali dell'Esercito.
119. D.L. 12 aprile 1996, n. 192
Disposizioni urgenti in materia di ammissione di laureati in medicina e chirurgia alle scuole di specializzazione.
120. D.L. 12 aprile 1996, n. 193
Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
121. D.L. 12 aprile 1996, n. 195
Disposizioni urgenti in materia previdenziale e di sostegno al reddito.
122. D.L. 12 aprile 1996, n. 196
Disposizioni urgenti per la prosecuzione ed il rifinanziamento di interventi in materia sociale concernenti la protezione temporanea di profughi e l'attività della commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione.
123. D.L. 12 aprile 1996, n. 199
Rifinanziamento di interventi nel settore dei trasporti.
124. D.L. 12 aprile 1996, n. 201
Disposizioni urgenti per le attività produttive.
125. D.L. 12 aprile 1996, n. 202
Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo.
126. D.L. 12 aprile 1996, n. 203
Interventi urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
127. D.L. 26 aprile 1996, n. 211
Modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio.

128. D.L. 26 aprile 1996, n. 212
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.A.
129. D.L. 26 aprile 1996, n. 213
Disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.
130. D.L. 26 aprile 1996, n. 214
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.
131. D.L. 26 aprile 1996, n. 215
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.
132. D.L. 26 aprile 1996, n. 216
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.
133. D.L. 26 aprile 1996, n. 217
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali.
134. D.L. 26 aprile 1996, n. 218
Proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.
135. D.L. 26 aprile 1996, n. 219
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché per la definizione dei criteri di determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti.
136. D.L. 26 aprile 1996, n. 220
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.
137. D.L. 26 aprile 1996, n. 221
Disposizioni urgenti in materia di interventi nel settore dei sistemi del trasporto rapido di massa.
138. D.L. 26 aprile 1996, n. 222
Disposizioni urgenti in materia di accesso ai servizi audiotex e videotex.
139. D.L. 26 aprile 1996, n. 223
Interventi in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo.
140. D.L. 26 aprile 1996, n. 224
Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità.
141. D.L. 26 aprile 1996, n. 225
Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000.

142. D.L. 29 aprile 1996, n. 226
Disposizioni urgenti concernenti l'iscrizione al registro dei revisori contabili.
143. D.L. 29 aprile 1996, n. 227
Disposizioni urgenti in materia di incremento delle tariffe elettriche di cui al provvedimento CIP n. 32 del 23 maggio 1986.
144. D.L. 29 aprile 1996, n. 228
Disposizioni urgenti per lo sviluppo delle attività nelle aree depresse del territorio nazionale.
145. D.L. 29 aprile 1996, n. 229
Disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.
146. D.L. 29 aprile 1996, n. 230
Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.
147. D.L. 29 aprile 1996, n. 231
Utilizzazione in conto residui di fondi stanziati per interventi in campo sociale.
148. D.L. 29 aprile 1996, n. 232
Disposizioni urgenti in materia contabile-finanziaria.
149. D.L. 29 aprile 1996, n. 234
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.
150. D.L. 29 aprile 1996, n. 235
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.
151. D.L. 29 aprile 1996, n. 236
Partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia.
152. D.L. 29 aprile 1996, n. 237
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il Ministero degli affari esteri e norme relative ad impegni internazionali.
153. D.L. 29 aprile 1996, n. 238
Disposizioni urgenti in materia di cooperazione allo sviluppo.
154. D.L. 3 maggio 1996, n. 240
Adeguamento di canoni e di contributi per l'esercizio di stazioni di radioamatore.
155. D.L. 3 maggio 1996, n. 245
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

156. D.L. 3 maggio 1996, n. 246
Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.
157. D.L. 7 maggio 1996, n. 247
Disposizioni urgenti per il personale della Federconsorzi.
158. D.L. 3 maggio 1996, n. 248
Disposizioni urgenti in materia di partecipazioni ex EAGAT.
159. D.L. 10 maggio 1996, n. 250
Disposizioni in tema di incompatibilità e di competenza per i procedimenti riguardanti i magistrati.
160. D.L. 10 maggio 1996, n. 252
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della Regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.
161. D.L. 10 maggio 1996, n. 253
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
162. D.L. 10 maggio 1996, n. 255
Disposizioni urgenti per garantire il funzionamento dell'amministrazione scolastica.
163. D.L. 10 maggio 1996, n. 257
Disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.
164. D.L. 16 maggio 1996, n. 259
Disposizioni urgenti in materia di contenzioso tributario e di differimento dei termini per la definizione di liti fiscali pendenti.
165. D.L. 16 maggio 1996, n. 260
Regime comunitario di produzione lattiera.
166. D.L. 17 maggio 1996, n. 263
Disposizioni fiscali urgenti in materia di controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.
167. D.L. 17 maggio 1996, n. 264
Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici ed altre disposizioni tributarie urgenti.
168. D.L. 17 maggio 1996, n. 265
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.

169. D.L. 17 maggio 1996, n. 266
Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazioni durante le campagne elettorali e referendarie.
170. D.L. 17 maggio 1996, n. 267
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
171. D.L. 17 maggio 1996, n. 268
Disposizioni urgenti per la funzionalità dei servizi per le tossicodipendenze delle unità sanitarie locali (SERT).
172. D.L. 17 maggio 1996, n. 269
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.
173. D.L. 17 maggio 1996, n. 270
Modifiche al nuovo codice della strada.
174. D.L. 17 maggio 1996, n. 271
Disposizioni urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente.
175. D.L. 17 maggio 1996, n. 272
Disposizioni urgenti per le società sportive.
176. D.L. 17 maggio 1996, n. 274
Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli.
177. D.L. 17 maggio 1996, n. 276
Suppressione della tassa d'ingresso ai musei statali.
178. D.L. 17 maggio 1996, n. 277
Disposizioni urgenti per accelerare gli interventi nelle aree depresse.
179. D.L. 17 maggio 1996, n. 279
Disposizioni urgenti per assicurare taluni collegamenti aerei, nonché interventi in favore dei settori cantieristico, armatoriale e portuale.
180. D.L. 25 maggio 1996, n. 284
Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.
181. D.L. 25 maggio 1996, n. 285
Misure urgenti per il rilascio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.

182. D.L. 25 maggio 1996, n. 286
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.
183. D.L. 25 maggio 1996, n. 287
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1996.
184. D.L. 27 maggio 1996, n. 289
Disposizioni urgenti per il settore della ricerca.
185. D.L. 27 maggio 1996, n. 290
Misure urgenti per l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore dei medicinali e dei presidi medico-chirurgici.
186. D.L. 27 maggio 1996, n. 291
Disposizioni urgenti in materia di sperimentazione e utilizzazione dei medicinali.
187. D.L. 27 maggio 1996, n. 292
Interventi urgenti di protezione civile.
188. D.L. 27 maggio 1996, n. 293
Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli.
189. D.L. 27 maggio 1996, n. 294
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
190. D.L. 27 maggio 1996, n. 295
Norme in materia previdenziale.
191. D.L. 1° giugno 1996, n. 297
Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo.
192. D.L. 3 giugno 1996, n. 298
Disposizioni urgenti in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e di istituti zooprofilattici sperimentali, nonché in materia veterinaria e sanitaria.
193. D.L. 3 giugno 1996, n. 299
Disposizioni urgenti in materia di personale del settore sanitario.
194. D.L. 3 giugno 1996, n. 300
Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.
195. D.L. 3 giugno 1996, n. 301
Disposizioni urgenti in materia di collocamento e di lavoro agricolo, nonché misure di promozione dell'occupazione.

196. D.L. 3 giugno 1996, n. 302
Interventi urgenti nei settori agricoli.
197. D.L. 3 giugno 1996, n. 303
Misure per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa farmaceutica e disposizioni urgenti in materia di medicinali.
198. D.L. 3 giugno 1996, n. 304
Disposizioni per le attività di recupero edilizio nei centri urbani, per la riqualificazione urbana nel Comune di Napoli, nonché differimento dell'applicazione dell'articolo 10 del nuovo codice della strada, concernente i trasporti eccezionali.
199. D.L. 3 giugno 1996, n. 305
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto.
200. D.L. 3 giugno 1996, n. 306
Proroga della gestione delle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto.
201. D.L. 3 giugno 1996, n. 309
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.
202. D.L. 3 giugno 1996, n. 311
Interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, nonché per l'aeroporto internazionale Galileo Galilei di Pisa.
203. D.L. 11 giugno 1996, n. 315
Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
204. D.L. 14 giugno 1996, n. 319
Interventi urgenti in materia sociale ed umanitaria
205. D.L. 14 giugno 1996, n. 320
Interventi nel settore dei trasporti.
206. D.L. 17 giugno 1996, n. 322
Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei.
207. D.L. 22 giugno 1996, n. 329
Disposizioni urgenti in materia di imposizione diretta ed indiretta, di funzionalità dell'Amministrazione finanziaria, di gestione fuori bilancio, di fondi previdenziali e di contenzioso tributario.

208. D.L. 22 giugno 1996, n. 330
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.A.
209. D.L. 22 giugno 1996, n. 331
Disposizioni urgenti in materia di bilancio per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.
210. D.L. 22 giugno 1996, n. 332
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.
211. D.L. 22 giugno 1996, n. 333
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.
212. D.L. 22 giugno 1996, n. 334
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.
213. D.L. 25 giugno 1996, n. 335
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali, nonché disposizioni urgenti per il recupero edilizio nei centri urbani.
214. D.L. 29 giugno 1996, n. 339
Interventi urgenti per la disciplina della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché per la definizione dei criteri di determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti.
215. D.L. 29 giugno 1996, n. 340
Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.
216. D.L. 29 giugno 1996, n. 342
Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.
217. D.L. 1° luglio 1996, n. 344
Interventi per le aree depresse e protette, per manifestazioni sportive internazionali, nonché modifiche alla legge 25 febbraio 1992, n. 210.
218. D.L. 1° luglio 1996, n. 345
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.
219. D.L. 3 luglio 1996, n. 349
Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000.
220. D.L. 8 luglio 1996, n. 351
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

221. D.L. 8 luglio 1996, n. 352
Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti.
222. D.L. 8 luglio 1996, n. 353
Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996.
223. D.L. 8 luglio 1996, n. 355
Disposizioni in tema di incompatibilità dei magistrati e di proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.
224. D.L. 8 luglio 1996, n. 356
Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della Regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.
225. D.L. 10 luglio 1996, n. 357
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
226. DL. 11 luglio 1996, n. 366
Proroga e sospensione di termini per i soggetti colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nelle province di Lucca, Massa Carrara, Udine e Pordenone nel mese di giugno 1966.
227. D.L. 15 luglio 1996, n. 371
Disposizioni urgenti in materia di trasparenza delle tariffe elettriche.
228. D.L. 16 luglio 1996, n. 374
Misure urgenti per le Università e gli enti di ricerca.
229. D.L. 16 luglio 1996, n. 375
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
230. D.L. 16 luglio 1996, n. 376
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.
231. D.L. 16 luglio 196, n. 377
Disposizioni urgenti in materia di farmaci e di sanità.
232. D.L. 16 luglio 1996, n. 378
Provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, per il servizio di traduzione dei detenuti e per l'accelerazione della modalità di conclusione degli appalti relativi agli edifici giudiziari nelle regioni Sicilia e Calabria.
233. D.L. 22 luglio 1996, n. 383
Disposizioni urgenti per le società sportive professionistiche.

234. DL. 22 luglio 1996, n. 384
Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli.
235. D.L. 22 luglio 1996, n. 385
Disposizioni urgenti per accelerare gli interventi nelle aree depresse.
236. D.L. 22 luglio 1996, n. 386
Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996.
237. D.L. 22 luglio 1996, n. 387
Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.
238. D.L. 22 luglio 1996, n. 388
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.
239. D.L. 22 luglio 1996, n. 389
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.
240. D.L. 24 luglio 1996, n. 390
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1996.
241. D.L. 26 luglio 1996, n. 394
Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli.
242. D.L. 26 luglio 1996, n. 395
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
243. D.L. 26 luglio 1996, n. 396
Norme in materia previdenziale.
244. D.L. 29 luglio 1996, n. 399
Disposizioni urgenti per l'esercizio dei diritti connessi alle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti locali eccedenti il limite previsto dallo statuto delle società partecipate, nonché per la definizione delle procedure liquidatorie dell'EFIM.
245. D.L. 2 agosto 1996, n. 404
Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.
246. D.L. 2 agosto 1996, n. 405
Disposizioni urgenti in materia di collocamento, di lavoro e previdenza del settore agricolo, di disciplina degli effetti della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché di promozione dell'occupazione

247. D.L. 2 agosto 1996, n. 406
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto.
248. D.L. 2 agosto 1996, n. 407.
Definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto e proroga della gestione.
249. D.L. 5 agosto 1996, n. 409
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.
250. D.L. 5 agosto 1996, n. 410
Interventi nel settore dei trasporti.
251. D.L. 2 agosto 1996, n. 411
Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
252. D.L. 5 agosto 1996, n. 412
Interventi urgenti in materia sociale ed umanitaria.
253. D.L. 8 agosto 1996, n. 430
Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei.
254. D.L. 8 agosto 1996, n. 438
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.A.
255. D.L. 8 agosto 1996, n. 439
Disposizioni urgenti in materia di bilancio per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore.
256. D.L. 8 agosto 1996, n. 440
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale.
257. D.L. 8 agosto 1996, n. 441
Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.
258. D.L. 8 agosto 1996, n. 442
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.

259. D.L. 8 agosto 1996, n. 443

Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di opere pubbliche e politiche ambientali e territoriali, nonché disposizioni urgenti per il recupero edilizio nei centri urbani.

260. D.L. 28 agosto 1996, n. 444

Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva.

261. D.L. 30 agosto 1996, n. 448

Interventi urgenti di carattere previdenziale per il personale del Gruppo Alitalia.

262. D.L. 30 agosto 1996, n. 449

Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.

263. D.L. 30 agosto 1996, n. 450

Interventi per le aree depresse e protette, per manifestazioni sportive internazionali, nonché modifiche alla legge 25 febbraio 1992, n. 210.

264. D.L. 30 agosto 1996, n. 451

Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.

265. D.L. 30 agosto 1996, n. 452

Modalità di funzionamento dei consigli degli enti locali.

266. D.L. 30 agosto 1996, n. 455

Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000.

267. D.L. 30 agosto 1996, n. 456

Istituzione dell'Ente tabacchi italiani.

268. D.L. 6 settembre 1996, n. 461

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

269. D.L. 6 settembre 1996, n. 462

Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti.

270. D.L. 6 settembre 1996, n. 463

Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996.

271. D.L. 6 settembre 1996, n. 464

Disposizioni in tema di incompatibilità dei magistrati e di proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara.

272. D.L. 6 settembre 1996, n. 465

Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata.

273. D.L. 6 settembre 1996, n. 466
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
274. D.L. 13 settembre 1996, n. 476
Disposizioni urgenti per l'attuazione del testo unico sulle tossicodipendenze, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
275. D.L. 13 settembre 1996, n. 477
Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea.
276. D.L. 13 settembre 1996, n. 478
Disposizioni urgenti in materia di farmaci e di sanità.
277. D.L. 20 settembre 1996, n. 487
Disposizioni urgenti per accelerare la realizzazione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, gli interventi nelle aree depresse, nonché il completamento di progetti FIO.
278. D.L. 20 settembre 1996, n. 490
Trasformazione in ente di diritto pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.
279. D.L. 20 settembre 1996, n. 491
Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale.
280. D.L. 20 settembre 1996, n. 492
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1996.
281. D.L. 24 settembre 1996, n. 495
Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata.
282. D.L. 24 settembre 1996, n. 498
Disposizioni urgenti in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
283. D.L. 24 settembre 1996, n. 499
Norme in materia previdenziale.
284. D.L. 28 settembre 1996, n. 505
Disposizioni urgenti per disincentivare l'esodo del personale militare.
285. D.L. 30 settembre 1996, n. 508
Disposizioni urgenti in materia di contratto di lavoro a tempo parziale e di pensionamento di anzianità.

286. D.L. 1° ottobre 1996, n. 511
Disposizioni urgenti in materia di collocamento, di lavoro e previdenza nel settore agricolo, di disciplina degli effetti della soppressione del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU), nonché di promozione dell'occupazione.
287. D.L. 1° ottobre 1996, n. 513
Definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto e proroga della gestione.
288. D.L. 4 ottobre 1996, n. 516
Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale e per il funzionamento delle segreterie comunali e provinciali, nonché delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.
289. D.L. 4 ottobre 1996, n. 520
Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
290. D.L. 4 ottobre 1996, n. 521
Interventi urgenti in materia sociale ed umanitaria.
291. D.L. 23 ottobre 1996, n. 538
Disposizioni urgenti in materia di sanzioni per violazione di obblighi contributivi e di regolarizzazione di posizioni previdenziali.
292. D.L. 23 ottobre 1996, n. 539
Disposizioni urgenti in materia di imposizione diretta ed indiretta, di funzionalità dell'Amministrazione finanziaria, di gestioni fuori bilancio, di fondi previdenziali e di contenzioso tributario.
293. D.L. 23 ottobre 1996, n. 540
Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.A.
294. D.L. 23 ottobre 1996, n. 541
Disposizioni urgenti in materia di bilancio per le imprese operanti nel settore dell'editoria e di protezione del diritto d'autore, nonché interventi per lo spettacolo.
295. D.L. 23 ottobre 1996, n. 544
Disposizioni urgenti per assicurare l'attività delle emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale, nonché per disciplinare le trasmissioni televisive in forma codificata.
296. D.L. 23 ottobre 1996, n. 547
Misure di completamento della manovra di finanza pubblica.
297. D.L. 23 ottobre 1996, n. 549
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità delle segreterie comunali e provinciali.
298. D.L. 23 ottobre 1996, n. 550
Modalità di funzionamento dei consigli degli enti locali.

299. D.L. 23 ottobre 1996, n. 555
Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.
300. D.L. 18 novembre 1996, n. 584
Misure urgenti per la corresponsione del controvalore dei buoni pasto ai dipendenti civili del comparto Ministeri.
301. D.L. 21 novembre 1996, n. 589
Disposizioni urgenti relative all'Azienda autonoma di assistenza al volo per garantirne la funzionalità operativa e la sicurezza dei trasporti aerei.
302. D.L. 21 novembre 1996, n. 590
Elevazione dell'importo massimo delle emissioni nette di titoli pubblici.
303. D.L. 21 novembre 1996, n. 598
Provvedimenti urgenti per l'accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni detenute indirettamente dallo Stato e per la sistemazione della situazione finanziaria delle società di cui lo Stato è azionista unico.
304. D.L. 29 novembre 1996, n. 606
Norme transitorie in materia di collocamento in ausiliaria del personale militare.
305. D.L. 20 dicembre 1996, n. 643
Disposizioni urgenti in materia di controversie insorte per la realizzazione di interventi in zone terremotate.
306. D.L. 31 dicembre 1996, n. 670
Proroga di termini.

ALLEGATO C

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 1996 E NEI PRIMI MESI DEL 1997

A) Decreti emanati nel 1996

1. D. Lgv. 10 febbraio 1996, n. 103
Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione (Suppl. ord. alla G.U. n. 52 del 2 marzo 1996).
2. D. Lgv. 16 febbraio 1996, n. 104
Attuazione delle delega conferita dall'art. 3, comma 27, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e di investimenti degli stessi in campo immobiliare (Suppl. ord. alla G.U. n. 52 del 2 marzo 1996).
3. D. Lgv. 12 aprile 1996, n. 197
Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (G.U. n. 88 del 15 aprile 1996).
4. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 198
Adeguamento della legislazione interna in materia di proprietà industriale alle prescrizioni obbligatorie dell'accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale concernenti il commercio - Uruguay Round (Suppl. ord. alla G.U. n. 88 del 15 aprile 1996).
5. D. Lgv. 15 marzo 1996, n. 204
Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 16 novembre 1994, n. 685, in materia di diritto di noleggio ed altri diritti connessi al diritto d'autore (G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).
6. D. Lgv. 15 marzo 1996, n. 205
Modificazioni al decreto legislativo 29 dicembre 1992, n. 518, in materia di tutela giuridica dei programmi per elaboratore (G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).
7. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 206
Modificazioni ed integrazioni ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174 e n. 175, in materia di assicurazione sulla vita e di assicurazione diversa dalla assicurazione sulla vita (G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).
8. D. Lgv. 28 marzo 1996, n. 207
Attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in materia di erogazione di un indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale (G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).
9. D. Lgv. 1° aprile 1996, n. 239
Modificazioni al regime fiscale degli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari, pubblici e privati (G.U. 102 del 3 maggio 1996).

10. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 241
Disciplina sanzionatoria delle direttive 91/321/CEE e 92/52/CEE in materia di alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento (G.U. n. 103 del 4 maggio 1996).
11. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 242
Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro (Suppl. ord. alla G.U. n. 104 del 6 maggio 1996).
12. D. Lgv. 15 marzo 1996, n. 249
Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 530, recante attuazione della direttiva 91/492/CEE che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi (G.U. n. 107 del 9 maggio 1996).
13. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 251
Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 537, concernente attuazione della direttiva 92/5/CEE relativa ai problemi sanitari in materia di protezione e commercializzazione di prodotti a base di carne e di alcuni prodotti di origine animale (G.U. n. 108 del 10 maggio 1996).
14. D. Lgv. 19 marzo 1996, n. 256
Modificazioni al decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 507, recante attuazione della direttiva 90/385/CEE, del Consiglio del 20 giugno 1990, concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi medici impiantabili attivi (G.U. n. 109 dell'11 maggio 1996).
15. D. Lgv. 12 aprile 1996, n. 258
Recepimento della direttiva 92/109/CEE relativa alla fabbricazione e all'immissione in commercio di talune sostanze impiegate nella fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope e della direttiva 93/46/CEE di modifica della direttiva 92/109/CEE (G.U. n. 112 del 15 maggio 1996).
16. D. Lgv. 11 giugno 1996, n. 336
Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (Suppl. ord. alla G.U. n. 149 del 27 giugno 1996).
17. D. Lgv. 29 giugno 1996, n. 367
Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato (G.U. n. 161 dell'11 luglio 1996).
18. D. Lgv. 29 giugno 1996, n. 414
Attuazione della delega conferita dall'art. 1, commi 70 e 71, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in materia di soppressione del Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto (G.U. n. 186 del 9 agosto 1996).

19. D. Lgv. 23 luglio 1996, n. 415
Recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (Suppl. ord. alla G.U. n. 186 del 9 agosto 1996).
20. D. Lgv. 14 agosto 1996, n. 436
Attuazione della direttiva 94/25/CE in materia di progettazione, di costruzione e immissione in commercio di unità da diporto (Suppl. ord. alla G.U. n. 198 del 24 agosto 1996).
21. D. Lgv. 14 agosto 1996, n. 493
Attuazione della direttiva 92/58/CEE concernente le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro (Suppl. ord. alla G. U. n.223 del 23 settembre 1996).
22. D. Lgv. 14 agosto 1996, n. 494
Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (Suppl. ord. alla G.U. n. 223 del 23 settembre 1996).
23. D. Lgv. 16 settembre 1996, n. 562
Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 22, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di regime pensionistico per gli iscritti al Fondo speciale di previdenza per i dipendenti dell'Enel e delle aziende elettriche private (Suppl. ord. alla G.U. n. 256 del 31 ottobre 1996).
24. D. Lgv. 16 settembre 1996, n. 563
Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 23, lettera b), della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di trattamenti pensionistici, erogati dalle forme pensionistiche diverse da quelle dell'assicurazione generale obbligatoria, del personale degli enti che svolgono le loro attività nelle materie di cui all'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (Suppl. ord. alla G.U. n. 256 del 31 ottobre 1996).
25. D. Lgv. 16 settembre 1996, n. 564
Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione (Suppl. ord. alla G.U. n. 256 del 31 ottobre 1996).
26. D. Lgv. 16 settembre 1996, n. 565
Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 33, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di riordino della disciplina della gestione "Mutualità pensioni" di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 389 (Suppl. ord. alla G.U. n. 256 del 31 ottobre 1996).
27. D. Lgv. 23 ottobre 1996, n. 581
Attuazione della direttiva 93/83/CEE per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi, applicabili alla radiodiffusione e alla ritrasmissione via cavo (G.U. n. 270 del 18 novembre 1996).

28. D. Lgv. 12 novembre 1996, n. 614
Attuazione della direttiva 91/263/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature terminali di telecomunicazioni, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità, come modificata dalla direttiva 93/68/CEE ed integrata dalla direttiva 93/97/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 286 del 6 dicembre 1996).
29. D. Lgv. 12 novembre 1996, n. 615
Attuazione della direttiva 89/336/CEE del Consiglio del 3 maggio 1989, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica, modificata ed integrata dalla direttiva 92/31/CEE del Consiglio del 28 aprile 1992, dalla direttiva 93/68/CEE del Consiglio del 22 luglio 1993 e dalla direttiva 93/97/CEE del Consiglio del 29 ottobre 1993 (Suppl. ord. alla G.U. n. 286 del 6 dicembre 1996).
30. D. Lgv. 25 novembre 1996, n. 624
Attuazione della direttiva 92/91/CEE relativa alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione e della direttiva 92/104/CEE relativa alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee (Suppl. ord. alla G.U. n. 293 del 14 dicembre 1996).
31. D. Lgv. 25 novembre 1996, n. 625
Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (Suppl. ord. alla G.U. n. 293 del 14 dicembre 1996).
32. D. Lgv. 25 novembre 1996, n. 626
Attuazione della direttiva 93/68/CEE in materia di marcatura CE del materiale elettrico destinato ad essere utilizzato entro taluni limiti di tensione (Suppl. ord. alla G.U. n. 293 del 14 dicembre 1996).
33. D. Lgv. 12 novembre 1996, n. 633
Attuazione della direttiva 92/65/CEE che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli e embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 296 del 18 dicembre 1996).
34. D. Lgv. 25 novembre 1996, n. 645
Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (G.U. n. 299 del 21 dicembre 1996).
35. D. Lgv. 4 dicembre 1996, n. 658
Attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 22, dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di regime pensionistico per gli iscritti al fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione (G.U. n. 301 del 24 dicembre 1996).

36. D. Lgv. 4 dicembre 1996, n. 659

Recepimento della direttiva 94/19/CEE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (G.U. n. 302 del 27 dicembre 1996).

B) Decreti emanati nel 1996 e pubblicati nei primi mesi del 1997

37. D. Lgv. 13 dicembre 1996, n. 674

Attuazione della direttiva 92/118/CEE concernente condizioni sanitarie per gli scambi e le importazioni dei patogeni e dei prodotti non soggetti a normative comunitarie specifiche (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1997).

C) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

38. D. Lgv. 11 gennaio 1996, n. 46

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna in materia di devoluzione di quote del gettito IRPEF (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1996).

39. D. Lgv. 24 luglio 1996, n. 432

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, concernente la finanza regionale e provinciale (Suppl. ord. alla G.U. n. 197 del 23 agosto 1996).

40. D. Lgv. 24 luglio 1996, n. 433

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Trento (Suppl. ord. alla G.U. n. 197 del 23 agosto 1996).

41. D. Lgv. 24 luglio 1996, n. 434

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano (Suppl. ord. alla G.U. n. 197 del 23 agosto 1996).

42. D. Lgv. 11 luglio 1996, n. 445

Norma di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernente modifiche delle tabelle organiche degli uffici statali nella provincia di Bolzano (G.U. n. 202 del 29 agosto 1996).

43. D. Lgv. 24 luglio 1996, n. 446

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, concernente l'uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari (G.U. n. 202 del 29 agosto 1996).

44. D. Lgv. 16 settembre 1996, n. 514

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti delega di funzioni amministrative alla regione in materia di collocamento e avviamento al lavoro (G.U. n. 233 del 4 ottobre 1996).

45. D. Lgv. 2 gennaio 1997, n. 8

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale (G.U. n. 23 del 29 gennaio 1997).

46. D. Lgv. 2 gennaio 1997, n. 9

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (G.U. n. 23 del 29 gennaio 1997).

ALLEGATO D

REGOLAMENTI GOVERNATIVI E MINISTERIALI

A) Regolamenti governativi

1. D.P.R. 25 novembre 1995, n. 580
Regolamento recante adeguamento alla disciplina prevista dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, dell'organizzazione e del funzionamento delle strutture amministrative del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (G.U. n. 25 del 31 gennaio 1996).
2. D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581
Regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 3 febbraio 1996).
3. D.P.R. 30 dicembre 1995, n. 582
Regolamento di cui all'art. 4, comma 3, della legge 28 dicembre 1993, n. 561, recante trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1996).
4. D.P.R. 18 aprile 1994, n. 777
Regolamento recante semplificazione dei procedimenti di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2 della legge 30 ottobre 1986, n. 738, di istituzioni scolastiche associate al sistema I.B.O. (G.U. n. 104 del 6 maggio 1996).
5. D.P.R. 6 febbraio 1996, n. 102
Regolamento recante norme sulla Cabina di regia nazionale (G.U. n. 52 del 2 marzo 1996).
6. D.P.R. 6 febbraio 1996, n. 147
Regolamento recante norme per garantire la tempestiva riscossione delle entrate tributarie e la continuità del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici (G.U. n. 69 del 22 marzo 1996).
7. D.P.R. 1° febbraio 1996, n. 167
Regolamento recante modalità di elezione dei componenti del Consiglio universitario nazionale (G.U. n. 75 del 29 marzo 1996).
8. D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194
Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (Suppl. ord. alla G.U. n. 87 del 13 aprile 1996).
9. D.P.R. 30 aprile 1996, n. 316
Regolamento di attuazione dell'art. 2-bis del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, concernente disposizioni per l'accertamento con adesione del contribuente (G.U. n. 137 del 13 giugno 1996).

10. D.P.R. 30 aprile 1996, n. 317
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/102/CEE relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (G.U. n. 138 del 14 giugno 1996).
11. D.P.R. 17 maggio 1996, n. 324
Regolamento concernente norme sostitutive dell'art. 9 della legge 14 febbraio 1992, n. 185, sull'assicurazione agricola agevolata (G.U. n. 143 del 20 giugno 1996).
12. D.P.R. 12 aprile 1996, n. 354
Regolamento recante norme per il risanamento delle centrali termoelettriche (G.U. 158 dell'8 luglio 1996).
13. D.P.R. 17 maggio 1996, n. 361
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/35/CEE, del Consiglio del 29 aprile 1992, che fissa le norme di controllo e le misure di lotta contro la peste equina (Suppl. ord. alla G.U. n. 160 del 10 luglio 1996).
14. D.P.R. 17 maggio 1996, n. 362
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/119/CEE, del Consiglio del 17 dicembre 1992, che introduce misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali, nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini (Suppl. ord. alla G.U. n. 160 del 10 luglio 1996).
15. D.P.R. 17 maggio 1996, n. 363
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 91/685/CEE, del Consiglio dell'11 dicembre 1991, recante modifica della direttiva 80/217/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (Suppl. ord. alla G.U. n. 160 del 10 luglio 1996).
16. D.P.R. 17 maggio 1996, n. 364
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1992, n. 559, di attuazione della direttiva 91/495/CEE relativa a problemi sanitari e alla commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento (Suppl. ord. alla G.U. n. 160 del 10 luglio 1996).
17. D.P.R. 24 luglio 1996, n. 435
Regolamento recante norme per la definizione delle liti pendenti in materia di tributi amministrati dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette (G.U. n. 198 del 24 agosto 1996).
18. D.P.R. 22 luglio 1996, n. 447
Regolamento concernente le modalità per il trattenimento delle somme di cui all'art. 7, comma 1, ed all'art. 13 del regolamento CEE n. 595 del 1991, del Consiglio del 4 marzo 1991 (G.U. n. 203 del 30 agosto 1996).

19. D.P.R. 24 luglio 1996, n. 459
Regolamento per l'attuazione delle direttive 89/392/CEE, 81/368/CEE, 93/44/CEE e 93/68/CEE concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle macchine (Suppl. ord. alla G.U. n. 209 del 6 settembre 1996).
20. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 460
Regolamento per l'attuazione delle disposizioni previste in materia di accertamento con adesione, con riferimento alle imposte sulle successioni e donazioni, di registro, ipotecaria, catastale e comunale sull'incremento di valore degli immobili (G.U. n. 209 del 6 settembre 1996).
21. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 468
Regolamento riguardante integrazione della tabella A annessa al regolamento recante la disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio di attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 411 (G.U. n. 211 del 9 settembre 1996).
22. D.P.R. 24 luglio 1996, n. 469
Regolamento recante modificazione al regolamento per la fabbricazione e l'emissione dei biglietti di banca, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1981, n. 811, e successive modificazioni (G.U. n. 213 dell'11 settembre 1996).
23. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 470
Regolamento concernente l'ordinamento didattico della scuola di specializzazione per la formazione degli insegnanti della scuola secondaria (G.U. n. 214 del 12 settembre 1996).
24. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 471
Regolamento concernente l'ordinamento didattico del corso di laurea in scienze della formazione primaria (G.U. n. 214 del 12 settembre 1996).
25. D.P.R. 14 agosto 1996, n. 472
Regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 147, lettera d), della legge 28 dicembre 1995, n. 549, relativamente alla soppressione dell'obbligo della bolla di accompagnamento delle merci viaggianti (G.U. n. 214 del 12 settembre 1996).
26. D.P.R. 29 luglio 1996, n. 474
Regolamento concernente i requisiti ed il programma di esame per il rilascio del certificato di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio (G.U. n. 216 del 14 settembre 1996).
27. D.P.R. 22 luglio 1996, n. 484
Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 412/1991 e dell'art. 8 del decreto legislativo n. 502/1992, come modificato dal decreto legislativo n. 517/1993, sottoscritto il 25 gennaio 1996 e modificato in data 6 giugno 1996 (Suppl. ord. alla G.U. n. 220 del 19 settembre 1996).

28. D.P.R. 29 luglio 1996, n. 500
Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali, sottoscritto il 2 febbraio 1996 (Suppl. ord. alla G.U. n. 225 del 25 settembre 1996)
29. D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503
Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici (Suppl. ord. alla G. U. n. 227 del 27 settembre 1996)
30. D.P.R. 1° agosto 1996, n. 518
Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1994, n. 196, recante riordino del Ministero della sanità (G.U. n. 234 del 5 ottobre 1996).
31. D.P.R. 6 settembre 1996, n. 522
Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (G.U. n. 235 del 7 ottobre 1996).
32. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 526
Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria (G.U. n. 239 dell'11 ottobre 1996).
33. D.P.R. 2 ottobre 1996, n. 529
Regolamento recante determinazione dei comandi e dei reparti territoriali della Guardia di finanza (G.U. n. 241 del 14 ottobre 1996).
34. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 533
Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali (G.U. n. 247 del 21 ottobre 1996).
35. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 559
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, relativo all'istituzione del registro delle imprese (G.U. n. 253 del 28 ottobre 1996).
36. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 560
Regolamento concernente la disciplina del gioco del lotto affidato in concessione (G.U. n. 254 del 29 ottobre 1996).
37. D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567
Regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche (G.U. n. 259 del 5 novembre 1996).
38. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 570
Regolamento per la determinazione dei criteri in base ai quali la contabilità ordinaria è considerata inattendibile, relativamente agli esercenti attività d'impresa, arti e professioni (G.U. n. 262 dell'8 novembre 1996).

39. D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 600
Regolamento recante modificazione al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1981, n. 811, concernente la fabbricazione e l'emissione dei biglietti di banca (G.U. n. 277 del 26 novembre 1996).
40. D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 601
Regolamento concernente variazione della misura dell'indennità di trasferta spettante agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari (G.U. n. 277 del 26 novembre 1996).
41. D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 607
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/45/CEE relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di uccisione di selvaggina e di commercializzazione delle relative carni (G.U. n. 280 del 29 novembre 1996).
42. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 610
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, concernente il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (Suppl. ord. alla G.U. n. 284 del 4 dicembre 1996).
43. D.P.R. 21 ottobre 1996, n. 613
Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta (Suppl. ord. alla G.U. n. 285 del 5 dicembre 1996).
44. D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 616
Regolamento recante estensione del conferimento della medaglia al merito di lungo comando al personale militare della Marina e dell'Aeronautica (G.U. n. 286 del 6 dicembre 1996).
45. D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 618
Regolamento recante modificazioni alle condizioni generali di oneri per l'appalto del servizio di barbiere presso i Corpi ed enti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 8 gennaio 1977, n. 64 (G.U. n. 288 del 9 dicembre 1996).
46. D.P.R. 15 novembre 1996, n. 619
Regolamento di attuazione degli articoli 36, 39 e 41 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, concernenti le modalità di gestione dei servizi automatizzati, delle rilevazioni statistiche e dei corsi di aggiornamento per i componenti delle commissioni tributarie (G.U. n. 289 del 10 dicembre 1996).
47. D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 627
Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole (G.U. n. 293 del 14 dicembre 1996).
48. D.P.R. 30 ottobre 1996, n. 634
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 345, in materia di semplificazione dei procedimenti di esonero parziale, compensazione territoriale e delle denunce dei datori di lavoro, relativi alle assunzioni obbligatorie (G.U. n. 296 del 18 dicembre 1996).

49. D.P.R. 15 novembre 1996, n. 656
Regolamento per l'attuazione della direttiva 92/40/CEE che istituisce misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria (Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 23 dicembre 1996).
50. D.P.R. 15 novembre 1996, n. 657
Regolamento per l'attuazione della direttiva 92/66/CEE che prevede misure comunitarie contro la malattia di Newcastle (Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 23 dicembre 1996).
51. D.P.R. 15 novembre 1996, n. 660
Regolamento per l'attuazione della direttiva 92/42/CEE concernene i requisiti di rendimento delle nuove caldaie ad acqua calda, alimentate con combustibili liquidi o gassosi (Suppl. ord. alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1996).
52. D.P.R. 15 novembre 1996, n. 661
Regolamento per l'attuazione della direttiva 90/396/CEE, concernente gli apparecchi a gas (Suppl. ord. alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1996).

B) Regolamenti ministeriali

Presidenza del Consiglio dei ministri

53. D.P.C.M. 26 ottobre 1995, n. 589
Regolamento concernente modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 giugno 1992, n. 366, recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (G.U. n. 92 del 19 aprile 1996).
54. D.P.C.M. 8 novembre 1995
Regolamento di esecuzione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativo alla fissazione dei termini ed alla individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi nell'ambito ISTAT (G.U. n. 90 del 17 aprile 1996).
55. D.P.C.M. 17 gennaio 1996, n. 137
Regolamento recante modificazione al regolamento sulla disciplina per il trasporto ferroviario dei rifiuti speciali, tossici e nocivi, classificati dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1991, n. 308 (G.U. n. 67 del 20 marzo 1996).
56. D.P.C.M. 6 febbraio 1996, n. 175
Regolamento di attuazione della direttiva 92/102/CE recante modifica della direttiva 79/112/CE concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari destinati al consumo finale (G.U. n. 76 del 30 marzo 1996).

57. D.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200

Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso (G.U. n. 89 del 16 aprile 1996).

58. D.P.C.M. 9 agosto 1996, n. 483

Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 4 del decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 203, recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport (G.U. n. 219 del 18 settembre 1996).

59. D.P.C.M. 7 agosto 1996, n. 621

Regolamento recante modificazioni al decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, concernente attuazione della direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE (G.U. n. 291 del 12 dicembre 1996)

Ministero degli affari esteri

60. DECRETO 7 novembre 1995, n. 593

Regolamento recante norme sulla concessione di premi e di contributi per la divulgazione del libro italiano e per la traduzione di opere letterarie e scientifiche, nonché per la produzione, il doppiaggio e la sottotitolatura di cortometraggi e lungometraggi di serie televisive e destinati ai mezzi di comunicazione di massa (G.U. n. 141 del 18 giugno 1996).

Ministero per i beni culturali e ambientali

61. DECRETO 26 luglio 1996, n. 528

Regolamento recante norme per l'istituzione del Servizio di controllo interno del Ministero per i beni culturali e ambientali (G.U. n. 240 del 12 ottobre 1996).

Ministero del bilancio e della programmazione economica

62. DECRETO 22 marzo 1996, n. 327

Regolamento concernente l'istituzione del Servizio di controllo interno presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica (G.U. n. 145 del 22 giugno 1996).

Ministero del commercio con l'estero

63. DECRETO 16 maggio 1996, n. 422

Regolamento recante norme per l'individuazione dei documenti di competenza del Ministero del commercio con l'estero, sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 190 del 14 agosto 1996).

64. DECRETO 19 luglio 1996, n. 488

Regolamento recante norme per l'istituzione e la disciplina dell'Albo delle camere di commercio italo-estere o estere in Italia (G.U. n. 222 del 21 settembre 1996).

Ministero della difesa

65. DECRETO 2 ottobre 1995, n. 578

Regolamento recante modificazioni al regolamento per le inchieste sugli incidenti, infortuni ed eventi di particolare gravità o di particolare risonanza avvenuti nell'ambito di comandi ed enti dell'Aeronautica militare e che abbiano coinvolto personale militare dell'Aeronautica, adottato con decreto ministeriale 18 dicembre 1981 (G.U. n. 14 del 18 gennaio 1996).

66. DECRETO 5 agosto 1995, n. 583

Regolamento recante norme in tema di attività contrattuale e condizioni generali d'oneri interessanti i servizi di commissariato (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1996).

67. DECRETO 28 dicembre 1995, n. 586

Regolamento recante modalità per la concessione di proroghe al rilascio degli alloggi di servizio delle Forze armate (G.U. n. 57 dell'8 marzo 1996)

68. DECRETO 27 novembre 1995, n. 587

Regolamento recante la rideterminazione del numero, delle sedi e delle zone di competenza territoriale degli uffici di leva per l'arruolamento nel Corpo equipaggi militari marittimi (G.U. n. 60 del 12 marzo 1996).

69. DECRETO 27 giugno 1996, n. 453

Regolamento recante la soppressione degli uffici e consigli di leva di Campobasso e Potenza e la rideterminazione del numero, delle sedi e delle zone di competenza territoriale dei consigli di leva (G.U. n. 204 del 31 agosto 1996).

Ministero delle finanze

70. DECRETO 16 novembre 1995, n. 577

Regolamento recante norme per disciplinare l'impiego dei prodotti petroliferi destinati a provvista di bordo nelle imbarcazioni in navigazione nelle acque comunitarie (Suppl. ord. alla G.U. n. 10 del 13 gennaio 1996).

71. DECRETO 26 gennaio 1996, n. 95

Regolamento recante norme per l'esenzione dei diritti doganali per merci importate a seguito viaggiatori (G.U. n. 51 del 1° marzo 1996).

72. DECRETO 25 marzo 1996, n. 210

Regolamento recante norme per estendere alla circolazione interna le disposizioni relative alla circolazione intracomunitaria dei prodotti soggetti al regime delle accise (Suppl. ord. alla G.U. n. 97 del 26 aprile 1996).

73. DECRETO 1° aprile 1996, n. 262

Regolamento recante norme per l'esame delle domande di iscrizione nell'albo dei concessionari del servizio di accertamento e riscossione dei tributi comunali, per la revisione periodica della sussistenza dei requisiti e la cancellazione dei soggetti iscritti (G.U. n. 114 del 17 maggio 1996).

74. DECRETO 16 maggio 1996, n. 423

Regolamento recante disposizioni per l'applicazione dell'art. 4 della legge 23 dicembre 1994, n. 725, in materia di detrazioni di imposte per familiari a carico (G.U. n. 190 del 14 agosto 1996).

75. DECRETO 7 agosto 1996, n. 424

Regolamento concernente le procedure di valutazione per l'avanzamento "a scelta per esami" al grado di maresciallo aiutante del Corpo della Guardia di finanza di cui all'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (G.U. n. 190 del 14 agosto 1996).

76. DECRETO 1° agosto 1996, n. 481

Regolamento concernente lo scomputo delle imposte straordinarie sul patrimonio netto delle società cooperative e loro consorzi dall'imposta sul patrimonio netto versata sulla parte precedentemente esclusa (G.U. n. 217 del 16 settembre 1996).

77. DECRETO 9 luglio 1996, n. 524

Regolamento recante norme per disciplinare l'impiego dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche in usi esenti da accisa (G.U. n. 237 del 9 ottobre 1996).

78. DECRETO 17 settembre 1996, n. 557

Regolamento recante norme per disciplinare l'applicazione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti e su taluni prodotti analoghi nonché l'imposta sui bitumi (G.U. n. 252 del 26 ottobre 1996).

79. DECRETO 29 ottobre 1996, n. 603

Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante: "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" (G.U. n. 278 del 27 novembre 1996).

80. DECRETO 18 novembre 1996, n. 631

Regolamento recante la disciplina dell'assistenza tecnica dinanzi alle commissioni tributarie provinciali e regionali (G.U. n. 294 del 16 dicembre 1996).

81. DECRETO 4 dicembre 1996, n. 632

Regolamento di attuazione dell'articolo 11, comma 4, lettera a) e b), del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, concernente il regime fiscale degli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni o titoli similari pubblici e privati (G.U. n. 294 del 16 dicembre 1996).

Ministero di grazia e giustizia**82. DECRETO 28 novembre 1995, n. 594**

Regolamento recante norme relative alla fruizione da parte degli esercenti le professioni legali del servizio di informatica giuridica attraverso i terminali degli ufficiali giudiziari collegati con il Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione (G.U. n. 155 del 4 luglio 1996).

83. DECRETO 25 gennaio 1996, n. 115

Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero di grazia e giustizia e dagli organi periferici sottratti al diritto d'accesso (G.U. n. 59 dell'11 marzo 1996).

84. DECRETO 30 luglio 1996, n. 519

Regolamento recante modificazioni alla tariffa per le prestazioni professionali dei geologi (G.U. n. 234 del 5 ottobre 1996).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

85. DECRETO 10 gennaio 1996, n. 283

Regolamento recante norme concernenti la riattribuzione di lotti e contributi già concessi di cui sia stata pronunciata la decadenza, e la utilizzazione di lotti liberi per nuovi insediamenti produttivi, in attuazione dell'art. 2, commi 4 e 5, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, concernente disposizioni per l'accelerazione degli investimenti nelle aree colpite da eventi sismici di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni (G.U. n. 120 del 24 maggio 1996).

86. DECRETO 15 maggio 1996, n. 350

Regolamento concernente modificazioni al decreto ministeriale 4 giugno 1993, n. 248, recante il regolamento di esecuzione della legge 28 marzo 1991, n. 112, in materia di commercio su aree pubbliche (G.U. n. 157 del 6 luglio 1996).

87. DECRETO 15 maggio 1996, n. 373

Regolamento di attuazione dell'art. 6, comma 7, della legge 6 dicembre 1993, n. 509, recante modalità per i prelievi ispettivi di munizioni effettuati presso i fabbricanti, i caricatori, i depositi o punti di vendita, nonché per i rimborsi delle munizioni prelevate (G.U. n. 165 del 16 luglio 1996).

88. DECRETO 16 maggio 1996, n. 392

Regolamento recante norme tecniche relative alla eliminazione degli olii usati (G.U. n. 173 del 25 luglio 1996).

89. DECRETO 24 luglio 1996, n. 501

Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (G.U. n. 226 del 26 settembre 1996).

90. DECRETO 15 luglio 1996, n. 506

Regolamento di attuazione della legge 9 luglio 1990, n. 188, recante tutela della ceramica artistica e tradizionale e della ceramica di qualità (G.U. n. 228 del 28 settembre 1996).

91. DECRETO 17 settembre 1996, n. 561

Regolamento concernente modificazioni al decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375, contenente il regolamento di esecuzione della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio (G.U. n. 255 del 30 ottobre 1996).

Ministero dell'interno

92. DECRETO 11 maggio 1995, n. 588
Regolamento di disciplina dei termini e delle modalità del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti del Ministero dell'interno (G.U. n. 63 del 15 marzo 1996).
93. DECRETO 2 gennaio 1996, n. 233
Regolamento per l'attuazione dell'art. 2 del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, concernente: "Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia" (G.U. n. 100 del 30 aprile 1996).
94. DECRETO 22 febbraio 1996, n. 261
Regolamento recante norme sui servizi di vigilanza antincendio da parte dei Vigili del fuoco sui luoghi di spettacolo e trattenimento (G.U. n. 113 del 16 maggio 1996).
95. DECRETO 8 maggio 1996, n. 348
Regolamento recante attuazione delle disposizioni previste dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 29 aprile 1996, n. 235, relativo all'espletamento del concorso per l'idoneità a partecipare ai concorsi per titoli per singole sedi di segreteria generale di seconda classe (G.U. n. 153 del 2 luglio 1996).
96. DECRETO 3 ottobre 1996, n. 604
Regolamento recante le modalità del concorso interno, per titoli ed esame scritto, per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato (G.U. n. 279 del 28 novembre 1996).
97. DECRETO 30 ottobre 1996, n. 635
Regolamento di esecuzione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527, recante norme di attuazione della direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (G.U. n. 297 del 19 dicembre 1996).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

98. DECRETO 27 marzo 1996, n. 244
Regolamento concernente l'istituzione dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione nella provincia di Vibo Valentia (G.U. n. 105 del 7 maggio 1996).
99. DECRETO 2 maggio 1996, n. 281
Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'art. 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Suppl. ord. alla G.U. n. 119 del 23 maggio 1996).
100. DECRETO 2 maggio 1996, n. 282
Regolamento recante la disciplina dell'assetto organizzativo e funzionale della gestione e del rapporto assicurativo di cui all'art. 2, comma 32, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Suppl. ord. alla G.U. n. 119 del 23 maggio 1996).

101. DECRETO 2 maggio 1996, n. 337

Regolamento per l'istituzione dell'albo delle associazioni e delle fondazioni che gestiscono attività di previdenza ed assistenza (G.U. n. 150 del 28 giugno 1996).

102. DECRETO 8 agosto 1996, n. 527

Regolamento recante norme per l'attività del Servizio di controllo interno (G.U. n. 239 dell'11 ottobre 1996).

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

103. DECRETO 28 dicembre 1995, n. 584

Regolamento recante la revisione della normativa attinente ai titoli di abilitazione all'esercizio di stazioni radioelettriche di bordo (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1996).

104. DECRETO 29 dicembre 1995, n. 591

Regolamento recante la proroga del termine di applicazione della disciplina recata dal regolamento per l'omologazione dei trasmettitori di radiodiffusione sonora a modulazione di ampiezza, dei trasmettitori di radiodiffusione sonora a modulazione di frequenza e dei trasmettitori di radiodiffusione televisiva, adottato con decreto ministeriale 9 marzo 1994, n. 311 (G.U. n. 121 del 25 maggio 1996).

105. DECRETO 9 gennaio 1996, n. 125

Regolamento concernente modificazioni al codice di identificazione delle apparecchiature terminali senza cordone (G.U. n. 64 del 16 marzo 1996).

106. DECRETO 27 febbraio 1996, n. 208

Regolamento recante sostituzione degli allegati 1 e 2 al regolamento di attuazione della legge 28 marzo 1991, n. 109, adottato con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni 23 maggio 1992, n. 314 (G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).

107. DECRETO 10 aprile 1996, n. 296

Regolamento di attuazione dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativamente ai documenti amministrativi formati dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (G.U. n. 124 del 29 maggio 1996).

108. DECRETO 10 aprile 1996, n. 328

Regolamento concernente l'omologazione delle apparecchiature riceventi utilizzate per il servizio pubblico di radioavviso personale nazionale ed internazionale alfanumerico (EUROMESSAGE) (G.U. n. 147 del 25 giugno 1996).

109. DECRETO 4 settembre 1996, n. 537

Regolamento recante norme per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e delle relative funzioni (G.U. n. 248 del 22 ottobre 1996).

Ministero della pubblica istruzione

110. DECRETO 10 gennaio 1996, n. 60

Regolamento recante norme per l'esclusione dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 8

del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352 (G.U. n. 39 del 16 febbraio 1996).

111. DECRETO 16 gennaio 1996, n. 68

Regolamento recante norme per l'istituzione del servizio di controllo interno del Ministero della pubblica istruzione (G.U. n. 43 del 21 febbraio 1996).

112. DECRETO 31 gennaio 1996, n. 122

Regolamento concernente la determinazione delle materie di insegnamento, con sostituzione dei piani di studio e degli orari vigenti, negli istituti tecnici commerciali ad indirizzo amministrativo, mercantile, commercio con l'estero, amministrazione industriale (Suppl. ord. alla G.U. n. 63 del 15 marzo 1996).

113. DECRETO 31 luglio 1996, n. 523

Regolamento concernente la composizione dell'osservatorio per la dispersione scolastica (G.U. n. 236 dell'8 ottobre 1996).

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

114. DECRETO 15 novembre 1995, n. 576

Regolamento recante norme per l'istituzione di un servizio di controllo interno presso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1996).

115. DECRETO 5 marzo 1996, n. 308

Regolamento recante norme per l'iscrizione dei cloni di pioppo nel Registro nazionale dei cloni forestali (G.U. n. 129 del 4 giugno 1996).

116. DECRETO 6 maggio 1996, n. 482

Regolamento recante attribuzione alle regioni delle funzioni di controllo sull'obbligo della classificazione commerciale delle carcasse e mezzene di animali macellate negli stabilimenti riconosciuti in attuazione del regolamento CEE n. 1186/90 del Consiglio e del regolamento CEE n. 344/91 della Commissione (G.U. n. 218 del 17 settembre 1996).

Ministero della sanità

117. DECRETO 15 dicembre 1995, n. 592

Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini (G.U. n. 125 del 30 maggio 1996).

118. DECRETO 12 gennaio 1996, n. 119

Regolamento concernente l'impiego di sale alimentare nelle paste alimentari fresche e secche e nelle paste alimentari speciali con o senza ripieno (G.U. n. 60 del 12 marzo 1996).

119. DECRETO 27 febbraio 1996, n. 209

Regolamento concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari in attuazione delle direttive n. 94/34/CE, n. 94/35/CE, n. 94/36/CE, n. 95/2/CE e n. 95/31/CE (Suppl. ord. alla G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).

120. DECRETO 14 marzo 1996, n. 243
Regolamento recante recepimento della direttiva 94/52/CE che modifica la direttiva 88/344/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri riguardanti i solventi di estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti (G.U. n. 104 del 6 maggio 1996).
121. DECRETO 2 maggio 1996, n. 325
Regolamento concernente l'impiego di batteri lattici nell'acidificazione del mosto destinato alla produzione della birra (G.U. n. 144 del 21 giugno 1996).
122. DECRETO 2 maggio 1996, n. 358
Regolamento concernente il piano nazionale per l'eradicazione della leucosi bovina enzootica (G.U. n. 160 del 10 luglio 1996).
123. DECRETO 16 maggio 1996, n. 413
Regolamento concernente la disciplina degli esami di idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione (Suppl. ord. alla G.U. n. 185 dell'8 agosto 1996).
124. DECRETO 18 luglio 1996, n. 454
Regolamento riguardante il trattamento con radiazioni ionizzanti di erbe aromatiche essiccate, spezie e condimenti a base di erbe aromatiche essiccate e di spezie (G.U. n. 204 del 31 agosto 1996).
125. DECRETO 17 luglio 1996, n. 458
Regolamento per l'individuazione delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso nell'ambito dell'Istituto superiore di sanità (G.U. n. 208 del 5 settembre 1996).
126. DECRETO 27 agosto 1996, n. 530
Regolamento concernente i requisiti tecnici e scientifici del dirigente generale preposto al Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza del Ministero della sanità (G.U. n. 245 del 18 ottobre 1996).
127. DECRETO 24 settembre 1996, n. 572
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. Recepimento della direttiva 95/3/CE (Suppl. ord. alla G.U. n. 264 dell'11 novembre 1996).
128. DECRETO 20 agosto 1996, n. 585
Regolamento recante i criteri di valutazione per la revisione dei riconoscimenti delle acque minerali naturali in commercio (G.U. n. 271 del 19 novembre 1996).
129. DECRETO 19 agosto 1996, n. 587
Regolamento concernente modificazioni al regolamento per la determinazione dei criteri per il calcolo del valore di mercato degli animali abbattuti ai sensi della legge 2 giugno 1988, n.

218, recante misure per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali, adottato con decreto ministeriale 20 luglio 1989, n. 298 (G.U. n. 272 del 20 novembre 1996).

130. DECRETO 12 settembre 1996, n. 605

Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 9 giugno 1983, concernente norme igienico-sanitarie concernenti la produzione, il commercio e l'impiego delle proteine plasmatiche (G.U. n. 279 del 28 novembre 1996).

131. DECRETO 12 settembre 1996, n. 620

Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 13 luglio 1989, n. 270, concernente il regolamento per l'impiego di caseinati alimentari e di maltodestrine e di proteine di soia isolate nella produzione di carni preparate comunque conservate (G.U. n. 289 del 10 dicembre 1996).

Ministero del tesoro

132. DECRETO 18 dicembre 1995, n. 590

Regolamento recante norme sull'istituzione del servizio di controllo interno sulle attività del Ministero (G.U. n. 117 del 21 maggio 1996).

133. DECRETO 9 gennaio 1996, n. 43

Regolamento concernente modificazioni al regolamento recante la disciplina dei limiti e delle modalità di concessione dei contributi statali per l'integrazione dei fondi rischi costituiti da consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi, adottato con decreto ministeriale 1° febbraio 1994, n. 693 (G.U. n. 29 del 5 febbraio 1996).

134. DECRETO 7 febbraio 1996, n. 57

Regolamento concernente la rideterminazione della composizione del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, di cui agli articoli 10, come integrato e modificato dall'art. 5 della legge 20 aprile 1978, n. 154, e 11 della legge 13 luglio 1966, n. 559 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1996).

135. DECRETO 29 gennaio 1996, n. 152

Regolamento recante norme per l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti locali (G.U. n. 70 del 23 marzo 1996).

136. DECRETO 16 febbraio 1996, n. 312

Regolamento per l'applicazione della legge 12 agosto 1993, n. 313, riguardante il rimborso del capitale di titoli di Stato al portatore, sottratti, distrutti o smarriti (G.U. n. 136 del 12 giugno 1996).

137. DECRETO 5 luglio 1996, n. 420

Regolamento recante norme per l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti locali (G.U. n. 189 del 13 agosto 1996).

138. DECRETO 8 agosto 1996, n. 457

Regolamento recante la disciplina della quotazione dei titoli di Stato e dei titoli obbligazionari di enti locali (G.U. n. 205 del 2 settembre 1996).

139. DECRETO 8 novembre 1996, n. 591

Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni per la promozione di iniziative di lavoro autonomo presentate da soggetti inoccupati e disoccupati residenti nei territori di cui all'obiettivo 1 dei programmi comunitari (G.U. n. 274 del 22 novembre 1996).

140. DECRETO 12 novembre 1996, n. 612

Regolamento recante norme sul Fondo interbancario di garanzia istituito dall'art. 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (G.U. n. 285 del 5 dicembre 1996).

141. DECRETO 7 novembre 1996, n. 636

Regolamento recante condizioni e modalità di concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese (G.U. n. 298 del 20 dicembre 1996).

142. DECRETO 23 ottobre 1996, n. 655

Regolamento recante disposizioni attuative dell'articolo 3, comma 16, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, concernente l'assegnazione alla regione Friuli-Venezia Giulia di una quota delle accise sulle benzine (G.U. n. 300 del 23 dicembre 1996).

Ministero dei trasporti e della navigazione

143. DECRETO 31 marzo 1995, n. 585

Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali (G.U. n. 47 del 26 febbraio 1996).

144. DECRETO 15 novembre 1995, n. 595

Regolamento recante norme per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime (G.U. n. 158 dell'8 luglio 1996).

145. DECRETO 25 marzo 1996, n. 326

Regolamento concernente prescrizioni tecniche per la protezione degli occupanti degli autocarri contro lo spostamento del carico (G.U. n. 144 del 21 giugno 1996).

146. DECRETO 16 aprile 1996, n. 338

Regolamento concernente i programmi di esame e le modalità di svolgimento degli esami di idoneità all'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (G.U. n. 151 del 29 giugno 1996).

147. DECRETO 11 aprile 1996, n. 372

Modificazione al regolamento adottato con decreto ministeriale 5 settembre 1989, n. 339, concernente la definizione delle modalità di applicazione delle tasse e diritti marittimi vigenti per navi, merci e passeggeri nel porto franco di Trieste (G.U. n. 1164 del 15 luglio 1996).

148. DECRETO 16 maggio 1996, n. 379

Regolamento recante norme sul funzionamento del Servizio di escavazione dei porti nazionali marittimi (G.U. n. 166 del 17 luglio 1996).

149. DECRETO 4 settembre 1996, n. 568

Regolamento relativo alle disposizioni in materia di accertamento dei requisiti delle macchine agricole, delle macchine operatrici, dei loro componenti o entità tecniche prodotte in serie (G.U. n. 261 del 7 novembre 1996).

150. DECRETO 23 ottobre 1996, n. 628

Regolamento recante norme per l'approvazione e l'omologazione delle attrezzature tecniche per le prove di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (G.U. n. 293 del 14 dicembre 1996).

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica**151. DECRETO 8 maggio 1996, n. 370**

Regolamento recante criteri e modalità per la utilizzazione degli stanziamenti per la ripresa delle attività imprenditoriali (G.U. n. 163 del 13 luglio 1996).

152. DECRETO 8 ottobre 1996, n. 622

Regolamento per gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale (G.U. n. 292 del 13 dicembre 1996).

153. DECRETO 8 ottobre 1996, n. 623

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di contributi per il funzionamento degli istituti scientifici speciali (G.U. n. 292 del 13 dicembre 1996).

154. DECRETO 24 ottobre 1996, n. 654

Regolamento recante norme sull'esame di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di dottore commercialista (G.U. n. 300 del 23 dicembre 1996).

C) Regolamenti governativi e ministeriali emanati nel 1996 e pubblicati nei primi mesi del 1997

Regolamenti governativi**1. D.P.R. 16 settembre 1996, n. 680**

Regolamento recante la disciplina per l'erogazione delle provvidenze alle emittenti televisive locali (G.U. n. 7 del 10 gennaio 1997).

2. D.P.R. 22 luglio 1996, n. 685

Regolamento recante modificazioni allo statuto dell'Istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte (G.U. n. 10 del 14 gennaio 1997).

3. D.P.R. 30 ottobre 1996, n. 693

Regolamento recante modificazioni al regolamento sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e sulle modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre

forme di assunzione nel pubblico impiego, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1997).

4. D.P.R. 9 dicembre 1996, n. 695

Regolamento recante norme per la semplificazione delle scritture contabili (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1997).

5. D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 696

Regolamento recante norme per la semplificazione degli obblighi di certificazione dei corrispettivi (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1997).

6. D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 697

Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 92/34/CEE relativa alla commercializzazione delle piantine da frutto destinate alla produzione e dei relativi materiali di moltiplicazione (G.U. n. 33 del 10 febbraio 1997).

7. D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 698

Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 92/33/CEE relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei relativi materiali di moltiplicazione ad eccezione delle sementi (G.U. n. 34 dell'11 febbraio 1997).

8. D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 699

Regolamento recante individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero delle finanze e delle relative funzioni (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1997).

Presidenza del Consiglio dei ministri

9. D.P.C.M. 6 dicembre 1996, n. 694

Regolamento recante norme per la riproduzione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti dei privati (G.U. n. 29 del 5 febbraio 1997)

Ministero della difesa

10. DECRETO 8 agosto 1996, n. 690

Regolamento recante disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nell'ambito degli enti, dei distaccamenti, dei reparti dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica nonché di quelli a carattere interforze (Suppl. ord. alla G.U. n. 20 del 25 gennaio 1997).

Ministero delle finanze

11. DECRETO 29 novembre 1996, n. 688

Regolamento recante norme per l'ammissione e la frequenza al corso superiore di polizia tributaria per ufficiali in servizio permanente effettivo della Guardia di finanza (G.U. n. 18 del 23 gennaio 1997).

12. DECRETO 12 dicembre 1996, n. 689
Regolamento recante norme per l'effettuazione del rimborso delle imposte sulla produzione e sui consumi (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1997).
13. DECRETO 27 dicembre 1996, n. 691
Regolamento per la disciplina delle estrazioni del gioco del lotto (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1997).
14. DECRETO 16 dicembre 1996, n. 692
Regolamento recante norme concernenti le modalità per la concessione dell'esenzione dall'accisa e dall'imposta di consumo sui carburanti e sugli oli lubrificanti consumati dagli aeromobili per i voli didattici (G.U. n. 25 del 31 gennaio 1997).
15. DECRETO 21 dicembre 1996, n. 700
Regolamento recante individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1997).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

16. DECRETO 30 ottobre 1996, n. 683
Regolamento riguardante la disciplina di commercio nelle sale cinematografiche (G.U. n. 9 del 13 gennaio 1997).
17. DECRETO 19 novembre 1996, n. 705
Regolamento di attuazione dell'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 19 dicembre 1994, n. 691, convertito, con modificazioni, nella legge 16 febbraio 1995, n. 35, concernente le condizioni e le modalità per la costituzione della riserva di equilibrio per i rischi di calamità naturali (G.U. n. 71 del 26 marzo 1997).
18. DECRETO 5 dicembre 1996, n. 706
Regolamento recante norme per la concessione di agevolazioni a favore dell'imprenditoria femminile (Suppl. ord. alla G.U. n. 95 del 24 aprile 1997).

Ministero dell'interno

19. DECRETO 19 ottobre 1996, n. 702
Regolamento di integrazione e modifica del regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottato con decreto ministeriale 2 febbraio 1993, n. 284 (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1997).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

20. DECRETO 7 novembre 1996, n. 687
Regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1997).

Ministero della sanità

21. DECRETO 19 novembre 1996, n. 682
Regolamento concernente l'impiego di enzimi amilolitici e betaglucanasici nella fabbricazione della birra (G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1997).
22. DECRETO 27 novembre 1996, n. 684
Regolamento recante recepimento della direttiva 95/45/CE della Commissione del 26 luglio 1995 riguardante i requisiti di purezza specifici dei coloranti che possono essere aggiunti agli alimenti (Suppl. ord. alla G.U. n. 9 del 13 gennaio 1997).
23. DECRETO 29 novembre 1996, n. 686
Regolamento concernente criteri e modalità per il rilascio dell'attestato di micologo (G.U. n. 11 del 15 gennaio 1997).
24. DECRETO 27 dicembre 1996, n. 704
Regolamento recante norme sull'individuazione degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale del Ministero della sanità (G.U. n. 54 del 6 marzo 1997).
25. DECRETO 10 dicembre 1996, n. 707
Regolamento concernente l'impiego del benzene e suoi omologhi nelle attività lavorative (G.U. n. 97 del 28 aprile 1997).

Ministero del tesoro

26. DECRETO 21 novembre 1996, n. 673
Regolamento recante norme sui criteri e sulle modalità per la gestione delle risorse dei fondi pensione da parte di società di gestione di fondi comuni di investimento immobiliare aperti (G.U. n. 3 del 4 gennaio 1997).
27. DECRETO 9 dicembre 1996, n. 701
Regolamento recante norme per la graduale introduzione delle carte di credito, quale sistema di pagamento, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, in attuazione dell'art. 1, commi 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (G.U. n. 38 del 15 febbraio 1997).
28. DECRETO 21 novembre 1996, n. 703
Regolamento recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi di pensione e sulle regole in materia di conflitto di interessi (G.U. n. 44 del 22 febbraio 1997).

ALLEGATO E

ATTI (CHE SI POSSONO RITENERE) A CONTENUTO NORMATIVO
NON RIVESTITI DI FORMA REGOLAMENTARE**Presidenza del Consiglio dei ministri**

1. CIRCOLARE 13 dicembre 1995, n. DSTN/2/22806
Disposizioni attuative e integrative in materia di dighe (G.U. n. 56 del 7 marzo 1996).
2. CIRCOLARE (Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'interno) 29 gennaio 1996, n. 62/MR.32
Legge 19 luglio 1991, n. 216, come integrata dalla legge 27 luglio 1994, n. 465, per interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. Piano contributi anno 1996 (Suppl. ord. alla G.U. n. 34 del 10 febbraio 1996).
3. D.P.C.M. 4 marzo 1996
Disposizioni in materia di risorse idriche (Suppl. ord. alla G.U. n. 62 del 14 marzo 1996).
4. D.P.C.M. 13 maggio 1996
Integrazione dei criteri per la concessione dell'autorizzazione per l'apertura di sale cinematografiche (G.U. n. 148 del 26 giugno 1996).
5. D.P.C.M. 26 luglio 1996
Adeguamento ai fini dell'IRPEF delle detrazioni di imposte e dei limiti di reddito di cui agli articoli 12 e 13 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154 (G.U. n. 192 del 17 agosto 1996).

Ministero dell'ambiente

6. DECRETO 21 dicembre 1995
Disciplina dei metodi di controllo delle emissioni in atmosfera dagli impianti industriali (G.U. n. 5 dell'8 gennaio 1996).
7. DECRETO 26 marzo 1996
Attuazione del decreto-legge 10 febbraio 1996, n. 56, sulle sostanze dannose per la fascia di ozono stratosferico (G.U. n. 82 del 6 aprile 1996).
8. DECRETO 16 maggio 1996
Attivazione di un sistema di sorveglianza di inquinamento da ozono (G.U. n. 163 del 13 luglio 1996).
9. CIRCOLARE 7 ottobre 1996, n. GAB/96/15208
Procedure di valutazione di impatto ambientale (G.U. n. 277 del 26 novembre 1996).

10. CIRCOLARE 8 ottobre 1996, n. GAB/96/15326

Principi e criteri di massima della valutazione di impatto ambientale (G.U. n. 277 del 26 novembre 1996).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

11. DECRETO 18 aprile 1996

Interventi urgenti a favore delle zone colpite da eccezionali eventi calamitosi del 1995 e ulteriori disposizioni riguardanti precedenti alluvioni, nonché misure urgenti in materia di protezione civile (G.U. n. 127 del 1° giugno 1996).

Ministero dell'interno

12. DECRETO 18 marzo 1996

Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi (Suppl. ord. alla G.U. n. 85 dell'11 aprile 1996).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

13. DECRETO 8 febbraio 1996

Criteri di priorità per la concessione dei benefici previsti dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 1° febbraio 1996, n. 39, sulle richieste di cassa integrazioni guadagni per contratto di solidarietà (G.U. n. 67 del 20 marzo 1996).

Ministero dei lavori pubblici

14. DECRETO 15 ottobre 1996

Aggiornamento del decreto ministeriale 18 febbraio 1992, n. 223, recante istruzioni tecniche per la progettazione, l'omologazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza (G.U. n. 283 del 3 dicembre 1996).

15. CIRCOLARE 7 ottobre 1996, n. 4488/UL

Indirizzi operativi e chiarimenti sulla disciplina transitoria di talune norme della legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109, come modificata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216) (Suppl. ord. alla G.U. n. 251 del 25 ottobre 1996).

Ministero della pubblica istruzione

16. DECRETO 18 giugno 1996

Disposizioni riguardanti la razionalizzazione della rete scolastica per gli anni scolastici 1996-97 e 1997-98 (G.U. n. 229 del 30 settembre 1996).

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

17. CIRCOLARE (Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato) 16 gennaio 1996

Applicazione del decreto legislativo 4 dicembre 1992, n. 476, in materia di compatibilità elettromagnetica (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1996).

18. CIRCOLARE 16 gennaio 1996

Applicazione del decreto legislativo 4 dicembre 1992, n. 476, in materia di compatibilità elettromagnetica per gli apparecchi radiotrasmettenti (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1996).

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

19. DECRETO 31 gennaio 1996

Modificazioni al decreto ministeriale 26 luglio 1995 concernente la disciplina del rilascio delle licenze di pesca (G.U. n. 167 del 18 luglio 1996).

20. DECRETO 11 giugno 1996

Caratteristiche per il riconoscimento di istituto scientifico (G.U. n. 214 del 12 settembre 1996).

Ministero della sanità

21. DECRETO 26 ottobre 1995

Normative e metodologie tecniche per la valutazione del rischio, il controllo, la manutenzione e la bonifica dei materiali contenenti amianto presenti nei mezzi rotabili (Suppl. ord. alla G.U. n. 91 del 18 aprile 1996).

22. DECRETO 3 maggio 1996

Misure di protezione nei confronti dell'encefalopatia spongiforme bovina relativamente a presidi medico chirurgici e dispositivi medici (G.U. n. 133 dell'8 giugno 1996).

Ministero dei trasporti e della navigazione

23. DECRETO 24 luglio 1996

Nuove norme relative alle caratteristiche funzionali e di unificazione dei veicoli destinati ai servizi di linea per il trasporto di persone (G.U. n. 180 del 2 agosto 1996).

Capitolo VIII

Organizzazione della pubblica amministrazione

- Sommario:
1. Sintesi e profili istituzionali.
 2. Considerazioni generali sugli assetti organizzativi ed esperienze amministrative del 1996-1997. Notazioni propositive di razionalizzazione complessiva e di riassetto settoriale.
 3. Risorse umane e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: conferma della validità di un nesso permanente. Osservazioni particolari su due temi specifici: a) la formazione del personale; b) la gestione dei procedimenti disciplinari.
 4. Aspetti emergenti del recente periodo; 4.1 Nuovi modelli e forme di "amministrazione concertata"; 4.2 La misurazione dell'azione amministrativa; 4.3 L'attività di valutazione ed i servizi di controllo interno; 4.4 L'istituzione degli uffici delle relazioni con il pubblico; 4.5 Casi esemplari nelle amministrazioni pubbliche: l'impegno del Dipartimento della Funzione pubblica per i "cento progetti" al servizio dei cittadini.
 5. I contributi per l'innovazione; 5.1 Le tecnologie informatiche e la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA); 5.2 Il ruolo dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA); 5.3 Gli apporti dell'ISTAT e del Sistema statistico nazionale (SISTAN).

1. Sintesi e profili istituzionali

1.1 I recenti provvedimenti legislativi, ed il dibattito politico istituzionale connesso anche ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme, pervengono - insieme - ad una convergenza su obiettivi di precipuo interesse per il rinnovamento della amministrazione pubblica.

I tanti obiettivi oggetto della convergenza (supportata dalla convinzione di una urgente riforma del sistema di amministrazione per ben rapportarsi in sede di Unione europea) così si identificano: snellimenti diffusi e generalizzati, semplificazione dei procedimenti, valorizzazione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà, consolidamento della distinzione tra politica e amministrazione, razionalizzazione innovativa della struttura del bilancio, riorientamento dell'amministrazione all'efficienza ed efficacia, completamento della riforma del pubblico impiego con l'unificazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico e del rapporto di lavoro privato.

Per modificare l'amministrazione occorre, peraltro, superare la fase delle enunciazioni generiche ed individuare, tempestivamente, punti specifici sia di riordinamento complessivo che di riassetto settoriale.

1.2 Sui temi ricordati il secondo semestre dell'anno 1996, ed i primi cinque mesi del 1997, registrano il compimento di un ciclo di "legislazione alta": ed infatti le leggi 15 marzo 1997 n. 59, 3 aprile 1997 n. 94, e 15 maggio 1997 n. 127 segnano sicuramente, al momento, l'approccio iniziale al discorso degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione.

In proposito rileva comunque il retroterra maturato negli anni decorsi; ed in verità, dal finire degli anni ottanta, si va delineando una positiva linea di riforma, concretizzatasi - soprattutto - con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali (in attuazione al principio costituzionale dell'art. 5) e con la legge 7 agosto 1990, n. 241.

La linea individuata è stata rafforzata - negli anni immediatamente successivi - da un ulteriore tessuto normativo che è venuto ad arricchire un quadro caratterizzato dalla graduale affermazione di modelli organizzativi a rete fondati su unità di base territoriali e funzionali e dalla identificazione di interrelazioni tra esigenze autonomistiche e criteri-guida del decentramento. Vengono, in tal modo, in emersione elementi forti di un corpo normativo costituito, essenzialmente, dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, dai decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 502 (che ha affermato il profilo aziendalistico delle unità sanitarie locali) e 3 febbraio 1993, n. 29 (quest'ultimo oggetto di successive modifiche e disposizioni correttive), dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 e dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

1.3 La Corte, dal suo consolidato osservatorio - come confermato e irrobustito dalla legge n. 20/1994 - dell'azione amministrativa, dell'attività gestoria e della legislazione di spesa è chiamata a seguire la trasposizione operativa di scelte legislative di forte significatività, ma che denunciano la tradizionale contraddizione tra coerenza e razionalità di un disegno normativo di riassetto ed insufficienza di strutture, apparati e modelli organizzativi.

Un aspetto va subito segnalato: quello della non più indiscussa validità dell'ordinamento ministeriale classico, in una valutazione ragionata dell'impatto recato dalla proliferazione di strutture agili, e fortemente differenziate, e nella consapevolezza di attraversare una fase calante della macro-organizzazione amministrativa.

1.4 Nel contesto temporale (giugno 1997) nel quale si rassegnano al Parlamento le presenti valutazioni, non possono essere sottaciuti l'ampiezza ed il fervore delle iniziative, dei dibattiti e degli approfondimenti che stanno maturando, anche con riguardo alla pubblica amministrazione, nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali ed - in particolare - nel Comitato per la forma di Stato.

I punti di maggior rilievo possono così sintetizzarsi, in una elencazione che qui tiene conto soltanto dei profili di interesse generale per la riorganizzazione amministrativa (tenendo a base, in special modo, i resoconti delle sedute del 22 maggio e del 3 giugno 1997).

Innanzitutto va segnalata la scelta di elaborare disposizioni costituzionali relative alla pubblica amministrazione, comuni alle strutture amministrative nazionali, regionali e locali, con drastica riduzione della riserva di legge, al fine di assicurare la più ampia capacità di autorganizzazione di Stato, regioni ed enti locali. Ne consegue il riconoscimento, al sistema delle autonomie, della autorganizzazione e della pienezza tendenziale di funzioni amministrative.

Quanto precede si riconnette al principio di sussidiarietà che viene, più volte, affermato insieme al "desiderio di rimuovere la congerie di pluralistiche organizzazioni burocratiche per

andare verso un principio in base al quale ciascun ente ha un'organizzazione e non vi è una duplicazione di strutture amministrative".

Ulteriore principio rilevante è questo: la responsabilità politica degli amministratori locali, regionali e nazionali deve essere chiaramente districata da sovrapposizioni o confusioni di apparati burocratici.

In stretta connessione a quanto precede, è stato ribadito, ancora, che il ricordato principio di responsabilità politica degli amministratori ad ogni livello deve essere congiunto alla identificazione di funzioni e di mezzi economici.

Le proposte relative alla pubblica amministrazione sono state oggetto di puntuali disposizioni; va segnalata, in via preliminare, la formulazione definitiva in forza della quale l'indirizzo politico di Comuni, Province, Regioni e Stato è normalmente rimesso per il suo svolgimento alle rispettive pubbliche amministrazioni.

Viene poi precisato - ma quel che segue è ormai pacifico orientamento della più avvertita riflessione sull'assetto dei pubblici poteri - che con regolamento, rispettivamente, del Comune, della Provincia, della Regione o del Governo, sono disciplinate l'organizzazione e l'attività della rispettiva pubblica amministrazione, anche in riferimento alla previsione di controlli di legittimità sui rispettivi atti amministrativi.

Occorre menzionare, altresì, i "principi fondanti" della organizzazione e della attività della pubblica amministrazione (comunale, provinciale, regionale statale): il primo richiama la garanzia dell'efficacia, dell'efficienza, della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa (con previsione generalizzata di difensori civici); si fa, poi, riferimento alla previsione di un sistema di controllo interno di gestione, che rilevi periodicamente i costi delle unità di prodotto e di servizio ed i risultati conseguiti sulla base di indicatori specifici; segue infine - una previsione espressa della responsabilità di ciascuna unità di personale per la produttività della sua prestazione (che costituisce elemento periodicamente verificato della retribuzione e della prosecuzione del rapporto di lavoro).

Da ultimo, le proposte maturate in ambito di Commissione bicamerale danno chiara avvertenza che le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi generali che incidono - anche se in parte - sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione, devono essere proposti, ed adottati, con esplicita indicazione della loro fattibilità amministrativa.

1.5 I valori innovativi e le razionalizzazioni sostanziali delle leggi 59, 94 e 127 del 1997 devono raggiungere livelli apprezzabili di concreta applicazione in coerenza, ma non in subordine temporale, al percorso delle riforme istituzionali e costituzionali sulle quali ci si è appena soffermati.

La stessa riforma della struttura del bilancio, nodo centrale della legge n. 94/1997, presuppone una amministrazione che "si converte" alla logica delle funzioni-obiettivo, che sono individuate con riguardo alle esigenze di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative.

Coerenza, dunque, ma anche contestualità tra grandi e piccole riforme: l'organizzazione complessiva delle pubbliche amministrazioni richiede, in ogni caso e comunque, la completa valorizzazione dell'assetto esistente, con il pieno svolgimento dei ruoli demandati, in atto, agli organi centrali ed agli enti territoriali.

La legge 127/1997 - per parte sua - introduce misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa, anche semplificando ulteriormente norme esistenti, ovvero demandando allo strumento regolamentare l'eliminazione e la riduzione di adempimenti e passaggi burocratici.

Le esigenze della legge citata, come anche quelle non meno significative rinvenibili in alcune norme della legge 15 marzo 1997 n. 59, devono peraltro, senza indugi, procedere in un cammino contestuale con tutte quelle iniziative che non necessitano di tempi ulteriori per accedere

alla fase attuativa: interventi che dimezzano o annullano termini, interventi di riscontro alle istanze dei cittadini con accoglimento sostanziale - e non formale - dei principi della legge 241/1990.

Questi interventi coinvolgono l'organizzazione in atto di uffici ed apparati ed interpellano, soprattutto, la responsabilità dei dirigenti; si rivela anche importante il confronto - e poi l'apporto costruttivo - delle realtà rappresentative del pubblico impiego.

2. Considerazioni generali sugli assetti organizzativi ed esperienze amministrative del 1996-1997. Notazioni propositive di razionalizzazione complessiva e di riassetto settoriale.

2.1 Il parallelo percorso della riforma del bilancio e della riforma amministrativa costituisce, per la Corte, un punto d'importanza cruciale. In proposito va ribadita la convinzione della necessità di una razionalizzazione della struttura del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità che preceda e accompagni l'opera di ammodernamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti e delle tecniche di amministrazione.

Le notazioni, che ora seguono, sono spesso correlate a precedenti osservazioni di questa Corte; ma il contemporaneo varo delle leggi n. 59 e n. 94 del 1997 ne impongono, qui, una ripresa.

Si richiamano perciò:

- la sicura utilità, anche come positiva premessa ad un più efficace "governo dell'economia", della unificazione del Ministero del tesoro e del bilancio e della programmazione economica;

- la positiva "ricaduta" dei criteri di delega per il riordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri da costruire ponendo al centro del nuovo modello le funzioni di impulso e coordinamento che derivano dall'art. 95 della Costituzione e trasferendo ai Ministeri, enti o organismi autonomi i compiti di amministrazione attiva, regolazione, intervento, non riconducibili al ruolo del Presidente del Consiglio;

- l'esigenza di un ripensamento critico di accorpamenti di ministeri non seguiti da una organica revisione dell'organizzazione e dei procedimenti (come avvenuto per il Ministero dei trasporti e della marina mercantile);

- il conseguente valore positivo del criterio che lega la ricomposizione e l'ammodernamento delle attribuzioni delle amministrazioni centrali (all'interno dei ministeri o diversificando i modelli ministeriali) ad un'opera ricostruttiva che muove dalle funzioni, dai programmi, dalle politiche, per investire i modelli organizzativi, le procedure, gli strumenti di controllo dei risultati;

- l'esigenza di riallocare con criteri di razionalità ed efficienza il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso una sua diversa distribuzione sia fra amministrazioni, sia a livello territoriale, sia tra livelli funzionali;

- la particolare priorità di un riordinamento delle attribuzioni dei ministeri aventi competenze in tema di "assetto del territorio" muovendo dall'esigenza di una visione unitaria dell'uso del territorio, delle compatibilità ambientali, della tutela del patrimonio artistico e paesistico, dell'impatto sul territorio, delle grandi realizzazioni infrastrutturali;

- la semplificazione e unificazione delle attribuzioni in materia di politiche per le attività produttive, muovendo dal pieno trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni e dal ripensamento delle funzioni di politica industriale, energetica e dei servizi produttivi coerente con i principi del mercato e della concorrenza posti dal Trattato per l'Unione europea.

2.2 Altre, e non secondarie, considerazioni si riconnettono, ancora, al più volte affermato percorso parallelo che devono compiere riforma del bilancio e riforma amministrativa.

Il punto di non ritorno appare, in verità, maturato, ma ne andrà verificata - a breve - l'accettazione a livello di sistema: e così tutte le innovazioni da introdurre, nella struttura decisionale e gestionale del bilancio, sono senz'altro decisamente da intrecciare alle trasformazioni che investono l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni; se però è ormai pacificamente condiviso l'assunto di un nuovo bilancio e di un nuovo rendiconto destinati a incidere in termini di buon andamento della gestione è necessario introdurre le conseguenti innovazioni organizzative e procedurali guidate da una stessa logica funzionale.

Dalla affermata identità di logica funzionale discende una ulteriore conseguenza.

Il processo di razionalizzazione e innovazione che investe la struttura del bilancio, l'organizzazione e la gestione amministrativa, i controlli interni ed esterni sui risultati, è da inquadrare in un percorso parallelo ma anche - e soprattutto - in una visione unitaria: si viene in tal modo a delineare una cammino di riforma che postula sforzi relevantissimi in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di formazione professionale, di ampliamento e innovazione dei sistemi informativi, di tecniche di amministrazione.

L'intreccio tra nuova struttura del bilancio e riforma amministrativa consente di individuare una linea fondata sul raccordo fra assegnazione di risorse per la gestione esposta per funzioni obiettivo e individuazione dei centri di responsabilità e dei centri di costo. Il tema stesso "riforma amministrativa", può collegarsi, concretamente, sia all'attuazione delle innovazioni già legislativamente fissate, sia ai nuovi contenuti degli atti regolamentari e della contrattazione collettiva per il personale.

In questo ambito una speciale attenzione va spesa sul ruolo dei dirigenti e sulla formazione: questi temi sono - invero - essenziali nella prospettiva di qualunque riforma dell'amministrazione (e se ne farà cenno in un successivo paragrafo).

Un punto di "attacco" potrebbe essere rinvenuto - inoltre - nelle risultanze dei controlli interni, dai quali devono scaturire rapporti ed analisi significativi: va perciò, in via preliminare, severamente censurata l'inerzia delle amministrazioni nel garantire la operatività e il conseguimento di valutazioni da parte dei controlli interni (ma anche qui si rinvia ad altro paragrafo seguente).

2.3. Si è detto che taluni punti qualificanti degli interventi di interesse generale sugli assetti organizzativi sono contenuti nella legge n. 59/1997.

Di assoluta centralità si rivela, in una prima approssimazione, il conferimento alle regioni e agli enti locali (nell'osservanza del principio di sussidiarietà, già fortemente emerso in ambito di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali) di tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché di tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

Altro punto fermo è quello contenuto nell'art. 4 della già citata legge n. 59/1997. Ed infatti nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. In proposito è interessante rilevare che al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali; possono essere ascoltati - inoltre - anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.

Al riguardo, e nell'ambito delle osservazioni generali sulla organizzazione dei pubblici poteri e degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, la Corte ritiene di dover sottolineare il notevole rilievo che, soprattutto in prosieguo di tempo, dovranno assumere due principi fondamentali:

- quello già tanto menzionato di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche (anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte dei singoli, delle famiglie, delle associazioni e delle comunità) alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

- l'altro di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari (con identificabilità in capo ad un unico soggetto, anche associativo, della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa).

2.4 Coerente con queste scelte istituzionali è il riordino delle unità periferiche delle amministrazioni statali (di cui agli art. 3 e 12 della citata legge n. 59/1997); l'esteso conferimento di funzioni a regioni ed enti locali dovrebbe perciò determinare il venir meno di molti organi decentrati dello Stato, salva la espressa individuazione di strutture in relazione al principio della sussidiarietà.

Nel senso indicato depongono due esigenze, già ben presenti nella stessa legge n. 59:

- la prima concernente la soppressione, trasformazione o accorpamento delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento di funzioni e compiti a livelli diversi;
- la seconda riguardante la necessità di prevedere modalità e condizioni con le quali l'amministrazione dello Stato può avvalersi, per la cura di interessi nazionali, di uffici regionali e locali, d'intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi.

Quanto precede, alla luce di principi e criteri intesi a:

- riorganizzare e razionalizzare gli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali;
- riordinare le residue strutture periferiche dei ministeri, dislocate presso ciascuna provincia, in modo da realizzare l'accorpamento e la concentrazione (sotto il profilo funzionale, organizzativo e logistico) soprattutto di quelle operanti nel settore finanziario.

2.5 Considerazioni di ordine generale vanno sviluppate in relazione all'attuazione del decreto legislativo n. 29/993, che presenta - finora - estese aree scoperte o prive, del tutto, di riscontri operativi.

La principale inadempienza attiene alle norme (art. 3 e art. 14) che richiedono ai ministri - al precipuo scopo di demarcare l'attività politica di indirizzo dall'attività amministrativa di gestione - di impartire ai dirigenti "l'indirizzo politico-amministrativo", mediante la definizione degli obiettivi e dei programmi da porre in essere, l'indicazione delle priorità e l'adozione delle conseguenti "direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione"; peraltro è da rilevare - in proposito - che le direttive finora emanate non appaiono adeguate a centrare il fine sostanziale della norma.

La conseguenza è di grave rilievo: la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa preclude l'attività di gestione da parte dei dirigenti, facendo emergere una responsabilità - anzitutto politica - dei ministri.

Sempre in termini generali è così da rilevare - criticamente - e partendo dalla entrata in vigore della normativa, la mancata tempestiva attuazione di un corretto percorso programmatico, che presuppone attività di proposta da parte dei singoli settori operativi cui correlare un successivo percorso di ordine selettivo ed attributivo di risorse.

Deve essere censurata, altresì, la produzione di atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi ai quali si riconnettono i fondi per evitarne il passaggio in economia.

Pur tuttavia, in qualche caso, si registra il superamento di precedenti prassi di mera distribuzione storica delle risorse; continua per altro a mancare un coerente e complessivo quadro programmatico, sulla cui base attribuire le risorse non essendo sufficiente il solo richiamo alle prescrizioni contenute in documenti diversi e più generali di programmazione, che - per definizione - devono contenere previsioni, nelle finalità e nella modalità, da tradurre poi in specifici documenti ed atti di indirizzo; il problema ha un ulteriore concreto impatto negativo nella difficoltà di consentire un raffronto tra i programmi in precedenza svolti, che presuppone adeguata valutazione anche dei risultati conseguiti.

Le precedenti considerazioni di ordine generale preludono, comunque, alle osservazioni sviluppate - in proposito - nella indagine intersettoriale della Sezione del Controllo sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, definita nella adunanza del 20 maggio 1997.

Tutte le osservazioni formulate dalla Sezione di controllo rivestono cospicua importanza per gli assetti organizzativi dell'amministrazione; ne vengono, perciò, qui ripresi taluni aspetti essenziali.

La Sezione ha affermato - in via di principio - che raramente sembra potersi riscontrare il pieno rispetto della lettera e dello spirito della programmazione prevista dal D.L.vo n. 29 del 1993, soprattutto perchè spesso non si tratta di un organico piano di interventi volti a specifici obiettivi, riferiti alle risorse disponibili e con realistiche priorità.

Ciò premesso, la Sezione del controllo ha rilevato:

- una parafrasi della denominazione dei singoli capitoli di bilancio, senza alcuna ulteriore specificazione valida ad indirizzare l'attività dei dirigenti;

- una semplice elencazione di minute realizzazioni da compiere, che più opportunamente dovrebbero essere lasciate alla competenza dei dirigenti, mentre manca, o è estremamente labile, proprio la determinazione dei principi di indirizzo;

- un mero elenco di buone intenzioni, la cui realizzazione viene esplicitamente subordinata alla provvista dei necessari supporti operativi, senza che venga contestualmente programmata detta provvista.

Sono stati individuati due ricorrenti tipi di direttiva programmatica, che hanno destato vive perplessità:

- programmazione di largo principio, con riferimenti operativi alquanto generici, e con indicazione di obiettivi ovvi;

- al contrario, programmazione estremamente dettagliata, con prescrizione di specifici acquisti da effettuare e delle modalità di aggiudicazione delle forniture.

In presenza dei casi descritti potrebbe inverosimilmente dubitarsi della stessa effettività della programmazione e del sostanziale rispetto della normativa dettata dal decreto n. 29 del 1993.

Entrambi i tipi sopra citati di programmazione si pongono infatti in contrasto con il progetto fondamentale di separazione tra il momento politico e quello gestionale, o perché una programmazione vuota di contenuto è molto simile ad una mancata programmazione o perché, al contrario, viene vanificato il principio fondamentale della riforma, basata sulla demarcazione tra il momento politico e quello tecnico-amministrativo.

E' stato osservato - infine - che i programmi, ove emanati, risultano spesso adottati con grave ritardo, il che non può non influire sulla stessa funzione programmatica tanto più che, nell'attesa delle indicazioni politiche, i dirigenti di fatto proseguono la propria attività, ponendo in essere iniziative gestionali che potrebbero, in teoria, essere travolte da una mancata approvazione (in tutto o in parte) delle proposte, con delicati problemi relativi ad eventuali profili di responsabilità.

2.5 L'anno 1996, ed i mesi decorsi del 1997, consentono di enucleare - nella complessiva organizzazione delle amministrazioni centrali - taluni aspetti che vengono, qui, posti in luce anche per il valore emblematico che assumono nel quadro di una "riforma possibile".

Di grande rilievo appare, in proposito, l'attesa emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

2.5.1 Si è appena menzionata la razionalizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Continua peraltro a sussistere (e non sembra che il 1996 ed i primi mesi del 1997 rivelino apprezzabili inversioni di tendenza) una consistenza dilatata dell'apparato della Presidenza con connessi, diversificati, compiti gestionali e di amministrazione attiva: questa dilatazione ad avviso della Corte si fonda su una non coerente interpretazione delle disposizioni costituzionali e di quelle contenute nella legge 23 agosto 1988 n. 400; i compiti della Presidenza invero, ivi compresi quelli affidati a ministri senza portafoglio, dovrebbero sempre ricondursi all'art. 95 della Costituzione.

Ciò non appare agevolmente riscontrabile - peraltro - per i compiti inerenti ad aree funzionali settoriali (ad es. affari sociali, servizi tecnici nazionali, protezione civile, turismo e spettacolo, aree urbane, una parte dei servizi concernenti l'editoria e l'informazione); per tutte queste aree occorrerebbe riflettere sulla proficuità di una loro collocazione presso la Presidenza.

La situazione attuale pone in evidenza un quadro composito caratterizzato da una distribuzione di competenze casuale se posta in relazione all'insieme delle amministrazioni ministeriali, con un conseguente affastellamento di compiti presso la Presidenza che potrebbe compromettere l'adeguato assolvimento delle funzioni di supporto ad attribuzioni costituzionalmente previste.

Comunque va registrato in positivo - almeno a livello di responsabilità politica - lo spostamento degli ambiti relativi alla protezione civile, alle aree urbane, al turismo e allo spettacolo nei noverì, rispettivamente, del Ministero dell'interno, dei lavori pubblici, dell'industria, commercio e artigianato e dei beni culturali ed ambientali.

2.5.2 Da svariati anni la Corte si è soffermata, in questa sede referente, sulla necessità del raccordo e del coordinamento ministeriale ai fini del governo dell'economia e del risanamento del sistema di finanza pubblica.

Ora si ritiene di poter senz'altro apprezzare la scelta effettuata con la legge 3 aprile 1997 n. 94, che ha sancito l'accorpamento del ministero del tesoro e del ministero del bilancio e della programmazione economica.

In proposito va sottolineata, in sede di considerazioni sugli assetti organizzativi ministeriali, la essenzialità di questi aspetti:

1) ridefinizione delle attribuzioni del Comitato interministeriale della programmazione economica (CIPE), con eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni (nonché riordino, con eventuale unificazione o soppressione, degli attuali organi della programmazione economica);

2) riordino, rafforzamento, ed eventuale unificazione del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici;

3) riorganizzazione dei modelli (ivi compresi la cabina di regia di cui all'articolo 6 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341) intesi a realizzare strumenti di coordinamento e promozione di iniziative e di supporto alle amministrazioni centrali dello Stato, a quelle regionali e agli altri enti attuatori in materia di

utilizzazione dei fondi comunitari, con potenziamento delle relative strutture tecniche ed amministrative, nonché con individuazione di una struttura dipartimentale per le aree depresse.

2.5.3 In tema di nuovo assetto dei dicasteri, permane l'ipotesi di un ulteriore, eventuale, accorpamento: quello tra le amministrazioni dei lavori pubblici e dell'ambiente, al fine di realizzare un polo rafforzato per la gestione e la tutela del territorio.

In proposito la Corte aveva, lo scorso anno, rilevato la necessità di un ripensamento del ruolo delle due amministrazioni e di una razionalizzazione delle strutture esistenti, in una visione di ammodernamento degli apparati, della valorizzazione delle professionalità e dello snellimento delle procedure; si era richiamato - come utile base per la decisione - uno schema di unificazione in un unico ministero del territorio delle funzioni ripartite tra più ministeri.

Al riguardo, deve, ora, sottolinearsi che gli effetti della riorganizzazione potrebbero essere positivamente avvertiti sul versante della difesa del suolo: la complessa architettura tecnico-istituzionale della legge n. 183/89 trarrebbe sicuro vantaggio dall'abolizione della "diarchia" lavori pubblici-ambiente (che pone i due ministri al vertice degli organi collegiali, a seconda che prevalgano i profili tecnico-costruttivi di regimazione dei fiumi ovvero quelli di salvaguardia ambientale e di tutela delle acque).

In secondo luogo va anche rilevato che un'unica struttura ministeriale potrebbe svolgere un'azione più coordinata nei confronti delle Regioni, che - pur essendo titolari di attribuzioni di notevole rilevanza - non hanno finora garantito quella partecipazione indispensabile per la completa attuazione delle finalità della legge.

In ogni caso sta emergendo, tuttora, l'utilità di delineare un disegno complessivo per il governo del territorio come quadro di riferimento per le valutazioni di compatibilità ambientale, e per il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

2.5.4 Una riforma introdotta, direttamente, dalla legge 537/1993 si riconnette al Ministero dei trasporti e della navigazione istituito, appunto, proprio in forza della stessa 537 (art. 1, commi 9 e ss.) che ha disciplinato l'accorpamento tra il Ministero dei trasporti e quello della Marina mercantile.

Il tempo trascorso consente alla Corte di formulare talune brevi considerazioni:

- da una analisi seppure sommaria scaturisce un quadro del Ministero dei trasporti e della navigazione risolto più in termini di giustapposizione anziché di integrazione funzionale ed organizzativa: di fatto l'accorpamento del Ministero dei trasporti e della Marina mercantile non sembra aver ancora realizzato - appieno - le aspettative in esso riposte;

- la individuazione di funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, e la conseguente riclassificazione della spesa secondo il nuovo schema proposto dalla Corte, consentono di ipotizzare eventuali possibili cambiamenti: potrebbe, ad esempio, essere utile trasferire ad altre amministrazioni centrali e territoriali alcune funzioni, quali, per esempio, gli interventi nella rete locale dei trasporti su rotaia, l'attività cantieristica, la vigilanza ed il controllo sul mare effettuato dalle capitanerie di porto.

Conclusivamente è da dire che il Ministero dei trasporti e della navigazione, snellito nei compiti e nel personale, dovrebbe essere maggiormente rivolto ad una azione di indirizzo, coordinamento, pianificazione, regolazione, e ricerca sui grandi problemi del trasporto.

2.5.5 Per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia va ricordato, preliminarmente, che l'art. 11, comma 4 lett. g), della legge n. 59/1997 ha previsto che entro il 30 giugno 1998 siano devolute al giudice ordinario le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle

pubbliche amministrazioni: ciò comporterà difficoltà, in considerazione delle quali la norma in esame ha indicato, quali principi direttivi della delega, la realizzazione di idonee misure organizzative e processuali atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso.

Inoltre, se l'iter del c.d. "pacchetto giustizia" si concluderà favorevolmente, l'organizzazione della giustizia sarà fortemente segnata dall'entrata in vigore delle norme sulle competenze penali del giudice di pace, sul giudice unico di primo grado, sulle sezioni stralcio e sui giudici onorari aggregati e, più in generale, delle norme sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del ministero.

2.5.6 L'assetto organizzativo del Ministero della difesa è connotato dalla distinzione fra "area tecnico-militare" ed "area tecnico-amministrativa".

In passato, la Corte ha espresso perplessità in ordine alla convivenza in equilibrio delle ricordate "aree", anche per le vicende del "Nuovo Modello di Difesa" che ha rappresentato il quadro cui rapportare gli obiettivi strategici, e più latamente programmatici, del dicastero.

Nel quadro della riforma complessiva dell'amministrazione è intervenuta la legge 18 febbraio 1997, n.25, concernente le attribuzioni del Ministro della difesa, la ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa.

Detto provvedimento rappresenta un momento rilevante per la struttura complessiva, poiché costituisce la fonte regolatrice dell'area di indirizzo politico-amministrativo e definisce le competenze delle quattro figure tipiche dell'amministrazione: il ministro, il capo di stato maggiore della difesa, il segretario generale della difesa ed i capi di stato maggiore di Forza armata. La legge 25/97 ha - in ogni caso - proposto un quadro nuovo, da tempo atteso; in particolare viene ribadito che, anche in questa amministrazione, è il ministro che, non solamente, attua le deliberazioni governative approvate dal Parlamento, ma "emana le direttive" che attengono a tutta l'attività del ministero ed illustra al Parlamento gli aspetti strategico-militari e di pianificazione economico-finanziaria.

Con la nuova legge viene, in un unico contesto, realizzata, un'organizzazione sistematica di vertice che riconosce, così, ruoli, attribuzioni, competenze: al ministro quello di vertice decisionale dell'amministrazione, al capo di stato maggiore della difesa quello di vertice tecnico-operativo dal quale dipendono gerarchicamente i capi di stato maggiore di Forza armata che mantengono il ruolo di enti programmatori nell'area tecnico-operativa, mentre al segretario generale viene riconosciuto quello di vertice dell'area gestionale amministrativa e di titolare delle proposte di pianificazione finanziaria nell'ambito amministrativo ed industriale.

2.5.7 Altra notazione, contraddistinta pur essa da interesse generale, nel disegno complessivo degli assetti organizzativi ministeriali, attiene al Ministero della sanità.

Al ministero, in base al nuovo disegno del Servizio sanitario nazionale, è demandato, oltre agli altri compiti normativamente prescritti, il delicato ruolo di programmazione e di monitoraggio nella complessa articolazione delle funzioni in materia sanitaria, da valutare in base alla riforma del d. Lgs. n.502/1992 e d. Lgs. n. 517/1993, nel contesto delle responsabilità delle Regioni e dei maggiori margini di autonomia delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Emerge, quindi, una duplice connotazione dell'apparato ministeriale, tuttora interessato dall'esplicazione di compiti di diretta amministrazione ed erogazione di servizi che non si armonizzano facilmente, anche alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, con la maggiore caratterizzazione della funzione di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale.

Sta emergendo dunque un quadro tuttora in via di precisazione dell'assetto interno e del connesso riparto delle responsabilità riconducibili al vertice politico dell'amministrazione e quelle proprie dei dirigenti; permane -in ogni caso - una non appagante condizione di attribuzione e di

gestione delle risorse, di cui è testimonianza l'insoddisfacente attuazione dei principi in materia di definizione di direttive e programmi.

2.5.8 La coerenza del quadro organizzativo della pubblica amministrazione, è stata incisa non positivamente - nel 1996 - dalla legge 4 dicembre 1993, n.491 istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Osserva la Corte, in proposito, che si è ben consolidata nell'anno decorso la tendenza che ha confermato una struttura ministeriale sostanzialmente immodificata nei compiti e nelle dotazioni di personale, con funzioni di amministrazione attiva estranee a quel corretto disegno istituzionale che assegna, per contro, al ministero un ruolo diverso di raccordo tra l'Unione Europea e Regioni.

Va comunque posto in luce un elemento rilevante, rinvenibile nel "comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali" (cerniera fra lo Stato e le Regioni); è da rilevare, al riguardo, che una reale decisionalità viene a concretizzarsi nel predetto Comitato costituente momento di concentrazione di istanze rappresentate rispettivamente dal ministro e dai presidenti delle regioni e delle province autonome.

Ciò premesso, va ricordato che il decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 (conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale) ha ora istituito il ministero delle politiche agricole che costituisce centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agro-alimentari (in coerenza con la politica agricola comune), nonché quello di rappresentanza degli interessi nazionali sia nelle sedi comunitarie che in quelle internazionali.

E' stato così reso operativo, molto tempestivamente, il rigoroso disegno istituzionale sotteso alla legge 15 marzo 1997 n.59. Altro aspetto di grande rilievo è costituito - altresì - dalla soppressione degli enti, istituiti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero.

2.5.9 Una finale considerazione, che conclude in tal modo la serie di valutazioni - che precedono - sugli assetti organizzativi effettuate in nove ministeri (aventi tutte implicazioni nella costruzione di un discorso di interesse generale) è dedicata al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Il processo di riforma di questo dicastero, avviato con la legge n.71 del 1993, pur registrando significativi progressi, non è - in verità - ancora definito; il 1996, poi, non ha visto completato l'avviato disegno della creazione di un soggetto dotato di autonomia tecnica in posizione di terzietà per lo svolgimento dei compiti di regolazione a garanzia di imparzialità e neutralità.

Non appare conforme a canoni organizzativi della buona amministrazione affidare al ministero contemporaneamente poteri di indirizzo e di controllo e compiti direttamente incidenti nella regolazione: compiti attribuiti - invero - ad un soggetto che, tramite l'impresa pubblica (Ente Poste, Telecom, Rai), interviene come attore nello stesso mercato che egli stesso è chiamato a regolare. In ogni caso l'approssimarsi degli adempimenti comunitari nell'ambito dell'evoluzione tecnologica del settore delle telecomunicazioni, e l'avvicinarsi del termine per dare adempimento ai precetti sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n.420 del 1994 nel settore della radiotelevisione, rendono ormai necessari - in tempi ristretti - una definizione del quadro legislativo e regolamentare del settore.

Ineludibile appare altresì l'esigenza di completare la riorganizzazione del dicastero anche attraverso il potenziamento delle strutture informatiche e la riqualificazione del personale. Ciò, sia per apprestare una struttura agile e competente per onorare gli adempimenti connessi alle numerose direttive in corso di recepimento, sia per esercitare con incisività funzioni che la legge 15 marzo 1997, n.59 ha escluso dal decentramento amministrativo.

Sembra comunque rispondere a segnalate esigenze il disegno di legge n. 1021, già approvato dal Senato, che prevede l'istituzione di una autorità per la garanzia nelle comunicazioni e definisce il ruolo del ministero, che assume anche la diversa denominazione di ministero delle comunicazioni.

2.6 A conclusione della rassegna delle più recenti esperienze amministrative, solo una breve annotazione va dedicata alle autorità amministrative indipendenti, che hanno registrato nel 1996, e nei primi mesi del 1997, un ulteriore arricchimento di figure (con legge 14 novembre 1995, n. 481 sulle autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, con legge 31 dicembre 1996, n. 675 istitutiva del garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, con le importanti iniziative in atto per giungere presto agli "appositi provvedimenti legislativi" per l'autorità della regolazione per le telecomunicazioni).

Si tratta di un'area istituzionale fortemente differenziata, ma ben presente e che quindi viene ormai a segnare l'ordinamento.

Al suo interno quest'area si differenzia ulteriormente tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità od agenzie con essenziale funzione di regolazione (talora anche soltanto di rango amministrativo) e altri organismi con funzioni prevalentemente amministrative, preposti a settori tecnici (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale); a quest'ultimo riguardo si richiamano - ad esempio - l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, l'agenzia per i servizi sanitari e l'agenzia per protezione ambientale.

In ogni caso sul tema delle autorità indipendenti in senso proprio, che ha indubbe ripercussioni sul tessuto organizzativo dei pubblici poteri, deve intervenire, ad avviso della Corte, una fase di ponderazione valutativa in ordine a compiti ed attribuzioni ulteriormente da conferire: è comunque da sancire la demarcazione tra funzioni di garanzia e quelle di regolazione.

Da evidenziare, peraltro, che anche la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali si è interessata dell'argomento prevedendo - nel testo elaborato dal Comitato per la forma di Stato - che "per lo svolgimento di attività imparziali di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità indipendenti".

In conclusione si effettua uno specifico richiamo all'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; è infatti da porre in luce che in occasione della presentazione della relazione annuale (Roma, maggio 1997) sono stati esplicitati taluni profili di valutazione, che refluiscono anche sugli assetti organizzativi e sui moduli procedurali della pubblica amministrazione, soprattutto di quella deputata al governo dell'economia e delle attività produttive.

Questi profili, per la loro oggettiva rilevanza nella materia trattata, sono qui di seguito richiamati:

- esistenza di un "ambiente regolamentativo e istituzionale rigido e vincolante, che in molti casi influenza negativamente l'operare delle stesse imprese, riducendo gli incentivi a innovare e a modificare la struttura e la tipologia dell'offerta: la riforma della regolamentazione non può pertanto limitarsi alla questione, pur cruciale, dei servizi di pubblica utilità, ma deve riguardare tutti i rilevanti settori di attività economica";

- presenza di una "rigidità e complessità delle regole che si accompagnano in molti casi a una loro disapplicazione diffusa, che consente una certa flessibilità nei comportamenti delle imprese; ciò tuttavia non avviene in maniera trasparente e viene quindi favorito il mantenimento di un ambiente nel quale prevalgono l'incertezza regolamentativa e la conseguente discrezionalità amministrativa, con vantaggi non indifferenti soprattutto per alcuni operatori, peraltro generalmente non i più efficienti".

3. Risorse umane e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: conferma della validità di un nesso permanente.

Osservazioni particolari su due temi specifici: a) la formazione del personale; b) la gestione dei procedimenti disciplinari.

In altra parte generale della presente relazione la materia del personale trova ampia, ed approfondita, trattazione; in particolare nel pertinente capitolo vengono esaminate sia l'evoluzione della spesa per il personale (con i connessi problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa) sia l'illustrazione delle autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi (fornendone un quadro d'insieme) con richiamo alle problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità e alle questioni dell'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi stessi.

A quella parte della relazione si fa integrale riferimento anche per gli aspetti, spesso assai rilevanti, refluenti sul tema della organizzazione amministrativa.

Pertanto qui ci si limita, ora, a qualche notazione generale comunque interessante il riassetto organizzativo.

3.1 Troppo spesso l'approccio iniziale a discorsi su modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane si diparte dalla dirigenza.

Ma l'approccio rimane, quasi sempre tale, e con frequenza approda - purtroppo - a generiche petizioni di principio o ad affermazioni scontate.

In ogni caso, ma con estrema sintesi, non ci si può esimere dal riaffermare l'essenzialità di una dirigenza pubblica che sappia - ma soprattutto voglia - assumersi le sue responsabilità facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno all'ottimizzazione dei risultati e alla minimizzazione dei costi. Questo mutamento, anche culturale, richiede due condizioni: l'immediata applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n.29/1993, che prevede l'assegnazione agli uffici di livello dirigenziale della quota parte del bilancio dell'amministrazione (operazione che, a sua volta, implica la ristrutturazione - ormai peraltro pacificamente accolta - del bilancio per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza, nonché la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza, di un management ringiovanito, qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), molto ben motivato e fortemente autonomo (con un ruolo da far valere rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali).

In conclusione la Corte auspica che l'art. 3 del d. lgs. n.29 (dirigenti che dispongono di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo") divenga, in tempi strettissimi, effettivamente operativo, saltando ostacoli di vario tipo non di rado endogeni alla stessa amministrazione.

3.2 In materia di assetti organizzativi assume rilievo la flessibilità del lavoro pubblico; e - in proposito - un suo proprio significato assume l'istituto della mobilità.

Dalla relazione sullo stato della pubblica amministrazione, curato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica) per gli anni 1995-1996, si apprende - in proposito - che le domande presentate dai 5.850 richiedenti, facultati ad esprimere il proprio gradimento anche per più amministrazioni ed enti, sono state 16.834.

I trasferimenti avvenuti sono stati circa 2.000, dei quali circa 500 verso enti locali, presso i quali risultavano disponibili 11.672 posti.

Non risultano essere state finora attivate le procedure di mobilità in base al D.P.C.M. n.716 del 1994; le uniche forme di mobilità di ufficio hanno riguardato i dipendenti eccedenti di enti locali dichiarati in dissesto.

Al tema della mobilità ha dedicato attenzione l'indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, di recente portata a termine - come già ricordato - dalla Sezione del controllo.

Le relative considerazioni conclusive, per la loro "ricaduta" sul tessuto degli assetti organizzativi, appaiono meritevoli di menzione nella presente sede; va, quindi, posto in luce quanto segue:

- all'attuale fase di transizione verso una nuova concezione di Stato, caratterizzata dalla redistribuzione di ruoli fra centro e periferia e dal trasferimento di competenze da una amministrazione statale fortemente accentrata ad un sempre più attivo e presente sistema di autonomie locali, la mobilità del personale sta assumendo un crescente valore e significato; di ciò è conferma l'attenzione che ad essa è stata riservata sia in sede legislativa che in sede di contrattazione collettiva riguardante appunto il lavoro dei pubblici dipendenti;

- la mobilità è espressamente richiamata nel recente protocollo d'intesa sul lavoro pubblico. In detto documento si afferma che, per perseguire l'obiettivo di una gestione controllata e contrattata dei processi di mobilità, è necessario far ricorso: ad un monitoraggio in tempo reale dei dati sui flussi di personale (accessi, posti, turn-over); ad accordi territoriali di mobilità che debbono coinvolgere Governo, autonomie locali e organizzazioni sindacali; a strumenti specifici di riqualificazione e aggiornamento legati alla mobilità; ad incentivazioni per le amministrazioni e il personale coinvolto nei processi di mobilità ed a misure di rafforzamento delle forme partecipative nei processi di determinazione dei carichi di lavoro (nonché delle procedure contrattate da attivare in caso di esubero di personale per la gestione dei conseguenti processi di mobilità);

- è noto che è negli intendimenti del ministro della funzione pubblica riservare una quota rilevante degli introiti che deriveranno dall'introduzione del part-time nel pubblico impiego all'incentivazione dei processi di mobilità del personale; l'istituto dovrà, pertanto, formare oggetto di particolare attenzione anche in avvenire.

3.3 Le notazioni a rilevanza meno generale ma per la Corte ugualmente significative - che seguono - attengono ai due temi specifici della formazione del personale e della gestione dei procedimenti disciplinari.

Per il primo tema si fa integrale riferimento, nella presente sede referente, alla già più volte citata indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, deliberata dalla Sezione del controllo in data 20 maggio 1997.

3.3.1 Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il dipartimento della funzione pubblica ha assunto rilevanti iniziative in materia di formazione dei funzionari della pubblica amministrazione specificamente mirate alle iniziative di informazione e intervento dei funzionari delle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (aree di obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del quadro comunitario di sostegno; e così - nell'arco temporale 1994-1999 - sono previsti in tutto investimenti rientranti nel quadro comunitario di sostegno e nel fondo sociale europeo.

Il piano esecutivo, per il 1995, elaborato dallo stesso dipartimento della funzione pubblica, è stato reso esecutivo con la pubblicazione (sulla G.U. del 3 maggio 1996) della circolare 29 dicembre 1995 e reca un impegno finanziario di complessivi 25 miliardi, volto a rimuovere la limitata e difficile utilizzazione da parte italiana di risorse provenienti dall'Unione Europea.

Nonostante le indicazioni programmatiche poste dalla citata circolare, anche in relazione alle esperienze straniere, di costituire un fondo finalizzato ottenuto prelevando l'1% della quota del monte retributivo (da utilizzare per la realizzazione di iniziative di formazione, in via

autonoma o in partecipazione con assegnazioni europee) il profilo di finanziamento della formazione iniziale e successiva dei dipendenti pubblici permane ancora sottodimensionato rispetto all'impegno profuso in tale settore degli altri Paesi europei.

Il fabbisogno di formazione per l'anno 1996 delle amministrazioni centrali dello Stato ammonta a 31.157 unità, di cui 3.457 dirigenti, 16.164 di VII, VIII e IX qualifica e 10.669 di V e VI qualifica (fonte: dipartimento della funzione pubblica).

Il ministero beni culturali e ambientali ha interessato 9.252 dipendenti, 4.740 il ministero del lavoro e della previdenza sociale, 7.770 il ministero della pubblica istruzione.

Le risultanze conclusive della indagine intersettoriale della sezione del controllo hanno posto in luce due aspetti:

- il primo ha sottolineato la promozione da parte del dipartimento della funzione pubblica, unitamente al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Fondo sociale europeo - tra gli altri - del programma "Formazione dei funzionari della pubblica amministrazione" (che ha lo scopo di aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali, con interventi finalizzati ad obiettivi specifici).

Le ricadute generali sul piano della formazione sono state peraltro modeste; ed infatti, ove si escludano poche lodevoli eccezioni, le amministrazioni dello Stato hanno riservato una tiepida accoglienza al predetto programma, come ad altri, e le azioni intraprese si sono mantenute nel solco di una tradizione che ha attribuito alla formazione ed all'aggiornamento del personale un'attenzione di gran lunga inferiore a quella che avrebbe meritato;

- il secondo aspetto si riferisce alla legge 15 marzo 1997 n. 59, che ha inserito, fra i principi ed i criteri direttivi da seguirsi dal legislatore delegato, quello di "prevedere che i processi di riordinamento e razionalizzazione siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione" (art. 12, comma 1, lett. t) anche attraverso il potenziamento della struttura della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

3.3.2 Le notazioni che seguono attengono ad un secondo tema specifico: quello della gestione dei procedimenti disciplinari.

Qui si è sviluppata una articolata, e diffusa, relazione della Sezione del Controllo adottata - nell'adunanza del 9 aprile 1997 - con deliberazione n. 70/97.

Molti sono gli aspetti di notevole interesse in materia di buon andamento; in questa sede - per ragioni di sintesi - se ne espongono soltanto alcuni:

- a) in un numero elevatissimo di casi la decisione disciplinare non si ispira a quei criteri di ponderazione degli interessi, che la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha più volte affermato, consistenti essenzialmente nel confrontare gli elementi della condotta del dipendente con le funzioni di istituto ricoperte al fine di verificarne la eventuale incompatibilità; incompatibilità che deve condurre alla espulsione del dipendente per le finalità del buon andamento della azione amministrativa; molte amministrazioni invero introducono elementi di valutazione estrinseci e talvolta addirittura contraddittori;

- b) sotto il profilo del buon andamento si è potuto verificare per quattro amministrazioni scelte a campione che soggetti condannati con sentenza passata in giudicato continuano a rivestire posizioni apicali nell'ambito delle strutture amministrative, ove svolgono il loro servizio e ove commissero l'illecito penale;

- c) quanto ai profili di imparzialità è da sottolineare il persistere di sperequazioni in materia di sanzioni applicate;

- d) per ciò che riguarda le sentenze passate in giudicato per reati di peculato (art. 314 del codice penale) sono state campionate diciotto fattispecie, facenti capo a cinque diversi Ministeri. Per dette fattispecie si è avuta l'applicazione di ben sei diverse tipologie di sanzioni: in sostanza ogni tre casi esaminati si è mutato orientamento di giudizio; si passa - così - da sette casi di

espulsione dall'impiego ad una semplice censura, passando per sospensioni di sei, quattro e tre mesi e di altre delle quali non è stata comunicata la lunghezza.

Due, ulteriori, profili valutativi emergono, ancora, dalla relazione della Sezione del controllo:

- in sostanza una grande mole di adempimenti necessari a far decollare la macchinosa soluzione normativa dei collegi arbitrali ha dato luogo ad una attività del tutto marginale e dagli ancora incerti connotati giuridici;

- accanto alla forte diminuzione dei casi di estinzione del procedimento disciplinare per inattività della amministrazione, si è verificato un notevole incremento di giudizi che terminano con sanzioni irrisorie, pur in presenza di reati gravi. La comminazione di sanzioni "lievi" può avere - peraltro - lo stesso effetto elusivo del principio di buon andamento in un contesto tuttavia di legalità formale che mette al riparo i gestori dei procedimenti dalle responsabilità conseguenti alla mera omissione.

4. Aspetti emergenti del recente periodo

4.1 Nuovi modelli e forme di amministrazione concertata

Da tempo la Corte richiama, nei suoi annuali referti generali al Parlamento, l'esistenza di un quadro, ormai consolidato, scaturente dalla conferma di taluni modelli ed assetti organizzativi. Questi modelli si ricollegano, nella sostanza, alle previsioni normative degli accordi di programma, ovvero al diverso modello dei "contratti di programma", oppure alle conferenze tra più istituzioni, organismi ed enti ("conferenze di servizi").

Una rilevazione complessiva pone in luce un disegno organizzativo connesso all'insieme di nuove tipologie, e soprattutto, allo sviluppo dei modelli di accordi e conferenze. In proposito, insieme ad una valutazione sostanzialmente positiva di queste esperienze amministrative, va rinnovata - anche - una precedente raccomandazione: ed infatti l'esigenza di snellimento - od anche soltanto di "velocizzazione" - degli interventi non può offuscare, mai, l'altra essenziale esigenza di correttezza e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione. La Corte è comunque consapevole che urgenze sociali nettamente percepite dalla collettività, come anche indifferibilità di opere pubbliche, danno vita ad un confronto ineludibile per l'azione amministrativa concreta: in questa sede si può mettere in evidenza, soltanto, che la convergenza verso un unico centro di composizione in grado di interagire rimane, tuttora, una scelta utile, ma sempre in presenza di misure e cautele, valide a garantire - contestualmente - rigore e proficuità nell'impiego di risorse pubbliche.

Ciò premesso si sta estendendo, nel recente periodo, il delineato spettro di esperienze, soprattutto a causa di innovazioni legislative.

E così l'art. 17 della legge 127/1997, in diversi suoi commi, detta una serie di norme molto significative per semplificare l'ormai invalso modulo organizzatorio della "conferenza di servizi", da qualificare - soprattutto - come strumento istruttorio di tipo orizzontale per il contemporaneo degli interessi di cui più amministrazioni sono contestualmente titolari per la realizzazione di un'opera pubblica o - in vista del perseguimento di un obiettivo di interesse generale.

Va comunque rammentato che, in funzione della semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, l'art. 2, comma 14, della l. n. 537 del 1993 già prevedeva, in caso di mancata acquisizione dell'intesa ex art. 81 DPR n. 616/77, il ricorso alla conferenza di servizi; tale ricorso è stato altresì previsto dall'art. 3 DPR n. 383/94 in caso di esito negativo per l'accertamento di conformità da acquisire in sede di procedimento di localizzazione delle opere di interesse statale.

Le principali novità riguardano, ora, l'obbligatorietà del ricorso alla conferenza e l'abbandono del criterio dell'unanimità nelle votazioni essendo sufficiente la maggioranza (in caso di dissenso motivato su decisioni che riguardino la tutela ambientale, della salute dei cittadini o del patrimonio storico-artistico interviene il Presidente del Consiglio dei Ministri).

Sulla base del medesimo art. 17, commi 25-28, della legge n. 127 è previsto - inoltre - un termine non superiore a 45 giorni (che può essere interrotto per esigenze istruttorie una sola volta con successivo rilascio del parere nel termine di venti giorni) per l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato (la cui obbligatorietà è stata peraltro ristretta a casi particolari).

Interesse del tutto particolare, per un nuovo modo di amministrare, deriva dagli esempi, sanciti con legge, della cosiddetta "programmazione negoziata"; e così con il decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, sono stati individuati una serie di strumenti di "programmazione negoziata" ("accordo di programma"; "contratto di programma", "intesa di programma"), segnatamente per attuare una più incisiva politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale.

Ed ancora: con decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, è stato previsto, in aggiunta ai predetti strumenti di programmazione negoziata, il c.d. "patto territoriale": la materia è stata da ultimo ridisciplinata con la legge 28 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203-214 con la previsione del genus "programmazione negoziata" e delle species "intesa istituzionale di programma"; "accordo di programma quadro"; "patto territoriale"; "contratto di programma"; "contratto d'area".

La finalità rimane quella di disporre, appunto, di una amministrazione concertata, per promuovere iniziative in ambito locale stimolando sinergie degli organi istituzionali oltre che delle parti sociali volte alla promozione dello sviluppo locale.

Il quadro legislativo, ricordato, comunque, da una parte pone in luce la preoccupazione di avviare le dinamiche di sviluppo valorizzando iniziative provenienti "dal basso", dall'altra mostra però un'eccessiva proliferazione di istituti con possibili sovrapposizioni tra le figure tipizzate con il rischio di confusioni e rallentamenti in un ambito che ha assoluta necessità non solo di strumenti il più possibile flessibili e adattabili alle diverse realtà locali, ma di iter procedurali che garantiscano il perseguimento di un grado - assai rapido - di effettività operativa.

Ulteriori elementi di interesse, in quanto rivelano moduli organizzativi e modelli operativi non conosciuti in passato, si traggono dai "patti territoriali" introdotti con l'art. 8 del decreto-legge n. 244/95, ed inizialmente concepiti quali strumenti convenzionali tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi di sviluppo nelle aree depresse.

Ora - peraltro - in forza della recente legge n. 662/1996, i patti territoriali possono essere attivati anche in tutto il resto del territorio nazionale.

Ciò premesso, va detto che uno dei punti qualificanti della disciplina del patto territoriale è quella relativa alle modalità del finanziamento: la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può infatti essere inferiore al 30% del relativo investimento in funzione del diretto o fattivo coinvolgere di soggetti finanziatori in loco.

Finora, comunque, i patti territoriali privilegiano - soprattutto, la progettazione di massima (ad esempio: i progetti esecutivi corredati dagli elementi tecnico-finanziari e di redditività dei progetti devono essere sottoposti al Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'istruttoria e per l'emanazione di apposito decreto di concessione ai sensi della delibera CIPE 18 dicembre 1996) con un onere di larga misura a carico dell'Erario.

L'esperienza applicativa - finora registrata - sembra perciò, e sempre in linea di primo approccio, ancora lontana dal conseguire con tempestività effetti, anche in termini di occupazione sulle realtà locali; dovrà pertanto verificarsi se il procedimento non debba essere rivisitato per riallocare le risorse finanziarie in un modo più vicino ad una più immediata fruibilità dei soggetti promotori e delle collettività territoriali.

4.2 La misurazione dell'azione amministrativa

La Corte, nell'ultimo triennio, ha costantemente appuntato -nella sede referente- la sua attenzione sulla esigenza di un approfondimento rigoroso sul tema della misurazione dell'azione amministrativa, ricordando, in dettaglio, le numerose iniziative intraprese da un organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il CNEL, infatti, fin dal mese di maggio 1994, ha avviato l'attività di un gruppo di lavoro inter-istituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa; ha proseguito la sua attività nel corso del 1995, del 1996 e nei mesi decorsi del 1997, organizzando - in particolare- tre conferenze nazionali sulla misurazione (la prima nel luglio 1995, la seconda nel giugno 1996, la terza nel corrente mese di giugno 1997).

Di questa ultima iniziativa vanno poste in luce due riflessioni maturate già nella fase preliminare della organizzazione dei lavori:

- viene affermata una generalizzata consapevolezza della necessità di introdurre nel dibattito e nel processo di riforma della amministrazione attenzione prioritaria al problema della misurazione dell'azione amministrativa;

- è crescente la convinzione - peraltro ancora non diffusa in grado soddisfacente - di definire ed introdurre non solo indicatori e parametri di riferimento adatti a rappresentare in modo efficace l'azione amministrativa, ma ancor più di sviluppare sistemi di controllo capaci di monitorare il cambiamento delle logiche, delle procedure, dei tempi e delle qualità di funzionamento della pubblica amministrazione e di garantire così il miglioramento continuo della gestione pubblica.

La Corte in proposito ritiene che vada ulteriormente incoraggiato e promosso, con ogni possibile iniziativa, il troppo lento processo di inserimento di cultura e di metodo di valutazione delle prestazioni pubbliche per verificare i meccanismi di attuazione delle recenti leggi n. 59, 94 e 127/1997 sulla semplificazione amministrativa e legislativa, regionalismo, razionalizzazione del bilancio dello Stato.

Nel 1997 ormai inoltrato permane comunque, a livello di approfondimento del tema, l'utilità del contributo del CNEL che ha individuato metodologie e criteri di riferimento per la valutazione delle politiche di bilancio in generale, delle politiche pubbliche settoriali e per le analisi microeconomiche gestionali riferite a centri di costo.

La legge 3 aprile 1997 n. 94 sulla riforma del bilancio che correla le funzioni obiettivo alla individuazione delle politiche pubbliche di settore ed alla misurazione del prodotto delle attività amministrative (anche in termini di servizi finali resi ai cittadini) sottolinea anch'essa - per parte sua - la necessità di procedere verso la costruzione di metodologie di analisi dell'azione pubblica.

4.3 L'attività di valutazione e i servizi di controllo interno

4.3.1 Devono essere posti in luce due momenti essenziali dell'azione amministrativa: "ex ante" la qualificazione del processo di formazione del bilancio e la definizione delle linee-guida per la gestione; "ex post" la costruzione di sistemi di controllo interno sui risultati.

4.3.2 Nell'ambito dell'attività di valutazione non può non essere richiamata l'esigenza di modificare l'attuale "staff" dei ministri, con profonda - conseguente - trasformazione delle attuali strutture di gabinetto.

Ed invero occorre incidere sulla natura stessa degli uffici posti a disposizione dei ministri facendo capo alla rete degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e dei responsabili per l'informatica (che hanno nell'AIPA il proprio punto forte di riferimento). La distinzione fra "politica" e "gestione" (alla base del disegno complessivo della riforma amministrativa) si fonda

infatti sul postulato che i ministri assumano la capacità di compiere (sia nella fase di formazione del bilancio che nel momento di impostazione della gestione finanziaria e amministrativa) le indispensabili scelte programmatiche, che devono essere supportate da una autentica capacità di analisi delle politiche pubbliche e di definizione dei criteri guida della gestione.

Nei sensi dinanzi auspicati si pone, comunque, un principio direttivo della legge n. 59/1997 (art. 12, comma 1, lettera o) che sottolinea l'opportunità di diversificare le funzioni di staff e di line, e di fornire criteri generali e principi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione e della necessità di impedire, agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali.

4.3.3 I controlli interni costituiscono naturale filiazione operativa della funzione di valutazione dell'azione amministrativa: avverano un momento di attivazione concreta per realizzare il processo di autocorrezione sempre più indispensabile in tutti i settori della amministrazione pubblica. Va sottolineato - poi - che i controlli interni si iscrivono, con forte rilevanza, nella riforma delineata dalla legge 20/1994; ed invero la verifica del funzionamento dei controlli interni (art. 3, comma 4), la ricomprensione valutativa nell'attività referente (art. 3, comma 7), la richiesta di atti e notizie (art. 3, comma 8) sono esemplificazioni significative della interazione configurabile tra le attribuzioni della Corte dei conti ed i compiti della nuova essenziale componente (appunto i controlli interni) della realtà amministrativa.

Va comunque riaffermata una esigenza non sempre avvertita: quella che sussista una alterità tra i livelli - pur interagenti - di controllo interno ed esterno.

Un richiamo alla situazione di provvisorietà è però doveroso; come la rilevanza, contestuale, delle trascorse considerazioni delle Sezioni riunite in sede di relazione sul rendiconto 1995, le quali si sono soffermate, non occasionalmente, sulla complessità della fase di avvio dei controlli interni nella consapevolezza di una necessaria maturazione della "nuova componente" in tempi brevi.

La provvisorietà - appena ricordata - deve comunque essere ormai circoscritta in tempi molto ristretti, con conseguente affidamento della guida degli organi di controllo interno a figure proprie dell'amministrazione che deve impegnarsi, con sue forze ed energie, al già ricordato processo di autocorrezione, ovvero anche con ricorso a figure esterne dotate di elevata professionalità, ma non inserite nel diverso livello del controllo esterno.

4.3.4 L'anno 1996 ed i primi mesi del 1997 registrano, ormai, l'esistenza (ma non sempre l'effettiva operatività) di un buon numero di servizi di controllo interno, istituiti a livello ministeriale.

E così, al momento, può farsi riferimento alla Presidenza del consiglio dei Ministri (da definire - in questo ambito - amministrazione antesignana ed esemplare); al Ministero degli affari esteri; al Ministero della sanità; al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica; al Ministero dell'interno; al Ministero delle finanze, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; al Ministero delle finanze; al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; al Ministero del tesoro; al Ministero dei trasporti e della navigazione; al Ministero della pubblica istruzione; al Ministero del bilancio e della programmazione Economica; al Ministero per i beni culturali e ambientali; al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed, infine, al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e al Ministero del commercio estero (di più recente istituzione).

Vanno però sollecitate, senza indugio, le decisioni dei ministri sull'attribuzione ai servizi "istituiti e regolamentati" di mezzi, personale ed ogni utile supporto strumentale.

Non può essere - altresì - sottaciuta la percepibile, ma non formalmente esternata, scarsa propensione delle burocrazie ministeriali alla operatività dei servizi in questione, per la indisponibilità a giudizi da farsi non con parole ma con "metri" costruiti empiricamente e radicati alla sostanza dei prodotti amministrativi finiti e dei servizi erogati all'utenza.

La ricognizione delle attività finora svolte non dà luogo ad osservazioni: mancano, in verità, significativi elementi conoscitivi sulla effettività delle funzioni espletate. Elementi certi sussistono per il servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, sul quale la Corte si è già peraltro ampiamente soffermata in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1994 e 1995.

Nelle prime fasi operative il servizio per il controllo interno della Presidenza si è impegnato per la conoscenza sistematica e generale dell'apparato organizzativo, delle sue interdipendenze e della definizione degli obiettivi da raggiungere; dopo la fase della "mappatura" e dell'aggiornamento dei dati, il servizio si è dedicato - poi - alla sua missione tipica e cioè a quella di individuare, per se in maniera gradata, un modello per l'applicazione del controllo di gestione, dando concrete esemplificazioni delle strumentazioni che rendono possibili - al livello delle unità organizzative - le decisioni più confacenti alla economicità ed alla efficienza.

I "reports" del servizio di controllo interno della Presidenza possono così essere indicati come modello prototipale, sul quale potrebbero essere costruite le esperienze delle altre amministrazioni, da sollecitare ed auspicare in lassi temporali assai ridotti.

Altri "reports" sono stati elaborati in sede di ministero delle finanze e di ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; ed anche questi documenti concorrono ad estendere i "punti di attacco" per una maggiore razionalizzazione delle strutture amministrative.

Consta, altresì, l'esistenza di programmi di attività nell'ambito dei servizi di controllo interno del ministero del tesoro e del ministero dei beni culturali ed ambientali; altri programmi, già elaborati o in fase di approfondimento, saranno in ogni caso oggetto di valutazione da parte della Corte che - in questo ambito - individua la possibilità di una utile messa a fuoco degli assetti organizzativi, rendendo praticabile - sul campo - il generale osservatorio sulla azione amministrativa e di spesa.

4.4. L'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico

In materia vanno resi noti i risultati della più volte citata indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993 (definita dalla Sezione del Controllo nell'adunanza del 20 maggio 1997). Qui di seguito ci si sofferma, perciò, sui compiti degli URP (uffici relazioni con il pubblico) quali definiti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 29 e dalle successive integrazioni, con riferimento a compiti principali e a compiti accessori.

La indagine intersettoriale ha consentito di eucleari i compiti degli uffici per le relazioni con il pubblico verificando, per ciò che riguarda i ministeri, il grado di attuazione che per ciascuno di essi si è riusciti ad assicurare negli anni assunti a riferimento temporale dell'indagine (1994-1996).

In proposito è stato osservato dalla Sezione del controllo che:

a) a livello di strutture centrali, si è consolidato un notevole ritardo nella individuazione del modello organizzatorio che avrebbe dovuto dare attuazione ai compiti dei nuovi uffici; al differimento nel tempo della esecuzione delle prescrizioni normative ha concorso la formulazione della norma stessa, la quale prevede, appunto, che l'ufficio per le relazioni con il pubblico possa essere diretto da un dirigente, nel rispetto peraltro del vincolo che impone la riduzione del numero dei dirigenti nella misura non inferiore al 10% della dotazione organica (art. 31, D.l.vo cit.): in tal modo è stata proprio la non ancora piena esecuzione potuta assicurare all'art.31 a ritardare la messa a regime ottimale della prevista neo-struttura in rapporto al contesto organizzatorio proprio degli uffici periferici;

b) a livello periferico, un forte impulso all'esecuzione delle prescrizioni normative ha assicurato, invece, l'azione di coordinamento posta in essere dal Prefetto, quale rappresentante periferico del Governo nell'ambito del comitato provinciale metropolitano della pubblica amministrazione dal medesimo presieduto;

c) a livello così centrale che periferico si è mostrato un atteggiamento di maggiore positivo accoglimento della messa a regime della funzione "comunicazione con il pubblico" da parte di quei ministeri che da sempre hanno avuto cura del rapporto con l'utenza; invece, si presenta la necessità di verificare quali e quante risorse (umane, finanziarie e strumentali) sono da applicare ad apparati che per ragioni istituzionali devono mantenere un livello di copertura (segreto d'ufficio) più alto del normale;

d) ancora a livello periferico, si è avuto modo di constatare che alla rilevata coesistenza di una gamma differenziata di bisogni dell'utenza si è potuto fornire risposta in maniera del pari differenziata; ciò non consente ancora di accertare i costi di tale funzione generica, svolgibile (e svolta) dal personale di ciascun ufficio periferico, per mancanza, tra l'altro, di una cultura (e di una organizzazione del sistema di rilevazione della produttività sia individuale che collettiva) dei risultati adeguatamente diffusa.

Va poi segnalato che, nell'attuale fase di avvio del sistema delle relazioni con il pubblico, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assunto un ruolo, molto significativo, di osservatorio permanente, svolgendo una serie di funzioni al fine di assicurare adeguata attuazione delle norme esistenti.

Qui si evidenziano:

- la funzione di supporto alle amministrazioni, che si è concretata nella definizione di un modello minimo (o standard) di ufficio per le relazioni con il pubblico e di comunicazione che lo stesso ufficio deve essere in grado di fornire al cittadino;

- la funzione di propulsione (indicata, anche, dagli analisti di organizzazione pubblica come di "animazione") che si è sviluppata ricorrendo alla individuazione di un organismo a composizione collegiale (commissione per l'attuazione della normativa sugli U.R.P.), alla messa a punto di documenti di natura ricognitiva delle esperienze maturate in tale settore (comunicazioni), alla indicazione delle linee-guida cui ispirare la crescita professionale delle risorse umane applicate al concreto svolgimento del servizio, soprattutto nei punti (periferici) di contatto con gli utenti;

- la funzione di controllo, che è stata svolta secondo schemi e metodi di tipo tradizionale (richiesta di informazioni alle amministrazioni sullo stato di avanzamento dei lavori; affidamento di indagini a società private di servizi).

Conclusivamente può dirsi che l'indagine intersettoriale ha riscontrato molteplici difficoltà nell'attuazione all'art. 12 del D.l.vo n. 29 del 1993.

Tuttavia è stato possibile verificare che:

- a fronte del ritardo accumulato a livello centrale nella messa a punto delle dotazioni organiche, ex art. 31 del D.l.vo n. 29 del 1993, vi è da registrare un andamento sostanzialmente positivo nell'attività di adeguamento della dirigenza delle strutture periferiche;

- esiste ancora una certa perplessità di comportamento nelle amministrazioni che svolgono funzioni di controllo/vigilanza per ciò che attiene al dovere o meno per esse, in ragione della specificità dei compiti di istituto, di dare esecuzione alla disposizione all'esame;

- il quadro fornito potrebbe essere, nel corso del 1997, completamente diverso in ragione del fatto che l'iter procedimentale previsto nell'art. 31 sta venendo (e quanto prima verrà) a conclusione positiva per un numero sempre maggiore di dicasteri.

4.5 Casi esemplari nelle amministrazioni pubbliche: l'impegno del Dipartimento della Funzione per i "cento progetti al servizio dei cittadini"

In questo capitolo di parte generale sulla organizzazione della pubblica amministrazione non possono ignorarsi esperienze esemplari e casi emblematici di "amministrazione migliore".

Ed il discorso cade, così, sul "cento progetti al servizio dei cittadini". La definizione deve rifarsi, direttamente, ai documenti redatti dalla amministrazione promotrice.

"Cento progetti" è un programma del Dipartimento della funzione pubblica che ha come finalità la raccolta, la selezione, la premiazione, il sostegno e la diffusione di cento iniziative esemplari di miglioramento dei servizi pubblici, ideate e realizzate direttamente dalle strutture operative della pubblica amministrazione statale e locale per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Cento progetti viene definito - altresì - "un programma di sostegno all'attuazione delle riforme: attraverso la raccolta di migliaia di casi di buon funzionamento e di attuazione (spesso anche in modi originali) delle nuove leggi; Cento progetti costituisce, ancor prima che un premio alle soluzioni esemplari, un osservatorio del cambiamento in atto nella pubblica amministrazione".

Sul programma - come dianzi definito - il Ministro della funzione pubblica si è così, testualmente, espresso:

- premiare e valorizzare i casi esemplari di buon funzionamento significa innanzitutto riconoscere il lavoro per migliorare l'efficienza delle amministrazioni; ma l'aspetto più interessante di Cento progetti è la diffusione delle esperienze esemplari;

- stimolare la crescita di esperienze d'innovazione dal basso e favorire la diffusione dei casi di buon funzionamento sono strumenti determinanti per la riforma; ed è un impegno che il Governo e il Dipartimento della funzione pubblica intendono proseguire anche nei prossimi anni.

Sul piano dei dati concreti va detto che alla seconda edizione di "Cento progetti" - sulla base di elementi pubblicati nel maggio 1997 - hanno partecipato 1406 uffici pubblici di tutte le regioni d'Italia e di quasi tutte le amministrazioni.

Sono pervenuti 438 progetti da comuni e comunità montane, 18 dalle regioni e 39 dalle provincie (per un totale di progetti provenienti dalle autonomie locali pari al 35% dei progetti pervenuti); 321 progetti (23%) dalle aziende sanitarie; 231 progetti (17%) dalle scuole e dagli enti periferici dell'amministrazione scolastica, 274 progetti (19%) dagli uffici periferici dei ministeri; 106 progetti da università, camere di commercio, INPS, INAIL e altri enti.

La selezione dei cento progetti è stata effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica, che si è avvalso della collaborazione e delle competenze delle strutture ministeriali di enti pubblici (come INPS e INAIL), delle associazioni degli enti locali che hanno patrocinato l'iniziativa (ANCI, UPI, Conferenza dei presidenti delle regioni).

5. I contributi per l'innovazione: le tecnologie informatiche e la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), il ruolo dell'AIPA, gli apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale (SISTAN)

Fra i contributi per l'innovazione si devono porre in debita luce le tecnologie dell'informazione, i relativi sistemi (con connessa, e più incisiva, esplicitazione del ruolo dell'AIPA) e gli apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale (SISTAN).

L'amministrazione, invero, deve essere chiamata a promuovere - già nell'immediato - un riassetto di uffici ed apparati che devono confrontarsi non con opinioni od aspirazioni, ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare.

5.1 Una prima riflessione deve soffermarsi sulla opportunità di non considerare l'informatica nella pubblica amministrazione solo come mera "funzione servente", ovvero come ineliminabile

supporto alle strutture operative: per contro i sistemi informativi automatizzati, nelle amministrazioni pubbliche, devono rivestire “un ruolo costituente del nuovo sistema” da attuare in materia di bilancio e di assetti organizzativi.

Il punto che precede è stato -di recente- sottolineato dalla Corte nel referto speciale inviato al Parlamento, predisposto in conformità alla norma contenuta nell'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 (deliberato dalle Sezioni riunite in sede referente nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997).

Molti altri aspetti sono stati considerati nel referto appena citato; taluni assumono una loro autonoma significatività nell'ambito degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione: solo in questa luce sono riferiti nella presente sede, ma per tratti sintetici e con rigorosa finalizzazione al tema.

Le Sezioni riunite hanno convenuto sul superamento del concetto di informatica da considerare come materia a se stante, meritevole peraltro della massima attenzione ma sganciata, sostanzialmente, dai due nodi nevralgici -entrambi da considerare ed attuare in un contesto inscindibile e nell'ambito di una comune logica riformatrice - che caratterizzano, al momento, la pubblica amministrazione: la razionalizzazione organizzativa e la revisione della struttura del bilancio.

L'informatica invece è “porta di ingresso” ineliminabile ad un percorso di riforma di dimensioni amplissime che esige un impegno, ormai non ulteriormente procrastinabile, in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di ampliamento ed innovazione degli stessi sistemi informativi già esistenti, - pur se desueti - di comunicazione (dentro l'amministrazione e fra amministrazione e cittadini), di tecnologie e tecniche di amministrazione.

Vanno però adottati piani - anche di formazione del personale ai diversi livelli - per superare gli ostacoli finora posti da una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per esaltare e valorizzare gli orientamenti partecipativi ed i profili di decentralizzazione tipici dell'evoluzione esistente nel settore informatico: è necessario - per conseguenza - il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione e che devono, invece, essere seriamente supportati sul piano organizzativo.

Su un piano più generale, ma avente profonde radici anche nel contesto della informatica, la Corte ha ritenuto che il sistematico ricorso della P.A. all'istituto della concessione (nelle sue varie forme) per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisizione di beni e servizi abbia creato una situazione di favore per le società in mano pubblica, in contrasto con le regole della concorrenza e del mercato.

Va peraltro debitamente sottolineata l'importanza della intervenuta profonda modifica, nel tempo recente, del quadro generale di riferimento, con superamento della “primazia” della concessione; e ciò non potrà non avere effetti benefici anche in termini di riassetto organizzativo complessivo e di razionalizzazione, articolata, di strutture operative e di apparati di supporto. Un'ulteriore notazione attiene alla sostanziale “latitanza” della materia del personale nel quadro normativo scaturiente dal decreto legislativo n. 39/1993, che pur ha organicamente disciplinato forti temi della informatizzazione pubblica. Va perciò riaffermato che lo sviluppo del processo di informatizzazione delle attività è legato inscindibilmente alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità: deve, pertanto, compiersi ogni sforzo per riconvertire - o meglio ridisegnare dalle fondamenta - i ruoli organici delle amministrazioni adeguandoli alle esigenze di diffusione ed applicazione della tecnologia informatica.

Con lo strumento legislativo e contrattuale vanno anche affrontati e risolti - in termini generali - il reclutamento esterno e la selezione interna, l'incentivazione economica e giuridica per il personale e una organizzazione del lavoro, orientata al pieno utilizzo degli impianti tecnologici e alla valorizzazione delle autentiche e rare professionalità già esistenti.

Dall'ultimo, per la loro forte valenza organizzativa, vanno altresì richiamate - in estrema sintesi - considerazioni già svolte dalle Sezioni Riunite sulla rete unitaria della pubblica Amministrazione.

Essa, invero, rappresenta una sfida nel processo di informatizzazione e, più in generale, nello stesso processo di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica.

La realizzazione della rete unitaria (che trova riscontro nel D.P.E.F. per il triennio 1996/1998 e nel piano per l'informatica della pubblica amministrazione per il triennio 1995/1997) si pone, infatti, come momento essenziale della strategia di pianificazione degli interventi in campo informatico affidata all'A.I.P.A.. Costituisce, inoltre, lo strumento prioritario per il conseguimento degli obiettivi che sono alla base della stessa istituzione dell'Autorità; si atteggia, infine, quale decisivo progetto intersettoriale, in cui dovrebbero combinarsi elementi istituzionali, organizzativi, infrastrutturali e tecnologici.

Con la direttiva della rete unitaria sono state pertanto tracciate, in coerenza con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, le coordinate da seguire nella formulazione dei futuri piani triennali.

Si tratta di un obiettivo di certo ambizioso e che - per essere soltanto ipotizzato richiede la piena e convinta adesione di tutte le amministrazioni, chiamate ad un eccezionale sforzo di collaborazione, finora mai sperimentato.

Sono infatti, enormi le potenzialità del progetto, ma altrettanto elevati risultano i rischi di insuccesso, legati a specifici punti di criticità riguardanti, da un lato, l'effettivo coinvolgimento dei vertici decisionali e, dall'altro, la perdurante carenza di adeguate risorse professionali.

Va in ogni caso assolutamente evitato il pericolo che la rete unitaria si traduca in un'operazione di mero rinnovamento tecnologico, sganciata da una riforma degli assetti organizzativi e procedurali: ne verrebbe -sicuramente- compromesso il risultato finale di sistema informativo integrato al servizio del cittadino e funzionale al decentramento dell'amministrazione.

Sempre in questa materia adeguati approfondimenti sono stati condotti in sede di "FORUM della P.A." (Roma, maggio 1997), iniziativa annuale ormai ricorrente promossa e patrocinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.).

Due profili appaiono significativi sul versante, oggetto della presente sede referente della Corte, della razionalizzazione organizzativa. Il primo attiene alla conferma che la rete unitaria ha come obiettivo quello di interconnettere tutte le amministrazioni pubbliche centrali attraverso una architettura di "rete di reti"; ma essa sarà aperta anche alle inteconnessioni con gli enti locali: regioni, province e comuni. La rete unitaria della pubblica amministrazione rappresenta in tal modo un progetto strategico della stessa amministrazione pubblica nel suo complesso considerata non più come un insieme di monadi separate, ma come un sistema cooperante, che vede -appunto- nella amministrazione locale il suo front-office.

L'altro profilo tende a constatare che la rete unitaria può essere un riferimento valido anche per lo sviluppo dei nuovi mercati di intersezione tra informatica e telecomunicazioni, offrendo al settore delle imprese innovative la sponda istituzionale di una domanda pubblica consapevole dei contenuti tecnologici e architetture più avanzati, in quanto tale capace anche di promuovere vasti fenomeni di alfabetizzazione sociale proprio sulla intersezione di informatica e telecomunicazione.

5.2 L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.) sta, nel tempo appena trascorso, verificando sempre più il suo ruolo, nell'impegno di dare adeguata attuazione al complesso disegno sotteso al decreto legislativo n. 39/1993. L'anno 1996 - ed i mesi già passati del 1997 - depongono positivamente al riguardo. Va comunque precisato che tra i compiti affidati

all'A.I.P.A., alcuni sembrano riconducibili nei tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo; altri invece come parte di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonché ad attività residuali, caratterizzano le peculiarità di questo soggetto istituzionale, inserendosi in un complesso quadro di rapporti - intercorrenti con le amministrazioni interessate ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato - che abbisognerebbero di una più precisa normativa.

E' da sottolineare - altresì - che da un punto di vista funzionale, l'Autorità per l'informatica è dotata di una serie di poteri di regolamentazione, indirizzo, promozione, programmazione, controllo e consulenza, che la pongono nella posizione di poter garantire interessi che esprimono una valenza generale nell'ambito dell'ordinamento e contemperare i poteri stessi con il margine di scelta e di spesa di ogni singola amministrazione per i propri processi applicativi, sulla base di offerte di tecnologie e di servizi di fornitori diversi, nel rispetto sia delle procedure ad evidenza pubblica, sia delle norme tecniche e degli "standard" fissati dalla stessa Autorità.

Infine la Corte ritiene di poter condividere il recente assunto dell'A.I.P.A. (contenuto nel documento per il piano triennale 1997-1997) che per il miglioramento complessivo della società occorre una capacità strategica di cogliere i vantaggi dell'innovazione e modificare, conseguentemente, la vita delle organizzazioni esistenti, promuovendo la formazione continua ed esaltando, al contempo, una flessibilità del sistema-lavoro: per l'amministrazione pubblica deve perciò presupporci, sia pure con i "tempi tecnici" di strutture eminentemente burocratizzate, la stessa capacità di approccio, che refluiscie sia nel miglioramento dei servizi che nella razionalizzazione della spesa.

5.3 E' connotato da notevole interesse, nella tematica generale sugli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, lo sviluppo del sistema statistico nazionale per l'impulso istituzionalmente fornito dall'ISTAT.

La Corte esprime, in particolare, apprezzamento per la tempestività con cui si è addivenuti alla definizione di due essenziali adempimenti:

- l'approvazione dell'elenco delle rilevazioni rientranti nei programmi statistici nazionali, per quali sussiste l'obbligo dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti (D.P.R. 4 dicembre 1996).

- l'approvazione del programma statistico nazionale per gli anni 1997-1999 (intervenuta con DPCM 21 novembre 1996)

Dell'ultimo programma vanno richiamati, testualmente, alcuni tratti peculiari perché hanno positive conseguenze sul disegno della organizzazione dei pubblici uffici.

Tra le linee strategiche si richiamano: il sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali; l'introduzione di campi di indagine dettati da regolamenti e direttive comunitarie o da accordi internazionali; il soddisfacimento del fabbisogno di informazione statistica mediante una più ampia utilizzazione dei giacimenti informativi esistenti presso le pubbliche amministrazioni ed un più efficace sfruttamento dei dati già raccolti; il maggior dettaglio territoriale delle informazioni.

Vengono sottolineati taluni aspetti peculiari, dopo aver posto in luce la filosofia che si ispira a "circoli di qualità".

Gli aspetti evidenziati attengono a:

- lo sviluppo delle iniziative di concertazione con la Conferenza permanente Stato-Regioni, attivate nell'ambito degli incontri dell'apposito gruppo paritetico;

- l'avvio dell'attività operativa dell'ufficio di statistica del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

- l'ingresso nel Sistema degli uffici di statistica dell'Unione delle Camere di commercio italiane, delle Poste italiane e dell'Istituto nazionale della nutrizione;

- lo sviluppo della collaborazione tra Istat e gli altri enti del Sistan, derivante dall'attuazione di apposite convenzioni (Istat-MURST, Istat-Ministero dell'Ambiente, Istat-Ministero della Pubblica Istruzione).

5.3.1 L'ISTAT - per parte sua - ha varato un programma potenziato delle indagini in materia di istituzioni pubbliche e di misurazione dell'azione amministrativa, finalizzato al raggiungimento di tre obiettivi fondamentali.

In primo luogo approntare un quadro informativo articolato sul funzionamento e l'organizzazione delle istituzioni appartenenti al settore della pubblica amministrazione; poi allargare la disponibilità dell'informazione statistica sui risultati e le conseguenze che le politiche di intervento pubblico producono sul tessuto economico e sociale del paese; da ultimo riconnettere al quadro informativo sugli interventi pubblici le informazioni statistiche sulle attività delle istituzioni private che operano nel sociale senza scopo di lucro.

In prospettiva, poi, la principale iniziativa dell'ISTAT va individuata nel progetto di costruzione dell'archivio statistico delle istituzioni pubbliche, la cui realizzazione si affianca a quella dell'archivio sulle imprese attive e corrisponde ad un impegno assunto nell'ambito dell'Unione Europea.

Connesso alla costruzione dell'archivio è da configurare - altresì - il progetto di riprendere la pubblicazione di un annuario di statistiche sulla pubblica amministrazione (e in proposito una commissione di studio ha presentato a fine 1996 le proposte per la realizzazione dell'annuario stesso).

5.3.2 Talune considerazioni conclusive si impongono al termine dei contributi per l'innovazione offerti dal circuito ISTAT-SISTAN.

Va subito detto che il disegno delineato dal decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322, istitutivo - appunto - del sistema nazionale di statistica - caratterizzato dalla costruzione di una rete policentrica, il cui "governo tecnico" è affidato all'Istat - appare sostanzialmente valido.

E' peraltro necessaria una estensione dei compiti del Sistema verso l'area della gestione: e ciò in quanto i dati della contabilità economica nazionale, nella componente che riguarda la finanza pubblica, costituiscono la base per le valutazioni della Unione Europea. Si rileva poi essenziale, per la credibilità delle istituzioni, che il Parlamento e i cittadini - utenti conoscano i risultati della gestione finanziaria e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Si staglia quindi - con chiarezza - il tema di una regolazione di confini fra area della misurazione e valutazione ed area della decisione programmatica e della gestione.

La risposta va ricordata nel carattere di indipendenza e neutralità del momento della misurazione e valutazione affidato al Sistan: irrobustendo la "neutralità" del Sistan si protegge, conseguentemente, la autonomia e la responsabilità dei centri di decisione delle politiche e delle gestioni.

Ecco che allora, per quel che attiene alle pubbliche amministrazioni, il Sistan è garante della neutralità sia della costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni (inserito in contabilità economica nazionale) sia dei sistemi informativi e degli strumenti di analisi per la decisione, la gestione e il controllo.

In uno schema da attuare a breve potrebbero - perciò - distinguersi per ISTAT e SISTAN:

- funzioni di "certificazione" nei confronti del Parlamento e della Unione Europea della neutralità, indipendenza, correttezza tecnica della misurazione del prodotto interno lordo e dei conti delle pubbliche amministrazioni;

- funzioni di "servizio" verso il Governo e l'amministrazione statale (ma anche verso i soggetti del governo locale) per la formazione delle decisioni di bilancio e di programmazione dell'attività amministrativa e per la rete dei controlli interni;

- funzioni di cooperazione con la Corte dei conti, alcune delle quali già proficuamente in atto: funzioni di certificazione, misurazione e valutazione dei risultati della finanza pubblica (a partire dal rendiconto generale dello Stato); valutazioni concernenti la correttezza delle previsioni di finanza pubblica "a politiche invariate"; misurazione e valutazione dell'impatto della gestione finanziaria e dell'attività delle pubbliche amministrazioni sull'economia e sulla società.

5.4 Da ultimo, nella materia oggetto del presente paragrafo, va menzionata la Commissione per l'innovazione amministrativa, operante presso il Dipartimento della funzione pubblica (di cui al decreto interministeriale del 30 dicembre 1996).

La predetta Commissione è stata istituita al fine di promuovere e favorire i processi innovativi nelle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali attraverso il miglioramento dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese, la riduzione dei costi dell'amministrare, la diversificazione degli apparati in ragione dei loro compiti istituzionali, la introduzione di elementi di competitività fra pubbliche amministrazioni.

Quanto alle modalità di funzionamento è da ricordare che la stessa Commissione può procedere ad audizioni per l'approfondimento di tematiche di particolari rilievo e può promuovere la costituzione di gruppi di lavoro e di nuclei locali, composti da funzionari ed esperti, per l'analisi del rendimento dei servizi pubblici e per la formulazione di proposte specifiche; la Commissione - infine - si avvale nell'espletamento del suo mandato di un comitato istruttorio.

Capitolo IX

Personale

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. Il quadro generale; 1.1 Riforme amministrative e "nuovo" pubblico impiego; 1.2 Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio; 1.3 L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993.
2. L'evoluzione della spesa per il personale; 2.1. La spesa per il settore pubblico; 2.2. La spesa per il settore statale; 2.3. La spesa per le amministrazioni dello Stato.
3. Gli esiti del controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti.
4. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.
5. Consistenza del personale, piante organiche, mobilità.

Sintesi e conclusioni

La materia del pubblico impiego continua ad essere interessata da un intenso movimento di riforma, nel quale - peraltro - le affermazioni e le indicazioni di principio continuano a prevalere sulle innovazioni effettivamente introdotte nel corpo dell'amministrazione. Così, ad esempio, resta da rendere effettiva la regola della separazione fra responsabilità dell'indirizzo politico (e controllo sulla sua attuazione), da una parte, e responsabilità di gestione amministrativa, dall'altra. I dirigenti sono ancora privi di reale autonomia nell'organizzare i mezzi e le risorse necessarie al perseguimento dei risultati. I ministri persistono - come viene riferito nel precedente capitolo di questa relazione - in attività di ordinaria gestione amministrativa e rifuggono, per contro, dall'adottare piani e programmi generali di azione amministrativa (le eccezioni sono pochissime). Gli istituti che dovrebbero accrescere la flessibilità del lavoro pubblico - come la mobilità, il part-time, il lavoro a tempo determinato - sono poco praticati e con molte difficoltà, dovute ad un sovraccarico di norme che rende estremamente problematica la concreta utilizzazione di quegli istituti. Rimane da attivare, soprattutto, il circuito virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro.

La riforma del pubblico impiego venne assunta, nel 1993, come componente essenziale della razionalizzazione della spesa pubblica e del risanamento economico-finanziario delle pubbliche amministrazioni. E' preciso convincimento della Corte che questo radicamento del

d.lgs. n. 29/1993 non solo debba essere conservato, ma debba essere reso ancor più stringente, di modo che l'evoluzione della spesa per il personale pubblico resti collegata al miglioramento qualitativo dell'attività e dei servizi al pubblico. Il tutto, ad evitare che la spesa in discorso torni ad essere - com'è stato a lungo, in passato - una variabile indipendente dal complessivo "rendimento" delle istituzioni amministrative.

In questa direzione, sarà necessario - anche nella prospettiva della ulteriore riforma annunciata dalla legge n. 59/1997 - collegare gli incrementi retributivi all'effettivo riscontro-misurazione di accresciuti livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, efficiente-economica combinazione delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire.

La contrattazione collettiva ha svolto, nella prima tornata post d.lgs. n. 29/1993, un ruolo importante al fine di "ricondere" i rapporti di pubblico impiego "sotto la disciplina del diritto civile" (cfr. la legge delega n. 421/92, art. 2, comma 1, lett. a, e l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, nel testo novellato dal d.lgs. n. 546/1993). Anche in questa prospettiva, molto resta da fare, soprattutto sul versante dell'acquisizione, da parte del datore di lavoro pubblico, di una "veste" e di una organizzazione sindacal-contrattuale capace di governare appieno il processo negoziale e le sue implicazioni di ordine economico-finanziario.

Proprio quest'ultimo profilo è all'origine di una serie di non lievi preoccupazioni, già espresse in precedenti relazioni ma, ora, particolarmente accentuate dall'esigenza di assicurare il massimo di coerenza fra equilibri complessivi di finanza pubblica ed evoluzione della spesa per il personale pubblico. Andranno tenuti sotto controllo, in special modo, i reali effetti di spesa dei contratti rispetto agli oneri stimati al momento della stipula. Il che richiede, oltre ad un munitissimo apparato di monitoraggio da parte delle amministrazioni, l'elaborazione ed il costante aggiornamento della "base di dati" che dev'essere l'essenziale presupposto e fondamento di ogni negoziato. Andranno attentamente valutati, altresì, gli effetti di spesa derivanti dal nuovo regime di contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni.

1. Il quadro generale

1.1 Riforme amministrative e "nuovo" pubblico impiego

Il processo di riforma amministrativa avviato nel 1992-93 aveva istituito un nesso di reciproca dipendenza fra riordino della finanza pubblica, da una parte, e riassetto di funzioni, razionalizzazione di apparati organizzativi, privatizzazione del personale pubblico, semplificazione e speditezza di procedimenti amministrativi, revisione dei controlli amministrativi, dall'altra.

Tale nesso ha operato, nel corso degli anni, come fattore di maturazione e di sollecitazione al complessivo riassetto dei poteri e degli apparati amministrativi, con risultati che hanno interessato a più riprese i versanti dell'organizzazione (ristrutturazione di ministeri ed enti), del personale (con il d.lgs. n. 29/1993 e ben tre interventi "correttivi"), dei procedimenti (con la fissazione di precisi termini al loro esaurimento e l'individuazione dei loro responsabili), dei controlli interni ed esterni (con le norme del 1993-94 e con l'ulteriore riforma del 1996). A tutte le novità legislative finora intervenute la Corte ha dedicato, nelle relazioni degli scorsi anni, specifica attenzione¹, non senza sottolineare le difficoltà del passaggio dalle enunciazioni normative alla effettiva traduzione in atto delle innovazioni introdotte².

Il processo di riforma ha ricevuto, ora, una nuova accelerazione con l'approvazione di tre leggi di grande rilevanza (n. 59/1997, 94/1997 e 127/1997), che non si limitano, peraltro, a confermare il nesso tra riordino della finanza pubblica e riforma amministrativa, ma prospettano

¹ In particolare, nei capitoli dedicati a "Organizzazione della pubblica amministrazione" e "Personale".

² V., da ultimo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, vol. I, cap. IX, par. 1.1.

un disegno dei pubblici poteri - ai vari livelli di governo e di amministrazione - completamente diverso da quello fin qui noto, realizzando una estesa devoluzione di funzioni alle amministrazioni regionali e locali, con corrispondente trasferimento di risorse umane e finanziarie dall'amministrazione dello Stato a quelle di regioni ed enti locali.

Gli ordinamenti del personale non potranno, ovviamente, non risentire - con riguardo sia all'assetto delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, sia alla disciplina dei rapporti individuali di lavoro - dell'impianto pluralista e multiorganizzativo che, all'esito delle trasformazioni in atto, costituirà - in termini ancor più marcati di quanto oggi non avvenga - il tratto caratteristico dell'amministrazione italiana.

In questa direzione, la citata legge n. 59/1997 contiene, per la materia del personale pubblico, importanti indicazioni di principio che attendono, ora, di essere svolte dal Governo attraverso le deleghe legislative ad esso conferite. Di particolare interesse la direttiva di "completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato" (con conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa) e quelle che sono intese a semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva, consentendo - per la prima volta - "forme di associazione fra amministrazioni" (ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti), eliminando l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi (dove il deciso rafforzamento dell'ARAN come "agente contrattuale" delle amministrazioni) e garantendo a tutte le amministrazioni "autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa" (nel rispetto dei vincoli di bilancio). Di rilievo, altresì, l'estensione del regime privatistico anche ai dirigenti generali, la devoluzione al giudice ordinario entro il 30 giugno 1998 di tutte le controversie in materia di lavoro, l'emanazione di "codici di comportamento" - oltre che per i pubblici dipendenti - per la generalità delle amministrazioni.

Sul versante dei controlli, il venir meno dell'autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Consiglio dei ministri determinerà la cessazione del controllo preventivo di legittimità prima esercitato dalla Corte dei conti sull'autorizzazione-atto del Governo. Ciò nondimeno, spetterà alla Corte di "certificare" i costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'ARAN per ciascun contratto), con esito che parrebbe sostanzialmente impeditivo della successiva sottoscrizione, almeno fino a quando la certificazione non intervenga.

Nella logica "privatistica" che ispira il disegno, verrà meno - altresì - il controllo di legittimità della Corte dei conti in ordine ai contenuti dispositivi, normativi e obbligatori, dei contratti collettivi (ciò che la stessa Corte aveva avuto modo, del resto, di ritenere fin dalla prima pronuncia resa su autorizzazioni alla stipula di contratti collettivi nel regime introdotto dal d.lgs. n. 29/1993³).

Ai temi della riforma amministrativa e del pubblico impiego è anche dedicata una parte di rilievo del "protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", sottoscritto dal Governo e dalle organizzazioni sindacali il 12 marzo 1997. Le parti convengono, in particolare, sulla necessità di coniugare il più efficiente assetto dell'amministrazione con la messa in opera di politiche di innovazione, qualificazione, valorizzazione e formazione del lavoro pubblico. A tal fine, vengono individuati i seguenti obiettivi:

- completamento del processo di unificazione della disciplina del lavoro pubblico, nelle sue varie articolazioni, con quelle del lavoro privato; piena contrattualizzazione dei rapporti di lavoro; riordino e privatizzazione dell'intera dirigenza; attribuzione delle controversie di lavoro pubblico al giudice del lavoro;

³ Sez. contr. Stato, del. 6 maggio 1995, n. 71.

- valorizzazione e qualificazione delle risorse umane mediante la formazione, assunta come metodo permanente per favorire una nuova cultura del lavoro pubblico imperniata sui risultati delle gestioni;

- flessibilità del lavoro pubblico, attraverso il ricorso alla mobilità, l'aggancio delle retribuzioni sempre più ai risultati ed alla qualità dei servizi erogati, il riconoscimento di autonomia contrattuale ai livelli decentrati di organizzazione e gestione dei servizi al pubblico.

Non si può far a meno di rilevare, per altro verso, come persista e si sia - anzi - addirittura accentuata la tendenza del legislatore ad intervenire in ambiti di materia che, in base al "riparto" tra le diverse fonti regolative stabilito dal d.lgs. n. 29/1993, dovrebbero essere disciplinati dalla contrattazione collettiva. Accade, così, che trattamenti retributivi⁴, orari di lavoro, mobilità, sanzioni disciplinari, mansioni e qualifiche, formazione professionale continuino ad essere oggetto di norme legislative, con effetti di cumulo (anche di ordine finanziario) fra discipline che promanano da fonti diverse e rifluiscono l'una sull'altra, ma, soprattutto, conferendo una permanente instabilità alla disciplina del lavoro pubblico e riducendo fortemente il valore della scelta "contrattualistica" e di progressiva assimilazione al lavoro privato operata dal legislatore del 1992-93.

Da segnalare, infine, che, nell'intento di "attuare con una migliore efficienza e razionalità la riorganizzazione delle amministrazioni, la semplificazione delle procedure, la programmazione e il controllo di gestione", il Consiglio dei ministri ha deciso - nella riunione del 3 giugno 1997 - l'istituzione di un gruppo di lavoro con il compito di definire le linee progettuali di un sistema informativo "a rete" per la raccolta e l'elaborazione "dei dati e delle informazioni relative al trattamento economico, allo stato giuridico, alla carriera, alle caratteristiche curriculari e formative del personale, che saranno opportunamente utilizzate per determinare il relativo costo, nonché per disporre di un quadro complessivo e puntuale delle attività svolte dalle singole strutture".

1.2 Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio

Come negli scorsi anni, il presente capitolo non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una distinta relazione è infatti prevista dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 65) "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico" e su "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Una prima relazione sul "costo del lavoro pubblico", riferita al 1992, fu presentata nel dicembre 1994. E' seguita, nel 1996, la relazione per il 1993. Il notevole lasso di tempo con il quale la relazione ha visto, finora, la luce rispetto all'anno cui essa si riferisce ha indotto la Corte a modificare in profondità il proprio metodo di lavoro, onde la relazione che vedrà la luce nel 1997 prenderà in esame le gestioni del triennio 1994-96: i primi due anni, in base ai conti annuali della Ragioneria generale dello Stato; il terzo, in base ai dati provvisori che saranno forniti dalla Ragioneria generale e da altre fonti.

E', infatti, intendimento della Corte di presentare, d'ora in avanti, la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Obiettivo, questo, finora frustrato dal sistematico ritardo con il quale le amministrazioni provvedono alla presentazione dei "conti annuali", nonché dalla lunga e complessa attività di verifica su di essi svolta dalla Ragioneria

⁴ V.: la legge 10 ottobre 1996 n. 525, per il personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia e delle magistrature speciali; l'art. 3 d.l. 18 novembre 1996 n. 583 (convertito dalla legge 17 gennaio 1997 n. 4), per la dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionale, tecnico, sanitario e amministrativo del Servizio sanitario nazionale.

generale (i dati relativi al 1994 sono stati definitivamente pubblicati, dalla Ragioneria, nel febbraio 1997).

Il presente capitolo della relazione sul rendiconto resta, invece, dedicato a considerazioni d'insieme sulle principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riguardo a quelle di ordine istituzionale e finanziario.

1.3 L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993

Altri dati e informazioni sono stati raccolti e analizzati attraverso la "indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993", appena portata a termine dalla Sezione di controllo⁵.

L'indagine esamina, con riferimento al periodo 1994-1996, le trasformazioni che, in esito all'emanazione del d.lgs. n. 29, sono intervenute nelle amministrazioni dello Stato e i maggiori problemi che queste affrontano nel processo di riforma avviato nel 1993 e tuttora in svolgimento. Essa è ripartita in quattordici sezioni, che riguardano: i precedenti storici e le motivazioni che hanno portato all'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, l'attuazione che questo ha sin qui avuto e gli aspetti qualificanti su cui gli accertamenti all'uopo condotti si sono più diffusamente soffermati; gli atti di organizzazione, di articolazione degli uffici per funzioni omogenee e di conferimento dei poteri gestori; la definizione di obiettivi e programmi; la rilevazione dei carichi di lavoro, la definizione delle dotazioni organiche e la mobilità del personale; il responsabile del procedimento e la regolamentazione dei termini di svolgimento dei procedimenti amministrativi; i servizi di controllo interno; i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa; la formazione nella pubblica amministrazione; le pari opportunità; l'istituzione degli uffici di relazioni con il pubblico; l'anagrafe delle prestazioni; gli incarichi ad esperti e le consulenze esterne per la verifica dei risultati; l'orario di lavoro e l'orario di servizio; le considerazioni finali.

2. L'evoluzione della spesa per il personale

2.1 La spesa per il settore pubblico

A livello di settore pubblico, i pagamenti per il personale registrano, secondo i documenti governativi, l'evoluzione di seguito rappresentata:

SETTORE PUBBLICO Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997

Personale in servizio

(in miliardi di lire)

				inflazione
1994	175.091	-	-	3,9%
1995	177.166	+ 2.075	+ 1,19%	5,4%
1996	217.538	+40.372	+22,79%	3,9%
1997 (stima)	229.821	+12.283	+5,65%	2,5% (progr.)

Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997

Il consistente incremento verificatosi nel 1996 riflette, in larga misura (15.789 mld.), l'introduzione - a decorrere dall'1 gennaio 1996 - della contribuzione INPDAP a carico delle amministrazioni per il trattamento di quiescenza dei dipendenti, nonché il versamento dei contributi previdenziali da parte dell'Ente Ferrovie (7.259 mld.) anche per il 1995 ed il

⁵ La relazione finale è stata approvata dalla Sezione (III collegio) nell'adunanza del 20 maggio 1997.

versamento al bilancio dello Stato di ritenute previdenziali relative ad anni precedenti il 1996 (1.115 mld. circa).

Al netto della contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni, l'aumento di spesa per il personale in servizio si attesta su 16.209 mld., pari al 9,1% in più rispetto all'anno precedente. Considerato, peraltro, che la tornata contrattuale 1994-97 ha prodotto i primi effetti di spesa a partire dal 1995, si può dire che l'incremento di spesa registrato in quest'anno e nel 1996 supera di quasi un punto (+0,9%) il valore dell'inflazione relativo all'insieme dei due anni considerati.

Quanto, poi, al 1997, le stime di preconsuntivo espongono un ulteriore aumento del 5,6%, comprensivo sia degli oneri per l'entrata a regime dei rinnovi contrattuali, sia dei contributi previdenziali all'INPDAP da parte delle amministrazioni. Al netto di tali contributi (rapportati, nella media fra i diversi settori, al 37%), la spesa per retribuzioni al personale pubblico crescerebbe - rispetto al 1996 - di circa il 3,5% (in valore assoluto, 7.740 mld.) e, cioè, di un punto in più rispetto al tasso d'inflazione programmato per il 1997.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, si deve dire che la crescita della spesa per retribuzioni dei pubblici dipendenti è superiore, sia pure con lo scarto di un punto, alla evoluzione del tasso d'inflazione, che costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993⁶ - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro⁷.

La Corte deve, inoltre, richiamare l'attenzione sulla circostanza che gli oneri contributivi a carico delle amministrazioni-datori di lavoro configurano a pieno titolo, a partire dal 1996, oneri di spesa, dei quali è necessario - perciò - tener conto ai fini della quantificazione e della copertura degli oneri complessivamente implicati dai rinnovi contrattuali⁸. Di tali oneri dovranno, di conseguenza, tener conto, in occasione della tornata contrattuale 1998-2001, i prossimi documenti di programmazione economico-finanziaria, al fine di determinare, nel contesto dei previsti andamenti della finanza pubblica, la regola di evoluzione della complessiva spesa per il personale.

Tutto ciò induce ad ulteriormente riflettere sui rischi derivanti dalla eventuale sottostima degli oneri per retribuzioni effettivamente prodotti dai contratti collettivi. Una tale sottostima è, infatti, destinata a determinare, d'ora in poi, oltre ai consueti effetti di lievitazione della "spesa obbligatoria" per retribuzioni, ulteriori incrementi di spesa per il pagamento, da parte del datore di lavoro pubblico, dei contributi previdenziali sull'ammontare delle retribuzioni eccedente le previsioni. Vero è che gli incrementi della "spesa per contributi" non sono suscettibili di incidere sul fabbisogno (traducendosi in corrispondenti entrate contributive a favore dell'INPDAP); ciò nondimeno, essi accrescono l'incidenza del "fattore lavoro" rispetto agli altri costi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, determinando - in sostanza - costi aggiuntivi rispetto a quelli preventivati in sede di programmazione finanziaria e sottraendo, perciò, risorse

⁶ Su tale accordo, per quanto riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3.

⁷ Si ricorda che, in base alla direttiva governativa (7 febbraio 1996) per il rinnovo dei contratti 1996-1997, spettava all'ARAN anche di valutare, in sede contrattuale, la misura del recupero del differenziale tra tasso d'inflazione effettivo e tasso programmato.

⁸ La legge finanziaria 1996 (28 dicembre 1995, n. 550) stabilisce, infatti, che le somme per i miglioramenti economici al personale pubblico, da essa indicate nei commi 9, 10 e 12 dell'art. 2, "sono comprensive degli oneri contributivi per pensioni di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335". Di conseguenza, la direttiva del Governo all'Aran per la contrattazione relativa al biennio 1996-97 sottrae l'ammontare dei contributi previdenziali dall'insieme delle risorse disponibili per la contrattazione: v. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, cap. IX, par. 4.

più o meno consistenti ad altre possibili destinazioni (in ragione del carattere "obbligatorio" della "spesa per contributi" a carico delle amministrazioni).

Tale ultima avvertenza è resa ancor più attuale dalla constatazione e dalle riflessioni - già svolte nella relazione dello scorso anno - per cui una quota non secondaria della spesa di personale viene ormai sostenuta, oltre che a carico degli stanziamenti di bilancio specificamente a ciò destinati, attingendo al "fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine". A quest'ultimo si ricorre, invero, per impinguare, in via amministrativa, capitoli di spesa del bilancio dello Stato rivelatisi incapienti a fronte delle previsioni, fornendo - fra l'altro - una riserva di risorse aggiuntive per il finanziamento di oneri non adeguatamente valutati in sede di contrattazione.

Al riguardo, il rendiconto dello Stato per il 1996 espone che, sulla dotazione del fondo per le spese obbligatorie, sono state autorizzate variazioni di bilancio per oltre 200 mld. in termini di competenza e cassa per incrementare la dotazione di capitoli relativi a spese di personale, con ciò confermando la tendenza ad utilizzare il "fondo" per finanziare oneri non adeguatamente stimati in sede di previsione annuale.

2.2 La spesa per il settore statale

Con riferimento al settore statale, i pagamenti correnti per il personale in servizio sono risultati, nel 1996, pari a 115.926 mld., con un aumento di 34.210 mld. (+41,86%) rispetto al 1995, dovuto, per la parte maggiore (24.163 mld.), al versamento di contributi previdenziali a carico delle amministrazioni per il 1995⁹ ed il 1996¹⁰.

SETTORE STATALE

Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997

Personale in servizio

(in miliardi di lire)

				inflazione
1994	82.030	-	-	3,9%
1995	81.716	-314	-0,38%	5,4%
1996	115.926 (*)	+34.210	+41,86%	3,9%
1997 (stima)	122.300	+6.374	+5,50%	2,5% (progr.)

Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997

(*) Di cui: 115.888 bilancio dello Stato e 38 Cassa depositi e prestiti.

Al netto della "componente contributiva" a carico del datore di lavoro pubblico, i pagamenti per il personale in servizio sono aumentati, nel 1996, di 10.047 mld. (+12,3% rispetto all'anno precedente), che riflette, oltre alla corresponsione di aumenti contrattuali, un forte aumento (9.876 mld.) delle ritenute previdenziali versate a favore sia del bilancio statale (relativamente al 1995 e ad anni precedenti), sia dell'INPDAP (per il 1996). Se si escludono tali ritenute, l'incremento dei pagamenti è pari a 171 mld., corrispondenti ad un aumento netto della massa retributiva dello 0,5% rispetto all'anno precedente (ampiamente contenuto, quindi, entro il tasso di inflazione programmato per il 1996).

Quanto, poi, al 1997, i documenti previsionali indicano un aumento di spesa di 6.374 mld. (+5,5% rispetto al 1996), che risente dell'entrata a regime dei rinnovi contrattuali e del versamento all'INPDAP dei contributi previdenziali relativi al 1996 (oltre 6.000 mld.).

⁹ Si ricorda che, per tale anno, i contributi furono solo in parte versati nell'esercizio 1995: cfr. la Relazione della Corte per l'esercizio finanziario 1995, vol. I, cap. IX, par. 3.1.

¹⁰ Sono compresi 7.259 mld. dovuti dall'Ente Ferrovie dello Stato.

L'analisi dei pagamenti relativi al triennio 1994-96 e la previsione di cassa per il 1997 evidenziano, in conclusione, che la tornata contrattuale 1994-97 ha prodotto, fino al 1996, incrementi di spesa largamente influenzati dagli effetti del nuovo sistema previdenziale-contributivo introdotto dalla legge n. 335/1995.

Va considerato, per altro verso, che gli effetti economici dei rinnovi contrattuali relativi al primo biennio contrattuale (1994-95) hanno cominciato a prodursi solo nella seconda parte del 1995 e quelli del secondo biennio (1996-97) ad anno 1996 ormai inoltrato, con effetti - per un verso - di cumulo fra incrementi derivanti dalle due differenti tornate e - per altro verso - di slittamento al 1998 di parte degli oneri prodotti dalla seconda tornata.

Di qui l'impossibilità, allo stato, sia di valutare compiutamente il costo complessivo del primo quadriennio contrattuale successivo alla riforma operata dal d.lgs. n. 29/1993, sia di apprezzare la validità del modello di contrattazione e di controllo (in senso ampio) della spesa e della sua evoluzione dalla stessa legge introdotto.

La Corte deve confermare, con riguardo all'esperienza finora compiuta, tutte le perplessità manifestate in precedenti occasioni circa la insufficienza dei dati di base che sarebbero necessari - non solo alla Corte, ma allo stesso Governo e all'Aran - per valutare appieno l'impatto di spesa derivante da ogni nuovo contratto stipulato. Così, ad esempio, la mancanza, l'incompletezza o l'arretratezza delle informazioni sulla consistenza dei pubblici dipendenti, l'attribuzione di benefici economici (in particolare, di indennità) senza una più o meno precisa quantificazione degli aventi diritto (col risultato di dar luogo a veri e propri "entitlements"), l'assenza nei bilanci pubblici di capitoli che specificamente evidenziano gli oneri di spesa derivanti dalla nuova contrattazione, il fatto che - per i dipendenti delle amministrazioni statali - la Categoria II, intestata al "Personale in attività di servizio", non esaurisce affatto l'ammontare della spesa ad esso effettivamente destinata, costituiscono altrettanti fattori di opacità nella individuazione degli andamenti e nella valutazione degli oneri da contrattazione collettiva e, più in generale, della spesa che le pubbliche amministrazioni destinano al finanziamento della risorsa "personale"¹¹.

Stando, comunque, alle relazioni tecniche allegate ai contratti stipulati, gli oneri complessivamente stimati per i rinnovi della tornata 1994-97 (tab. 1) sono senz'altro contenuti entro i limiti delle autorizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie 1994, 1995 e 1996 (tab. 2).

Resta, ora, da porre in atto il "monitoraggio" dei reali andamenti di spesa, che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia - infine - come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

2.3 La spesa per le amministrazioni dello Stato

2.3.1 Al livello del bilancio dello Stato, i pagamenti dell'ultimo triennio e la previsione per il 1997 espongono il seguente andamento:

(in miliardi di lire)

1994	82.002	-	-
1995	81.687	- 315	- 0,4%
1996	115.888	+34.201	+41,9%
1997 (stima)	122.250	+ 6.362	+ 5,5%

¹¹ V. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, vol. I, cap. IX, par. 5.1.

Come per il settore pubblico e per il settore statale, l'eccezionale aumento di spesa verificatosi nel 1996 è dovuto alla componente contributiva, che, per il personale a carico del bilancio dello Stato, è così giustificato: 19.000 mld. di contributi previdenziali, compresi 4.000 mld. per contributi previdenziali pregressi; 8.400 mld. circa di c.d. "finanziamento aggiuntivo" a carico del bilancio statale, secondo quanto previsto dalla legge n. 335/1995; 6.801 mld. principalmente per oneri relativi al rinnovo dei contratti¹².

Le stime dei pagamenti per il 1997 presentano un incremento di ulteriori 6.362 miliardi¹³, dovuto principalmente al versamento all'INPDAP dei contributi pensionistici relativi all'anno 1996 (6.000 mld. circa) e all'onere per il rinnovo dei contratti (3.500 mld.), nonché, in negativo, alla eliminazione della posta di entrata per ritenute in conto entrata Tesoro pregresse (oltre 3.000 mld.).

2.3.2 La tab. 3 riporta i dati di consuntivo relativi alla spesa per il personale statale (compreso quello delle aziende) nel periodo 1993-1996.

Ne risulta un andamento sensibilmente decrescente fra il 1993 ed il 1995 (-6,6%), che sconta, peraltro, le mutazioni intervenute nell'aggregato "aziende autonome", con l'uscita dal relativo comparto dei dipendenti dell'ente Poste italiane¹⁴.

Vero è che, a fine 1996, risultano maturati, per il personale in servizio, oltre 10.000 mld. di residui passivi, derivanti, in gran parte, da ritardati pagamenti (dovuti, a loro volta, alla circostanza che una serie di incrementi contrattuali ha cominciato a decorrere dagli ultimi mesi del 1996) e da mancate contabilizzazioni. Ma questo elemento non è in grado di influire sulle precedenti valutazioni, dal momento che, come risulta dalla serie storica dei residui di Categoria II, gli anni precedenti espongono scarti altrettanto marcati fra previsioni definitive e pagamenti effettivi.

Quanto al dato relativo al 1996 (+31,14% rispetto all'anno precedente), esso riflette l'analogo andamento della spesa di cui s'è detto per il settore pubblico e, ovviamente, per il settore statale.

Non si può far a meno di rilevare, peraltro, che il dato di rendiconto relativo ai pagamenti per il "personale in servizio" presenta uno scarto, in negativo, di oltre 3.000 mld. rispetto all'analogo dato fornito dalla relazione di cassa dell'aprile 1997¹⁵. Sulle ragioni dello scostamento, la Corte si riserva una specifica indagine.

Relativamente al 1997, la ulteriore razionalizzazione della spesa per il personale è, poi, affidata - dal provvedimento collegato di finanza pubblica - all'ulteriore blocco del turn-over (peraltro con numerose eccezioni) ed alla riduzione dei livelli occupazionali in tutti i settori della pubblica amministrazione (con particolare riguardo alla scuola), alla riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario e trattamenti di missione, all'introduzione del part-time (con progressiva trasformazione di rapporti a tempo indeterminato in rapporti a tempo determinato), a misure di revisione-ristrutturazione della rete scolastica e degli ordinamenti universitari, nonché ad interventi minori. L'applicazione di tali misure dovrebbe determinare, nel complesso, risparmi di spesa per circa 1.700 mld. nel 1997 (2.700 mld. nel 1998 e circa 3.600 nel 1999), ai quali vanno

¹² Cfr. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997, Appendice A (Il bilancio dello Stato).

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tenuto conto di tale circostanza (in virtù della quale i dati di consuntivo per il 1993 ed il 1994 dovrebbero essere depurati di un ammontare corrispondente, rispettivamente, all'8,5% e al 9,5% circa), la spesa per il personale statale registrerebbe, fra il 1993 ed il 1995, un incremento del 4%, del tutto in linea e, anzi, al di sotto del tasso di inflazione programmato per il triennio.

¹⁵ Appendice A, Il bilancio dello Stato, tab. 19.

aggiunti - in virtù del d.l. n. 79/1997¹⁶ - ulteriori 30 mld. per il 1998 e 50 mld. per il 1999, in esito all'inasprimento delle norme sul "doppio lavoro" (o, meglio, sul "lavoro aggiuntivo") ed al conseguente maggior incentivo per la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo pieno in rapporti part time.

Dei risparmi preventivati, la maggior parte è destinata a ridurre il fabbisogno e una parte minore (circa 2.500 mld.), derivante dall'incentivazione al part-time, potrà essere utilizzato per favorire la mobilità, per nuove assunzioni e per incrementare i fondi di incentivazione alla produttività individuale e collettiva, introdotti dai contratti collettivi 1994-97.

3. Gli esiti del controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti

Nelle precedenti relazioni sono state illustrate le maggiori problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sulle autorizzazioni governative alla stipula dei contratti collettivi.

I problemi di maggior rilievo erano emersi, in realtà, fin dall'esame del primo dei contratti - quello per il comparto "ministeri" - stipulato nel regime del d.lgs. n. 29/1993. Essi riguardavano, per un verso, le già richiamate¹⁷ carenze di attendibili dati statistici circa i destinatari di ciascun contratto, con conseguenti incertezze quanto alle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera; per altro verso, il problematico ausilio che - a fini di dimostrazione della spesa - è offerto dalle "relazioni tecniche" a corredo dei contratti, redatte in maniera non sempre perspicua e comunque con metodi e criteri sovente disomogenei fra i diversi contratti: donde l'impossibilità, per la Corte, "di un puntuale riscontro delle varie voci che concorrono a comporre l'importo complessivo della spesa"¹⁸ e, ancor più, di verificare la compatibilità di questa spesa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziaria, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.

In tale situazione, la Sezione di controllo ha dovuto limitarsi a prendere atto della quantificazione della spesa operata dalla parte pubblica e fatta propria dal Governo in sede di autorizzazione alla sottoscrizione, rinviando alla sede del controllo successivo (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993) la verifica della corrispondenza fra i dati dichiarati e la spesa effettiva.

Proprio per questo, la Corte si è data carico di approfondire - fin dalla sede istruttoria del controllo - le conseguenze finanziarie di numerose clausole contrattuali e, pur confermando l'originaria impostazione per cui il contenuto dei contratti collettivi, in quanto espressione di autonomia negoziale, non può essere, anche soltanto in parte, predeterminato dalla parte pubblica mediante atti di indirizzo vincolanti¹⁹, non ha potuto far a meno di censurare le disposizioni di contratti collettivi che contrastavano con i criteri di attribuzione degli incrementi retributivi fissati dalla direttiva governativa del 5 settembre 1994²⁰ e quelle che prevedevano (peraltro in totale assenza di copertura finanziaria) "premi" esclusivamente collegati all'anzianità piuttosto che al merito, come invece stabilito dalla menzionata direttiva del Governo²¹.

¹⁶ Si tratta del provvedimento recante "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica", conv. dalla l. 28 maggio 1997 n. 140.

¹⁷ Par. 1.2 e par. 2.2.

¹⁸ Cfr.: Sez. contr. Stato, 6 maggio 1995, n. 71; Sez. contr. Stato, 14 novembre 1996, n. 148.

¹⁹ Sez. contr. Stato, n. 71/1995, cit.

²⁰ Cfr. Sez. contr. Stato, 14 novembre 1996, n. 148, e Sez. contr. Stato, 4 febbraio 1997, n. 19, che hanno ritenuto illegittime le clausole di due contratti collettivi - rispettivamente per i dipendenti del CONI e per i dipendenti delle aziende autonome - relative alla concessione di mutui agevolati e di prestiti in favore dei dipendenti, trattandosi di benefici economici del tutto esclusi dalle previsioni della menzionata direttiva, in quanto "in nessun modo collegati con l'effettuazione di prestazioni lavorative e che neppure in senso lato possono ritenersi attinenti a più efficienti criteri di organizzazione del lavoro".

²¹ Sez. contr. Stato, n. 148/96 cit.

La tab. 4 riporta i dati relativi a ciascuna fase del procedimento che, partendo dal raggiungimento delle intese contrattuali, è culminato - dopo il controllo della Corte sulle autorizzazioni alla sottoscrizione - nella pubblicazione dei provvedimenti di autorizzazione e dei relativi contratti.

4. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale

La visibilità e la precisa individuazione dei diversi elementi che compongono la spesa per il pubblico impiego - sia di quella (interamente a carico del bilancio dello Stato) relativa al personale dei comparti "statali", sia di quella relativa ai comparti "non statali" - continuano ad essere, anche per quanto detto nel paragrafo precedente, largamente insoddisfacenti, pur registrando qualche elemento di positiva novità.

4.1 Va dato atto, invero, che i dati (di cassa e di rendiconto) relativi alla spesa per il personale sono stati, con le relative serie storiche, consolidati e riordinati per tener conto dei mutamenti che hanno interessato, negli ultimi anni, la composizione dell'universo "settore statale" e dell'universo "settore pubblico".

Di rilievo, altresì, la circostanza che, in occasione della tornata contrattuale 1994-97, la spesa per i rinnovi contrattuali dei comparti "non statali" sia stata esplicitata - diversamente che in passato - nella legge finanziaria, piuttosto che essere genericamente posta a carico dei fondi di finanza locale e sanitaria.

Da segnalare, ancora, che - come dimostra il prospetto che segue - la spesa per il personale statale è stata, rispetto al passato, assai più correttamente stimata in sede di previsioni.

(in miliardi di lire)

	1995	1996
previsioni iniziali	81.848	112.613
previsioni assestate	83.557	111.632
previsioni finali	86.590	112.133
pagamenti (rendiconto)	81.875	107.370
pagamenti (rel. cassa)	81.687	115.888

A differenza che nel 1995 (e negli anni precedenti), le previsioni iniziali risultano, dunque, sostanzialmente rispecchiate dalle previsioni finali (sia pure con uno scostamento in meno di circa il 3% rispetto ai pagamenti finali, essenzialmente dovuto a residui di anni precedenti²²).

Non v'è, invece, coincidenza, come detto più sopra, fra i dati dei pagamenti risultanti dal rendiconto 1996 e quelli riportati nella relazione di cassa dell'aprile 1997.

4.2 Permangono, per contro, numerosi elementi che non depongono per la trasparenza della spesa, impedendo o - quanto meno - rendendo difficoltosa la precisa valutazione dei suoi reali andamenti.

Così, in primo luogo, i dati di rendiconto relativi al "personale in servizio" - Categoria II - continuano a non essere esaustivi dei pagamenti effettivamente compiuti a tale titolo, dal momento che una serie di spese per il personale statale (o comunque a carico del bilancio statale) è allocata, per ragioni le più diverse, in categorie diverse dalla Categoria II: ad es., nella categoria

²² Da segnalare che, nelle previsioni assestate, le minori occorrenze rispetto alla previsione iniziale sono state ascritte, per una parte, a minori esigenze per il personale della scuola e della Difesa "in relazione alla situazione di fatto del personale" e, per la restante parte, a minori contributi previdenziali a carico dello Stato a seguito di una più puntuale valutazione degli effetti finanziari relativi alla riforma dei trattamenti pensionistici introdotta dalla legge n. 335/1995 (cfr. la "Nota preliminare" al d.d.l., A.C., n. 1704, par. B.1.2).

V, "trasferimenti", per il personale delle Università; nella stessa categoria V ed anche nella IV, "acquisto di beni e servizi", per il personale di molte autorità indipendenti; nella categoria IX, "somme non attribuibili", per il personale della Corte dei conti e dei servizi di sicurezza. Ne discendono non lievi incertezze nella valutazione degli oneri complessivamente sostenuti per il personale pubblico, con inevitabili riflessi sia sull'analisi e la quantificazione degli andamenti di spesa nel settore, sia della previsione (specialmente in relazione ai rinnovi contrattuali) circa la sua possibile evoluzione.

4.3 Un secondo fattore di scarsa visibilità - da sempre rimarcato in questa relazione - riguarda la spesa per i rinnovi contrattuali effettivamente sostenuta, in ciascun esercizio, dal bilancio statale. Gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono, infatti, nell'ambito della spesa per il personale, gli oneri generati dall'applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; donde l'impossibilità di distinguere, all'interno di ogni stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti.

Ancor maggiori perplessità suscita, poi, la scelta di eliminare, dal bilancio dello Stato per il 1996 (e, ora, per il 1997), un elemento di assoluta chiarezza che consisteva nel ripartire la spesa di personale - nelle diverse rubriche di ogni stato di previsione - in tre distinti capitoli: uno per gli stipendi, un altro per le ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, il terzo per i contributi a carico del datore di lavoro. Ebbene, tale ripartizione è stata, a partire dal 1996, del tutto eliminata, sia nel bilancio di previsione sia, ovviamente, nel rendiconto. Con il risultato che, pur in presenza - rispetto al passato - di una spesa per contributi previdenziali a carico del datore di lavoro pubblico, questa è - inesplicabilmente - del tutto "oscurata" e commista con la complessiva e indistinta spesa per il "personale in servizio".

4.4 Un altro elemento di complicazione discende dal fatto che, negli stati di previsione dei ministeri, i capitoli relativi al personale sono alimentati non solo dagli stanziamenti iniziali e dagli incrementi dovuti a nuova legislazione ed ai rinnovi contrattuali, ma anche da variazioni di bilancio che accrescono, in corso d'anno, l'ammontare degli stanziamenti, per ragioni che sembrano riportarsi alla sottovalutazione della spesa e, di conseguenza, alla insufficienza delle previsioni iniziali.

Nel 1996, ai capitoli di spesa relativi al personale sono state apportate variazioni (amministrative) in aumento per un ammontare complessivo di circa 167 mld. in termini di competenza (157 mld. nel 1995) e 173 mld. in termini di cassa.

Ulteriore inconveniente è quello - già riferito - che riguarda la "rappresentatività" della categoria II a fronte dell'intera spesa per il "personale in attività di servizio".

4.5 V'è, poi, da segnalare la grave anomalia per cui la consistenza quantitativa del personale statale (come di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile, dal Ministero del tesoro, a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, ormai, cadenza biennale - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi. Donde la (relativa) incertezza dei riferimenti quantitativi che sarebbero essenziali per apprezzare compiutamente l'impatto finanziario dei nuovi contratti collettivi.

4.6 Sempre fonte di preoccupazione rimane, infine, la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali": enti pubblici, regioni ed enti

locali, servizio sanitario nazionale. E' noto che, per questi comparti, gli oneri contrattuali - pur quantificati, dallo scorso anno, in legge finanziaria - non trovano copertura nei capitoli di bilancio destinati al finanziamento degli altri contratti (quelli, cioè, dei comparti "statali"). Tali oneri vengono fatti gravare, infatti, direttamente sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati - in maggiore o minor misura - da trasferimenti statali. Sennonché, per quanto il d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1) consenta questa modalità di copertura, non viene affatto meno - a giudizio della Corte - la necessità che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale esibiscano, a riguardo della spesa per il personale, adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura.

Il tema, ripetutamente affrontato nelle relazioni degli anni trascorsi²³, suggerisce ancora una volta di richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento - specialmente in un momento, com'è quello attuale, di particolare attenzione agli equilibri dei conti pubblici - sulla circostanza che la distribuzione dei costi di ciascun contratto fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di rinvenire una analitica indicazione, nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. In caso contrario, continuerebbe a verificarsi uno dei maggiori effetti perversi generati dal precedente sistema di contrattazione: quello per cui, in sede di stipulazione dei contratti, una serie di oneri vien fatta gravare sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere riversata, in un secondo momento, sul bilancio statale.

Come più volte la Corte ha avuto modo di avvertire, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente "caricati" sui bilanci degli enti a finanza derivata, si rischierebbe di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita potrebbe determinare squilibri più o meno rilevanti negli assetti finanziari regionali e locali, o - ancor peggio - potrebbe dar luogo a situazioni di inadempienza nei confronti degli aventi diritto ai benefici economici stabiliti dai contratti collettivi, con la creazione, in ultima analisi, di "oneri occulti" che finirebbero per gravare - come spesso è accaduto nel campo della spesa sanitaria - sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica²⁴.

Soltanto l'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata autorizza, del resto, a ritenere osservata la prescrizione dell'art. 27 della legge n. 468/1978, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura di tutti gli oneri posti a carico degli enti che compongono il settore pubblico allargato.

E' a dire, poi, che tuttora manca il monitoraggio della spesa recata dai contratti collettivi, pur commessa al Ministero del tesoro dal d.lgs. n. 29/1993 ma, in realtà, quiescente (come s'è in precedenza accennato, la maggior parte dei dati ad oggi disponibili risale al 1994).

Manca, altresì, una parte importante e fondamentale del "conto annuale" e, cioè, il "conto della previdenza pubblica", pur esso richiesto al Ministero del tesoro dal d.lgs. n. 29/1993.

Permane, infine, la difficoltà di apprezzare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento contenute nelle manovre finanziarie degli scorsi anni, in mancanza - nei documenti di bilancio - di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale.

²³ V., da ultimo: la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. I, cap. IX, par. 4.1, nonché la Relazione (prima) annuale al Parlamento ed ai Consigli regionali sulla finanza regionale, es. fin. 1990-1994, cap. I, par. 3.

²⁴ Cfr., da ultimo, la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 2.3.

5. Consistenza del personale, piante organiche, mobilità

5.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale".

L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale statale al 31 dicembre 1994 (v. tab. 5). Per il 1996 si dispone, al momento, soltanto delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del paese (1996)"²⁵ (v. tab. 6). Da segnalare che quest'ultima ha provveduto a ricostruire le serie storiche del personale statale e delle aziende autonome, da una parte considerando i dirigenti di tutte le qualifiche e, dall'altra, tenendo conto della trasformazione dell'Amministrazione postale e dell'ANAS in enti pubblici economici e dell'ASST in società per azioni confluita nella STET²⁶.

La consistenza del personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni è stimata, dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese", in 3.164.791 di unità. Rispetto al 1995, si registra una modestissima riduzione (-0,67% e -0,30% per il solo settore statale), malgrado le misure di blocco del turn-over e di razionalizzazione degli organici assunte dalla legge finanziaria 1996. La stessa fonte espone che, nel 1995, i dipendenti pubblici erano diminuiti, rispetto all'anno precedente, dell'1,80% (e dell'1% nel solo settore statale).

In attesa di dati più analitici e con riserva, perciò, di più approfondite valutazioni, si può dire - intanto - che le politiche di riduzione del personale non hanno dato, malgrado il contemporaneo forte esodo connesso all'entrata in vigore del nuovo sistema pensionistico (legge n. 335/1995), risultati quantitativamente rilevanti. Ciò nonostante (e proprio a causa, probabilmente, del menzionato esodo) i risultati in discorso appaiono meno negativi che negli anni trascorsi, quando, malgrado il blocco formalmente imposto alle nuove assunzioni, si è continuato, in pratica, a sostituire integralmente il personale cessato e, anzi, ad aumentarlo. Così, nel 1992, sono stati assunti, nell'intero settore pubblico, 109 dipendenti per ogni 100 cessati e, nel settore statale, 92 su 100; nel 1993, rispettivamente, 98 su 100 cessati e 75 su 100. Nel 1994, poi, i dati disponibili consentono di affermare che, nel settore statale, a fronte di un vincolo alle assunzioni nella misura del 10% delle cessazioni, le assunzioni effettive sono state superiori di ben 10 volte (103% delle cessazioni).

Ne discende un grado di efficacia estremamente ridotto delle discipline di blocco, che conferma il persistere della tendenza - da sempre rilevata dalla Corte - ad aggirare con norme ad hoc i pur severi limiti che le manovre finanziarie periodicamente e sistematicamente impongono all'assunzione di nuovo personale (non senza trascurare che, negli ultimi tre anni, è stato immesso personale - non ancora esattamente quantificato - proveniente dagli enti dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dalla Federconsorzi, dall'Efim e da altre realtà di crisi occupazionale²⁷).

5.2 La rideterminazione delle piante organiche è proseguita, nel 1996, con riferimento a tutte le amministrazioni dello Stato (v. la tab. 7). Nel rinviare, per i dati di dettaglio, alla più volte menzionata indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993, si ricorda, qui, che l'intera operazione ha determinato, finora, una diminuzione di circa 16.000 dipendenti rispetto all'organico di fatto esistente al 31 agosto 1993 (cfr. art. 3, c. 6, legge n. 537/1993), salvo precisare che la diminuzione non sconta gli incrementi stabiliti da norme successive all'agosto 1993.

²⁵ Vol. II, p. 148.

²⁶ Il comparto "aziende" risulta ora, costituito, a fini statistici, da: Cassa depositi e prestiti, Monopoli di Stato, AIMA e Vigili del fuoco.

²⁷ V. la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, vol. I, cap. IX, par. 7.

5.3 Come s'è detto, uno degli obiettivi che, in materia di personale pubblico, persegue la legge n. 59/1997 è quello di incrementare e incentivare la mobilità del personale pubblico (sia d'ufficio, sia - soprattutto - volontaria o concordata), che dovrebbe costituire un elemento essenziale per la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa.

La materia è stata, infatti, finora contrassegnata da un elevato tasso di confusione normativa e da un sovraccarico di procedure che hanno messo sostanzialmente nel nulla ogni tentativo di far decollare l'istituto, che pur risale alla prima metà degli anni Ottanta.

Nel rinviare alla menzionata indagine intersettoriale per un'analisi completa della disciplina normativa e dei risultati conseguiti, si riportano, qui di seguito, i dati più significativi.

Il bando di mobilità volontaria per la copertura di 13.749 posti vacanti nelle pubbliche amministrazioni, indetto con d.m. funzione pubblica 15 giugno 1995²⁸, ha ricevuto 16.834 domande da parte di 5.850 richiedenti. I trasferimenti avvenuti sono stati soltanto 2.000.

La mobilità d'ufficio, che per ora interessa (essendo mancata l'attivazione delle procedure di cui al d.p.c.m. n. 716/1994) i soli dipendenti degli enti locali in dissesto, ha interessato, nel 1995, 399 persone.

In attuazione delle procedure di mobilità c.d. concordata (trasferimenti nominativi di dipendenti da una ad altra amministrazione), regolata dalla legge n. 273/1995, risultano trasferite, nel 1995, 84 unità di personale.

Infine, in attuazione di discipline particolari intese a collocare nei ruoli di pubbliche amministrazioni personale di gruppi industriali pubblici o semipubblici (in particolare, dell'EFIM e relative società controllate, dell'Ente nazionale cellulosa e carta e società controllate), sono in corso le procedure per la sistemazione di circa 1.500 lavoratori.

²⁸ G.U., IV serie spec., n. 49-bis del 27 giugno 1995.

Tabella 1

ONERI DI SPESA PER I RINNOVI CONTRATTUALI 1994-1997(*)

A) COMPARTI "STATALI"

PERSONALE DEI LIVELLI	1994	1995	1996	1997	1998
Ministeri I b.		391,296	671,861		
Ministeri II b.			448,980	1.016,890	1.244,292
Aziende I b.		62,735	103,477		
Aziende II b.			65,618	153,286	188,510
Scuola I b.		1.534,000	2.798,000		
Scuola I b. integrazione 1-7-1996			9,220		
Scuola II b.			1.765,890	4.094,412	4.893,266
Università I b.		74,980	122,340		
Università II b.			92,232	188,580	234,724
Buoni pasto			196,290	196,290	
Totale "A"	0,000	2.063,011	6.273,908	5.649,458	6.560,792

DIRIGENTI	1994	1995	1996	1997	1998
Ministeri I b.		20,240	35,310		
Ministeri II b.			50,736	69,076	87,542
Ministeri II b. Intefraz. Seg. gen. comunali			8,701	15,212	17,273
Università I b.		0,340	0,580		
Università II b.			1,414	1,918	2,100
Buoni pasto			2,634	3,086	
Totale "B"	0,000	20,580	99,375	89,292	106,915

Totale "A"		2.063,011	6.273,908	5.649,458	6.560,792
Totale "B"		20,580	99,375	89,292	106,915
Totale A+B	0,000	2.083,591	6.373,283	5.738,750	6.667,707

(*) Fonte: relazioni tecniche ai contratti collettivi

B) FORZE ARMATE E CORPI DI POLIZIA

DIRIGENTI	1994	1995	1996	1997	1998
Forze armate I b.		216,000	358,740		
Forze armate II b.			225,000	516,000	624,000
Polizia (ord. civ.) I b.		216,620	379,190		
Polizia (ord. mil.) I b.		269,400	465,080		
Polizia (ord. civ. e mil.) II b.			543,000	1.247,000	1.508,000
Totale "E"	0,000	702,020	1.971,010	1.763,000	2.132,000

C) COMPARTI "NON STATALI"

PERSONALE DEI LIVELLI	1994	1995	1996	1997	1998
Regioni - Enti locali I b.		945,169	1.528,760		
Regioni - Enti locali II b.			904,860	1.976,010	2.388,990
S.S.N. (Pers. ammn.vo) I b.		884,100	1.471,500		
S.S.N. (Pers. ammn.vo) II b.			829,220	1.862,960	2.215,330
Enti pubblici non economici I b.		115,773	194,659		
Enti pubblici non economici II b.			116,810	260,400	308,115
ANAV I b.	4,222	8,230			

segue tabella 1

ANAV II b.					
Unioncamere I b.			0,192		
Unioncamere II b.					
Enti lirici I b.	1,583	21,142			
Enti lirici II b.					
Ente EUR I b.					
Ente EUR II b.			0,292	0,610	0,771
Enti di ricerca e sperimentazione I b.		20,110	33,270		
Enti di ricerca e sperimentazione II b.			20,700	45,764	56,500
ENEA area tecnico-amministrativa I b.		11,020	17,500		
ENEA area tecnico-amministrativa II b.			13,190	28,910	33,026
CONI I b.		4,920	6,510		
CONI II b.			4,590	10,590	12,840
ICE I b.					
ICE II b.					
Registro aeronautico italiano I b.		0,348			
Registro aeronautico italiano II b.			0,232	0,450	0,512
Totale "C"	5,805	2.010,812	5.142,285	4.185,694	5.016,084

DIRIGENTI	1994	1995	1996	1997	1998
Regioni - Enti locali I b.		43,820	77,300		
Regioni - Enti locali II b.			33,211	103,570	122,930
S.S.N. Dir. medica e veterinaria I b.		395,700	676,650		
S.S.N. Dir. medica e veterinaria II b.			251,196	879,520	1.056,130
S.S.N. Dir. non medica I b.		64,210	109,330		
S.S.N. Dir. non medica I b. int. 30-3-1995		1,537	3,072		
S.S.N. Dir. non medica II b.			52,536	140,840	169,100
S.S.N. D.L. 377/96 (art. 15)			110,000	220,000	340,000
Enti pubblici non economici I b.		18,662	32,548		
Enti pubblici non economici II b.			13,580	34,710	48,151
ANAV I b.	0,386	0,668			
ANAV II b.					
ENEA I b.		3,640	5,490		
ENEA II b.			5,910	11,420	13,081
Registro aeronautico italiano I b.		0,733			
Registro aeronautico italiano II b.			0,450	0,893	1,020
Totale "D"	0,386	528,970	1.371,273	1.390,953	1.750,412

	1994	1995	1996	1997	1998
Totale "C"	5,805	2.010,812	5.142,285	4.185,694	5.016,084
Totale "D"	0,386	528,970	1.371,273	1.390,953	1.750,412
Totale "C+D"	6,191	2.539,782	6.513,558	5.576,647	6.766,496

segue Tabella 1

RIEPILOGO	1994	1995	1996	1997	1998	Totali
Stato - livelli	0	2.063,011	6.273,908	5.649,458	6.560,792	20.547,169
Stato - dirigenti	0	20,580	99,375	89,292	106,915	316,162
Forze armate	0	702,020	1.971,010	1.763,000	2.132,000	6.568,030
Totale generale Stato	0	2.785,611	8.344,293	7.501,750	8.799,707	27.431,361
Non Stato - livelli	5,805	2.010,812	5.142,285	4.185,694	5.016,084	16.360,680
Non Stato - dirigenti	0,386	528,970	1.371,273	1.390,953	1.750,412	5.041,994
Totale generale non Stato	6,191	2.539,782	6.513,558	5.576,647	6.766,496	21.402,674
Totale Stato	0,000	2.785,611	8.344,293	7.501,750	8.799,707	27.431,361
Totale non Stato	6,191	2.539,782	6.513,558	5.576,647	6.766,496	21.402,674
Totale generale	6,191	5.325,393	14.857,851	13.078,397	15.566,203	48.834,035

Tabella 2

RISORSE PER RINNOVI CONTRATTUALI 1994-1997

I biennio (1994-95)				II biennio (1996-97)			Totali
	1994	1995	1996	1996	1997	1998	
Comparti "statali"	700,000						700,000
Legge finanziaria '94(*)		3.150,000	5.340,000				8.490,000
Legge finanziaria '95							
Legge finanziaria '96				3.680,000	8.060,000	9.680,000	21.420,000
Totale A	700,000	3.150,000	5.340,000	3.680,000	8.060,000	9.680,000	30.610,000
Rieq. dirigenza l.f. 96				50,000	50,000	50,000	150,000
Buoni pasto l.f. 96				200,000	200,000	200,000	600,000
Totale B				250,000	250,000	250,000	750,000
Totale A+B	700,000	3.150,000	5.340,000	3.930,000	8.310,000	9.930,000	31.360,000
Comparti non "statali"							
Legge finanziaria '94(*)	519,000	2.139,000					2.658,000
Legge finanziaria '95		2.520,000	4.200,000				6.720,000
Legge finanziaria '96				2.340,000	5.370,000	6.490,000	14.200,000
Totale C	519,000	4.659,000	4.200,000	2.340,000	7.501,750	6.490,000	23.578,000
S.S.N. Dir. medica				110,000	220,000	340,000	670,000
(D.l. 377/96) (**)							
Totale D				110,000	220,000	340,000	670,000
Totale C+D	519,000	4.659,000	4.200,000	2.450,000	7.721,750	6.830,000	24.248,000
Totale complessivo	1.219,000	7.809,000	9.540,000	6.380,000	16.031,750	16.760,000	55.608,000

(*) Indennità di vacanza contrattuale.

(**) Il d.l. 1996 n. 377, "Disposizioni urgenti in materia sanitaria", è stato reiterato prima con d.l. 13 settembre 1996 n. 478 e, poi, con d.l. 18 novembre 1996 n. 583, convertito dalla legge 17 gennaio 1997 n. 4.

Tabella 3

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Dati di consuntivo 1993-1996

(in milioni)

MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C+R)	Anno prec.
1993	12.738	9.737	-
1994	8.790	7.170	-26,36
1995	8.409	6.445	-10,12
1996	10.181	8.385	30,11

PERSONALE AMMINISTRATIVO (IMPIEGATI, TECNICI E OPERAI)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	24.690.122	21.847.159	-
1994	21.033.081	18.273.283	-16,36
1995	21.488.214	18.626.389	1,93
1996	27.677.698	24.572.008	31,92

MAGISTRATI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	1.376.310	1.350.279	-
1994	1.485.176	1.469.768	8,85
1995	1.558.026	1.395.784	-5,03
1996	1.990.826	1.840.259	31,84

INSEGNANTI SCUOLE MATERNE ED ELEMENTARI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	13.732.217	13.411.193	-
1994	13.526.807	13.201.006	-1,57
1995	13.960.835	12.651.250	-4,16
1996	19.243.822	17.228.468	36,18

INSEGNANTI SCUOLE SECONDARIE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	26.808.369	24.609.843	-
1994	27.073.515	24.716.540	0,43
1995	28.350.049	24.529.282	-0,76
1996	35.708.224	31.590.803	28,79

segue Tabella 3

INSEGNANTI DELLE UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	2.826.059	2.820.236	--
1994	18.115	14.795	-99,48
1995	17.132	13.407	-9,38
1996	65.599	57.466	328,61

AZIENDE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	1.169.177	913.487	--
1994	1.135.912	882.867	-3,35
1995	1.224.688	893.287	1,18
1996	700.996	531.290	-40,52

FORZE ARMATE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	8.187.149	8.155.105	--
1994	8.685.492	8.645.239	6,01
1995	8.035.802	7.933.985	-8,23
1996	9.798.523	9.682.290	22,04

CORPI DI POLIZIA ED ALTRI CORPI ARMATI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	15.091.514	14.489.202	--
1994	15.797.960	15.237.180	5,16
1995	16.965.780	15.831.643	3,90
1996	21.623.778	21.165.880	33,69

ONERI DA RIPARTIRE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1996	2.318.014	699.791	--

segue Tabella 3

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	92.724.477	86.692.753	--
1994	87.628.937	81.564.982	-5,91
1995	90.384.247	80.988.186	-0,71
1996	118.436.664	106.845.350	31,93

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	92.711.740	86.683.016	--
1994	87.620.147	81.557.811	-5,91
1995	90.375.838	80.981.741	-0,71
1996	118.426.483	106.836.965	31,93

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	93.893.654	87.606.240	--
1994	88.764.849	82.447.849	-5,89
1995	91.608.935	81.881.472	-0,69
1996	119.137.660	107.376.640	31,14

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1993	93.880.916	87.596.503	--
1994	88.756.059	82.440.678	-5,89
1995	91.600.526	81.875.028	-0,69
1996	119.127.479	107.368.255	31,14

TAB. 4

TEMPI PER L'ATTRIBUZIONE DI EFFICACIA AI CONTRATTI COLLETTIVI 1994-1997

Comparti	Data accordo	Data aut. stipula	Arrivo alla Corte	Rilievo	Risposta al rilievo	Sezione di controllo	Registrazione	Data sottoscrizione	Public. in G.U.
Ministeri	10-14-16.2.1995	3.3.1995	14.3.1995	28.3.1995	26.4.1995	6.5.1995	8.5.1995	16.5.1995	S.o. G.U. n. 124/1995
Segretari comunali	14.7.1995	4.8.1995	14.8.1995				23.8.1995	14.9.1995	S.o. G.U. n. 211/1995
Personale Poste	10.1.1996	5.7.1996	10.7.1996				19.7.1996	26.7.1996	S.o. G.U. n. 188/1996
Indennità Poste	10.1.1996	5.7.1996	10.7.1996				19.7.1996	26.7.1996	S.o. G.U. n. 188/1996
Regioni - Enti locali	15.3.1995	6.4.1995	9.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o. G.U. n. 211/1995
I.D. - Dirigenti	16.11.1996	1.12.1995	4.12.1995	29.12.1996	22.1.1996	22.2.1996	1.3.1996	10.4.1996	S.o. G.U. n. 101/1996
I.D. - Int. Pers.	15-2-1996	7.3.1996	21.3.1996				10.4.1996	13.5.1996	G.U. n. 131/1996
E.C. Dirigenti	22.1.1996	29.1.1996	2.2.1996				1.3.1996	10.4.1996	S.o. G.U. n. 101/1996
I.D. - Integr. Art. 30	10.4.1996	24.4.1996	7.5.1996				25.5.1996	12.6.1996	G.U. n. 152/1996
Enti pubblici	28.3.1995	19.4.1995	9.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o. G.U. n. 211/1995
Enti pubblici - dirigenti	30.7.1996	12.9.1996	19.9.1996				2.10.1996	11.10.1996	S.o. G.U. n. 258/1996
Aziende aut. Pers. Integrativo (c.s.)	9.2.1995	26.2.1996	4.3.1996	22.3.1996	2.4.1996		2.4.1996	5.4.1996	S.o. G.U. n. 99/1996
	9.5.1996	19.7.1996	30.7.1996	6.8.1996	10.1.1997				
Scuola	23.6.1995	21.7.1995	22.7.1995				2.8.1995	4.8.1995	S.o. G.U. n. 207/1995
Personale educativo	22.2.1996	7.3.1996	18.3.1996				10.4.1996	2.5.1996	G.U. n. 113/1995
Accad. e Conservatori	4.8.1996	10.5.1996	31.5.1996	18.6.1996	23.7.1996		25.7.1996	1.8.1996	S.o. G.U. n. 190/1996
Unioncamere	8.3.1995	21.7.1995	25.7.1995				2.8.1995	11.9.1995	S.o. G.U. n. 246/1995
S.S.N.	26.7.1995	4.8.1995	7.8.1995				23.8.1996	1.9.1995	S.o. G.U. n. 217/1995
Personale non medico con qual. dirigit.	30.3.1995	18.5.1995	29.5.1995				16.6.1995	4.7.1995	S.o. G.U. n. 211/1995
Università (pers.)	6.3.1996	4.4.1996	19.4.1996				14.5.1996	21.5.1996	S.o. G.U. n. 132/1996
Università dirigenti	3.12.1996	30.12.1996	21.1.1996				30.1.1997	5.2.1997	S.o. G.U. n. 51/1997
Enti pubblici non economici	23.1.1997	14.2.1997	10.3.1997				19.3.1997		
Dirigenti (coll. pers. med. e vet.) 94/95									
ANAV non dir. 94/97	19-21-27.7.1995	6.9.1995	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	29.12.1995	S.o. G.U. n. 37/1996
ANAV dirigit. 94/97	26.7.1995	6.9.1996	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	21.12.1995	S.o. G.U. n. 37/1996

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Orari di lavoro	14.11.1995	30.11.1995	4.12.1995	21.12.1995	29.12.1995	11.1.1996	22.12.1995	12.1.1996	G.U. n. 29/1996
Ritenute sindacali	9.11.1995	30.11.1995	4.12.1995				12.1.1996	8.2.1996	G.U. n. 45/1996
Buoni pasto	23.2.1996	29.3.1996	4.4.1996				16.4.1996	30.4.1996	G.U. n. 112/1996
Personale non dir. Enti EUR	4.3.1996	29.3.1996	5.4.1996	24.4.1996	17.5.1996		20.5.1996	7.6.1996	S.o. G.U. n. 154/1996
Personale non dir. Enti Iri	25.3.1996	4.4.1996	19.4.1996	8.5.1996	30.5.1996		3.6.1996	2.7.1996	S.o. G.U. n. 176/1996
ICE personale non dirigente	10.4.1996	7.5.1996	28.5.1996	13.6.1996	15.7.1996		19.7.1996	5.9.1996	S.o. G.U. n. 230/1996
ICE personale dirigente	20.12.1996	22.1.1997	10.2.1997	17.2.1997					
Forze armate	20.7.1995	31.7.1995	2.8.1995				12.9.1995		S.o. G.U. n. 222/1995
Forze di polizia	20.7.1995	31.7.1995	2.8.1995				12.9.1995		S.o. G.U. n. 222/1995
Rappresentanti della sicurezza	7.5.1996	5.6.1996	15.6.1996				28.6.1996	10.7.1996	G.U. n. 177/1996
Enti di ricerca e sperimentazione	17.5.1996	7.6.1996	15.6.1996	28.6.1996	31.7.1996	29.8.1996	6.9.1996	7.10.1996	S.o. G.U. n. 259/1996
C.O.N.I. (non dirigenti)	12.6.1996	5.7.1996	10.7.1996	19.7.1996	22.10.1996		6.11.1996	19.11.1996	S.o. G.U. n. 299/1996
Scuola personale interp. aut. art. 66	1.7.1996	21.11.1996	28.11.1996				4.12.1996	11.12.1996	G.U. n. 304/1996
Scuola personale estero	29.10.1996	21.11.1996	28.11.1996				4.12.1996	4.8.1996	G.U. n. 305/1996
Ministeri - dirigenti	27.11.1996	12.12.1996	18.12.1996				2.1.1997	9.1.1997	S.o. G.U. n. 17/1997
ENEA - dirigenti	10.12.1996	20.12.1996	14.1.1997	29.1.1997	7.4.1997				
ENEA - non dirigenti	10.12.1996	20.12.1996	14.1.1997	28.1.1997	7.4.1997				
Dirigenti Medici e Veterinari (integr.)	19.12.1996	17.1.1997	3.2.1997	5.2.1997	7.4.1997	17.4.1997			
Dirigenti non medici (integrativo)	18.12.1996	17.1.1997	3.2.1997	5.2.1997	7.4.1997	17.4.1997			
Dirig. Medici 94/95-96/97 (errata cor.)	5.12.1996	17.1.1997	27.1.1997				3.2.1997	5.12.1996	G.U. n. 72/1997
RAI - Dirigenti - 94/95	15.1.1997	6.2.1997	24.2.1997	5.3.1997					
RAI - non dirigenti - 94/95	15.1.1997	6.2.1997	24.2.1997	5.3.1997					
Sanità	16.4.1996	7.5.1996	31.5.1996				19.6.1996	27.6.1996	G.U. n. 156/1996
Enti pubblici non economici (personale)	17.4.1996	10.5.1996	31.5.1996				19.6.1996	1.7.1996	G.U. n. 164/1996
Forze armate (personale)	18.4.1996	10.5.1996	31.5.1996				21.6.1996	20.7.1996	S.o. G.U. n. 160/1996
Forze di polizia (personale)	18.4.1996	10.5.1996	31.5.1996				21.6.1996	20.7.1996	S.o. G.U. n. 160/1996
Regioni - Enti locali (personale)	16.5.1996	12.6.1996	21.6.1996				4.7.1996	16.7.1996	G.U. n. 178/1996
Ministeri	21.5.1996	18.6.1996	5.7.1996				19.7.1996	26.7.1996	S.o. G.U. n. 188/1996
Scuola	1.7.1996	12.7.1996	16.7.1996				26.7.1996	1.8.1996	S.o. G.U. n. 190/1996
Medici - med. gen.	25.1.1996	22.7.1996	6.8.1996	4.9.1996	13.9.1996		13.9.1996	25.1.1996	S.o. G.U. n. 220/1996
Medici - spec. amb.	2.2.1996	29.7.1996	9.8.1996	4.9.1996	16.9.1996		17.9.1996	2.2.1996	S.o. G.U. n. 225/1996
Dirigenza - med. e vet.	22.7.1996	12.9.1996	30.9.1996	11.10.1996	11.11.1996	25.11.1996	26.11.1996		S.o. G.U. n. 304/1996

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dirigenza - personale non medico	17.7.1996	12.9.1996	30.9.1996	11.10.1996	11.11.1996	25.11.1996	26.11.1996	S.o. G.U. n. 304/1996
Aziende autonome	23.7.1996	2.8.1996	5.8.1996				14.8.1996	S.o. G.U. n. 230/1996
Università (personale)	22.7.1996	2.8.1996	5.8.1996				14.8.1996	S.o. G.U. n. 230/1996
Buoni pasto	20.9.1996	11.10.1996	16.10.1996	23.10.1996	4.12.1996		4.12.1996	G.U. n. 303/1996
Buoni pasto dirigenti ministeri	17.1.1997	14.2.1997	10.3.1997				19.3.1997	
Medici pediatri	13.9.1996	21.10.1996	5.11.1996				22.11.1996	S.o. G.U. n. 285/1996
Enti di ricerca (personale)	15.10.1996	31.10.1996	8.11.1996				14.11.1996	G.U. n. 288/1996
Art. 36 C.N.N.L. (Ministeri)	15.10.1996	31.10.1996	8.11.1996				18.11.1996	G.U. n. 297/1996
Università - pers. integr.	16.4.1996	8.11.1996	18.11.1996	2.12.1996	10.3.1997		11.3.1997	G.U. n. 86/1997
Università med. econ.	22.7.1996	8.11.1996	18.11.1996				29.11.1996	G.U. n. 304/1996
Dirigenza non med. econ.	31.7.1996	9.11.1996	18.11.1996				29.11.1996	G.U. n. 304/1996
ENEA - dirigenti - 1996/1997	18.11.1996	20.12.1996	14.1.1997	29.1.1997	7.4.1997			
ENEA - non dirigenti - 1996/1997		20.12.1996	14.1.1997	28.1.1997	7.4.1997			
Ministeri - dirigenti - 1996/1997		12.12.1996	18.1.1997				2.1.1997	
Università - dirigenti - 1996/1997	3.12.1996	30.12.1996	21.1.1997				30.1.1997	
S.S.N. dirigenti non medici (errata corrigé) biennio economico 1994/1995	11.12.1996	17.1.1997	3.2.1997				10.2.1997	G.U. n. 72/1997
ICE - non dirigenti - 1996/1997	20.12.1996	22.1.1997	10.2.1997	12.2.1997	19.3.1997		25.3.1997	
Reg. Aut. Locali - dirigenti 1996/1997	19.12.1996	22.1.1997	12.2.1997				21.1.1997	G.U. n. 61/1997
EUR - non dirigenti - 1996/1997	15.1.1997	6.2.1997	24.2.1997	5.3.1997				
Registro aeronautico italiano - dirigenti - 1996/1997	15.1.1997	6.2.1997	24.2.1997	5.3.1997				
Registro aeronautico italiano - non dirigenti - 1996/1997	15.1.1997	6.2.1997	24.2.1997	5.3.1997				
Enti pubb. non econom. - dirig. 1996/97	23.1.1997	14.2.1997	10.3.1997	19.3.1997				
Enti pubb. non econom. - dirig. (servizi pubblici essenziali) 1996/97	23.1.1997	14.2.1997	10.3.1997				19.3.1997	
Segretari comunali e provinciali	23.1.1997	14.3.1997	27.3.1997				7.4.1997	
Enti pubblici non economici (servizi istituzione mense)		21.3.1997	7.4.1997				17.4.1997	

TAB. 5

PERSONALE DI RUOLO, NON DI RUOLO E TEMPORANEO IN SERVIZIO NELL'ANNO 1994, DISTRIBUITO PER COMPARTO

Comparto	Dotazioni organiche	In servizio al 31.12.93		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.94	
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
MINISTERI	366.339	285.479	122.477	13.568	4.513	17.542	8.494	3.636	2.184	3.636	2.184	288.104	125.378
AZIENDE AUTONOME	63.358	53.119	5.272	3.985	344	5.425	359	964	118	964	118	54.302	5.282
SCUOLA	960.994	1.123.479	803.926	47.748	32.703	26.174	21.900	4.441	3.663	4.441	3.663	1.102.105	794.063
UNIVERSITA'	93.670	107.918	41.583	5.646	1.941	7.409	2.676	10.290	3.987	10.288	3.987	111.059	43.083
CORPI DI POLIZIA	9.728	316.244	11.418	18.802	71	8.383	585	59.917	1.317	74.613	1.744	320.521	12.359
FORZE ARMATE	163.749	141.585	-	18.440	-	15.794	-	21.400	-	24.632	-	142.171	-
MAGISTRATURA	10.007	9.566	2.383	158	25	330	152	1.889	817	1.889	817	9.738	2.510
CARRIERA DIPLOMATICA	938	897	63	13	-	17	4	69	7	69	7	901	67
CARRIERA PREFETTIZIA	1.910	1.735	656	73	15	161	78	200	82	200	82	1.823	719
TOTALE	1.670.693	2.040.022	987.778	108.433	39.612	81.235	34.248	102.806	12.175	120.732	12.602	2.030.724	983.461

Fonte: Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 1994, Vol. I, pag. 47.

TAB. 6

PERSONALE DI RUOLO DEL PUBBLICO IMPIEGO

Comparto	1994		1995		1996 (a)		1995/1994	1996/1995
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		
MINISTERI	278.933	118.598	283.237	122.650	280.987	124.385	+ 1,54	- 0,79
Dirigenti	5.107	950	5.073	949	5.050	992	- 0,67	- 0,45
Livelli	273.826	117.648	278.164	121.701	275.937	123.393	+ 1,58	- 0,80
SCUOLA	972.786	714.471	951.212	706.972	948.436	688.160	- 2,22	- 0,29
Direttivi	14.276	4.904	13.433	4.632	13.050	4.433	- 5,91	- 2,85
Docenti	811.976	631.154	794.422	624.479	789.874	603.710	- 2,16	- 0,57
Non docenti	146.534	78.413	143.357	77.861	145.512	80.017	- 2,17	+ 1,50
UNIVERSITA'	102.818	39.453	103.314	39.855	103.258	39.882	+ 0,48	- 0,05
Professori e ricercatori	48.161	12.836	48.678	13.046	49.366	13.351	+ 1,07	+ 1,41
Dirigenti	117	11	103	11	116	17	- 11,97	+ 12,62
Livelli	54.540	26.606	54.533	26.798	53.776	26.514	- 0,01	- 1,39
AZIENDE AUTONOME	41.407	4.435	39.151	4.436	38.371	4.454	- 5,45	- 1,99
Dirigenti	254	11	253	12	261	13	- 0,39	+ 3,16
Livelli	41.153	4.424	38.898	4.424	38.110	4.441	- 5,48	- 2,03
CORPI DI POLIZIA	296.151	11.418	300.148	12.359	302.467	13.834	+ 1,35	+ 0,77
Dirigenti	3.423	85	3.505	77	3.618	76	+ 2,40	+ 3,22
Livelli	292.728	11.333	296.643	12.282	298.849	13.758	+ 1,34	+ 0,74
FORZE ARMATE	129.593	-	126.341	-	124.488	-	- 2,51	- 1,47
Dirigenti	9.150	-	9.409	-	9.576	-	+ 2,83	+ 1,77
Livelli	120.443	-	116.932	-	114.912	-	- 2,92	- 1,73
TOTALE SETTORE STATALE	1.821.688	888.375	1.803.403	886.272	1.798.077	870.715	- 1,00	- 0,30
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	67.031	30.392	65.653	30.714	64.180	30.670	- 2,06	- 2,24
Dirigenti	1.768	210	1.719	223	1.680	220	- 2,77	- 2,27
Livelli	65.263	30.182	63.934	30.491	62.500	30.450	- 2,04	- 2,24
REGIONI ED ENTI LOCALI	654.653	273.478	628.031	265.795	631.382	270.799	- 4,07	+ 0,53
Dirigenti	14.278	2.405	13.440	2.343	13.334	2.440	- 5,87	- 0,79
Livelli	640.375	271.073	614.591	263.452	618.048	268.359	- 4,03	+ 0,56
SERVIZIO SANITARIO NAZ.	685.078	372.166	673.311	368.676	655.647	362.161	- 1,72	- 2,62
Medici	108.202	25.670	107.455	25.942	103.691	25.426	- 0,69	- 3,50
Dirigenti	22.771	10.759	22.173	10.751	21.265	10.365	- 2,63	- 4,10
Livelli	554.105	335.737	543.683	331.983	530.691	326.370	- 1,88	- 2,39
ENTI DI RICERCA	15.990	5.632	15.675	5.546	15.575	5.550	- 1,97	- 0,64
Ricercatori e tecnologi	5.365	1.513	5.333	1.515	5.355	1.520	- 0,60	+ 0,41
Dirigenti	102	21	103	21	105	29	+ 0,98	+ 1,94
Livelli	10.523	4.098	10.239	4.010	10.115	4.001	- 2,70	- 1,21
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.422.752	681.668	1.382.670	670.731	1.366.784	669.180	- 2,82	- 1,15
TOTALE	3.244.440	1.570.043	3.186.073	1.557.003	3.164.791	1.539.895	- 1,80	- 0,67

(a) Dati provision

Fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese (1996). Vol. II, pag. 147.

TAB. 7

DOTAZIONI ORGANICHE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (art. 3, c. 6, legge 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993
	A	B	C	(B - C)
Avvocatura dello Stato	961	961	951	- 10
Affari Esteri	5.017	4.703	4.547	-156
Affari Esteri - Promozione culturale	265	265	263	-2
Bilancio e programmazione economica	758	721	650	-71
Commercio con l'Estero	974	713	601	-112
Difesa - Personale civile	72.673	55.209	50.580	-4.629
Finanze	82.795	69.708	69.776	+68
Finanze - Dogane e Imposte Indirette	15.459	15.059	14.172	-887
Grazia e giustizia - amministrazione archivi notarili	956	959	861	-98
Grazia e giustizia - settore cancellerie e segreterie giudiziarie e settore UNEP	52.531	50.617	43.470	-7.147
Industria, Commercio e Artigianato	2.309	2.219	1.960	-259
Lavori pubblici	8.125	5.497	5.418	-79
Lavoro e previdenza sociale	23.372	18.779	17.950	-829
Pubblica istruzione	14.476	12.534	11.708	-826
Risorse agricole alimentari e forestali	2.482	1.594	1.378	-216
Risorse agricole alimentari e forestali - ispettorato centrale repressione frodi	956	916	880	-36
Sanità	3.693	3.078	2.819	-259
Tesoro - Commissioni mediche	722	722	1.003	+281
Tesoro - Amministrazione centrale	7.043	3.830	3.627	-203
Tesoro - R.G.S.	8.849	8.274	7.950	-324
Tesoro - Direzione generale servizi periferici	9.353	8.387	8.355	-32
Trasporti e navigazione - settore marittimo	1.887	2.145	2.012	-133
Università e ricerca scientifica	605	717	627	-90
TOTALE	316.261	267.607	251.558	16.049

Capitolo X

Attività contrattuale

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni:** *1.1 Brevi note metodologiche.*
2. I dati di consuntivo: *2.1 Gli stanziamenti complessivi; 2.2 Gli impegni; 2.3 I pagamenti; 2.4 I residui; 2.5 Gli investimenti diretti dello Stato; 2.6 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
3. La programmazione negoziata: *3.1 I patti territoriali.*
4. La programmazione negli appalti: *4.1 Profili generali; 4.2 Le risultanze del controllo esercitato; 4.3 Le anomalie;*
5. La progettazione.
6. Il rispetto delle regole di concorrenza: *6.1 Profili generali; 6.2 Concorrenza e appalti di lavori; 6.3 Concorrenza e appalti di servizi; 6.4 Concorrenza e procedure derogatorie; 6.5 Concorrenza e contratti di informatica.*
7. I prezzi nei contratti pubblici: *7.1 L'inapplicazione dell'art. 44 della legge n. 724/94; 7.2 Le rilevazioni sperimentali dell'ISTAT.*

1. Sintesi e conclusioni

Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte nella materia degli appalti di lavori, forniture e servizi mostrano in molti casi carenze anche gravi e confermano il perdurare di comportamenti da parte della pubblica amministrazione non conformi alle norme nazionali e comunitarie, specie in riferimento alle attività di programmazione e progettazione, al rispetto delle regole della concorrenza e del mercato, nonché alla trasparenza ed alla pubblicità dei procedimenti.

Come risulta dagli elementi di sintesi che vengono esposti nei successivi paragrafi e nei capitoli della presente relazione dedicati ai Ministeri, gli inconvenienti rilevati hanno comportato inefficienze, ritardi, acquisizione di beni tecnologicamente obsoleti, mancato conseguimento dei risultati, lievitazioni anche pesanti dei costi ed il permanere di notevoli difficoltà da parte della p.a. nello spuntare i prezzi più convenienti.

Un miglior governo dell'azione in materia presenta quindi un notevole rilievo nel contesto delle politiche sia di sviluppo degli investimenti, sia di riduzione del disavanzo pubblico.

Le principali ragioni delle rilevate anomalie sembrano in buona parte risiedere:

a) nelle carenze di una formazione, che dovrebbe essere maggiormente orientata, in un'ottica di trasparenza ed in vista di una veloce internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati, verso motivazioni mirate ad ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo in termini di efficienza, efficacia e di riduzione dei costi: tenuto conto che nelle raccomandazioni al Consiglio

europeo gli appalti pubblici figurano tra le applicazioni prioritarie delle tecnologie dell'informazione, occorre studiare ed applicare tecniche nuove, quali, a titolo esemplificativo, le procedure informatizzate di pubblicazione ed aggiudicazione degli appalti e, in prospettiva, la tenuta di cataloghi elettronici per l'inserimento da parte dei fornitori della gamma e dei prezzi dei prodotti;

b) nella perdurante debolezza della struttura tecnica ed organizzativa, che andrebbe invece potenziata - nell'ambito sia dell'amministrazione centrale, sia dei Provveditorati alle opere pubbliche - anche in termini di risorse umane ad alta professionalità;

c) nella tendenza ad applicare in modo non corretto le procedure ordinarie a beneficio di procedure derogatorie o abbreviate e nel ricorso crescente e talora surrettizio (attraverso l'artificioso frazionamento delle commesse) all'esecuzione in economia di forniture e servizi, che si traduce in una ricorrente elusione delle procedure concorsuali, sia in ambito nazionale che comunitario;

d) nel perdurante e preoccupante quadro di incertezza normativa nel settore dei lavori pubblici, conseguente al mancato completamento dell'assetto posto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come integrato dalla legge 2 giugno 1995, n. 216, che attende ancora l'emanazione del regolamento di esecuzione e che anziché portare ordine e semplificazione nella materia ha creato una ormai insostenibile e pericolosa situazione di confusione sia per l'Amministrazione, sia per gli appaltatori;

e) nella scarsa capacità nell'amministrazione di prevedere il proprio fabbisogno e di analizzare il mercato (sono pochissime le Amministrazioni che hanno pubblicato gli avvisi e i bandi indicativi delle forniture e dei servizi da aggiudicare nell'esercizio); capacità che andrebbe invece adeguatamente potenziata al fine di aggregare miriadi di microforniture, quasi sempre al di sotto dell'evidenza pubblica, in acquisti mirati da effettuare al momento più propizio, valutando anche la possibilità di standardizzare i prodotti di più largo consumo per conseguire economie di scala (sotto tale profilo è auspicabile una sollecita razionalizzazione del Provveditorato Generale dello Stato e l'avvio a regime dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi" previsti dall'art. 44, comma 13, della legge 23 dicembre 1994, n. 724);

f) nella quasi completa inattuazione, a circa due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge n. 724/94, dell'assetto normativo di cui all'art. 44 di detta legge che, al fine di orientare le amministrazioni pubbliche nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, prevede una serie di attività a livello amministrativo per strutturare un sistema di rilevazione dei prezzi pagati dalle stesse amministrazioni per i principali beni e servizi acquistati e la comparazione tra questi ultimi e i prezzi di mercato, attribuendo al Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica, il compito di assicurare lo svolgimento delle predette attività, attraverso la definizione di modalità, tempi e responsabilità per la loro realizzazione; alla istituzione di tali sistemi di rilevazione dovrebbe accompagnarsi la rivalutazione, anche a livello normativo, delle tecniche di analisi dei prezzi, di cui la pubblica amministrazione dovrebbe far uso quotidiano come irrinunciabile punto di riferimento, al fine anche di superare la rigidità dei prezzi ufficiali;

g) nella sopravvivenza di normative speciali antecedenti la legge 109/94 autorizzative di gestioni non in linea con i principi di trasparenza, economicità e di tutela della libera concorrenza: in particolare, appare urgente un censimento di tutte le concessioni non conformi al dettato degli artt. 19 e seguenti della legge quadro e la previsione espressa del divieto di rifinanziamento di gestioni ad esse collegate.

Nella situazione sopradescritta, la Corte raccomanda l'adozione, a livello sia di completamento del quadro normativo, sia amministrativo, di sollecite ed incisive misure di intervento affinché l'attuale sistema contrattuale possa prontamente uniformarsi ai principi di trasparenza e di economicità nel quadro della normativa europea.

1.1 Brevi note metodologiche

Per l'analisi della parte del rendiconto relativa ai contratti, l'attività della Sezione controllo Stato - essendosi arricchita di una serie di moduli di verifica gestoria elaborati in attuazione della legge n. 20 del 1994 - fornisce un supporto sufficientemente ampio per la ricostruzione di un quadro globale riconciliativo delle problematiche legate sia al rispetto dei principi posti in materia dalla disciplina comunitaria e nazionale in tema di libera concorrenza e trasparenza, sia, con riferimento all'art. 97 della Costituzione, alla corrispondenza dell'attività amministrativa a corretti criteri di efficienza, efficacia, economicità, tempestività e correttezza dell'agire.

La nuova forma di controllo di gestione, che nel settore sta trovando compiuta attuazione attraverso l'esame di un insieme di atti contrattuali posti in essere nell'ambito di gestioni attuative di interventi⁽¹⁾, consente, infatti, una visione globale che superando il mero dato formale permette valutazioni di opportunità e di convenienza.

Inoltre, per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 109 del 1994, risulta ampliato anche lo spettro di legittimità attraverso l'utilizzazione, tra i parametri del «buon andamento» dell'azione amministrativa, del rispetto delle norme comunitarie, della concorrenza nei pubblici appalti e della trasparenza, assurti a rango di principi fondamentali per l'attività amministrativa in materia di opere pubbliche.

In sede di controllo di gestione, alla Corte, di fronte alla eventuale inerzia dell'Amministrazione, è anche dato di svolgere un ruolo propulsivo, com'è avvenuto, a titolo esemplificativo, nel corso dell'istruttoria in materia di procedure per il rilascio delle concessioni radioelettriche, segnatamente per quanto attiene all'incidenza del tempo di conclusione dei procedimenti sull'introito dei canoni (cfr. Deliberazione della Sezione del controllo - III collegio, n. 48 in data 31 gennaio 1997). In detta istruttoria, la Corte è giunta ad individuare i tempi standard dei procedimenti, pervenendo ad un risultato sostanzialmente condiviso dalla stessa Amministrazione. Va al riguardo osservato come le rilevate carenze gestionali siano suscettibili di produrre pregiudizi non soltanto per gli interessi erariali, ma anche per quelli dell'utenza produttiva e imprenditoriale del Paese.

Nell'ambito dell'azione svolta dalla Corte, giova rammentare che si è recentemente conclusa una prima complessa indagine intersettoriale in materia di lavori pubblici, inserita in un vasto programma approvato dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 122 del 1994⁽²⁾.

Data la notevole dimensione dell'indagine, questa è stata incentrata su una griglia selettiva di informazioni richieste alle Amministrazioni dello Stato; gli uffici di controllo della Corte ne hanno verificato l'attendibilità e predisposto correzioni ed integrazioni, ove ritenute necessarie. L'ampio raggio dell'indagine ha consentito di intercettare anche particolari situazioni di devianza dalle regole di buona amministrazione, per le quali gli Uffici di controllo hanno proceduto a separati deferimenti, destinati a conseguenti pronunce della Sezione.

Per la rilevanza delle censure sollevate, la relazione è stata inviata, nelle more del deferimento alla Sezione del controllo, alle Amministrazioni interessate per eventuali controdeduzioni.

Intanto, salvo le definitive pronunce della Sezione, dal lavoro svolto nella sede istruttoria e dalla relazione conclusiva è stato possibile tracciare una mappa delle principali problematiche, che vengono esposte nel corso dei successivi paragrafi.

¹ Con l'espressione «gestione» la Corte (cfr. Sezione controllo 7 settembre 1995, n. 117) intende un insieme coordinato di atti e attività che si svolgono: a) i primi secondo ordine e forme stabiliti dalla legge; b) le seconde come azioni svolte per creare ed eseguire detti atti.

² La relazione è giunta a definizione sentito un apposito gruppo di lavoro a suo tempo designato e con la collaborazione dei magistrati degli uffici interessati, per competenza, alla materia, in sede centrale e periferica. Alla elaborazione dei numerosi fogli elettronici di lavoro allegati alla relazione hanno partecipato funzionari amministrativi del Coordinamento del controllo, del Servizio per l'informatica e di altri uffici.

Anche se l'analisi di cui è cenno riguarda l'anno 1994, gran parte delle fattispecie emerse presenta estrema attualità per gli sviluppi e gli aggiornamenti che scaturiranno dal contraddittorio instaurato con l'Amministrazione, come dimostrano anche i risultati del controllo esercitato sino a data odierna, che vengono incrociati con quelli relativi alla predetta analisi nel corso della presente relazione.

Lo schema espositivo della indagine è stato articolato tenendo conto distintamente dell'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato svolta nelle tre aree corrispondenti alla nomenclatura comunitaria: a) appalti di lavori pubblici; b) appalti di forniture; c) appalti di servizi, riguardando anche accordi di programma, concessioni di servizi o affidamenti, a qualsiasi titolo, a società a partecipazione pubblica, aventi per oggetto prestazioni analoghe a quelle oggetto di appalti di lavori, forniture e servizi.

La standardizzazione delle procedure di gara all'interno delle tre tipologie ora descritte è del resto una tendenza che si sta affermando non soltanto nell'ambito nazionale e comunitario, ma anche in quello mondiale. L'Accordo OMC sugli appalti pubblici, ratificato dalla Comunità Europea, oltre che da vari Stati ed entrato in vigore il primo gennaio 1996³), ha mutuato infatti la maggior parte delle regole di aggiudicazione degli appalti in vigore nella Comunità Europea sulla base della direttiva del Consiglio n. 92/50 (servizi), recepita in Italia con il decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995 e delle direttive nn. 90/531 e 93/38 (settori speciali: acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), recepite con il decreto legislativo n. 158 del 17 marzo 1995.

E' sembrato utile, per tutte le aree interessate (appalti di opere pubbliche, di servizi e forniture), articolare l'esposizione attraverso le fasi che seguono: a) fase programmatica e progettuale; b) fase contrattuale in senso stretto (stipulazione ed eventuale approvazione del contratto); c) esecuzione del contratto; d) verifica dei risultati, tempi, vicende e costi, in relazione alle previsioni programmatiche.

A monte della fase contrattuale in senso stretto, e quindi della gestione del singolo contratto, specie per le grandi opere pubbliche, l'indagine è stata estesa sino a comprendere i comportamenti della p.a. sotto il profilo non soltanto del mero rispetto delle procedure di evidenza pubblica, quanto del corretto uso della scelta degli strumenti contrattuali idonei a consentire, nell'ottica della convenienza, la migliore realizzazione degli obiettivi programmati.

Nell'area degli appalti di servizi, la ricerca è stata impostata tenendo conto della nozione ampia di servizi fornita dalla direttiva n. 92/50/CEE, in base alla quale si possono distinguere due categorie principali: a) servizi di carattere tecnico-imprenditoriale estranei ai compiti dell'amministrazione aggiudicatrice ed affidati in via ordinaria ad imprese esterne (servizi bancari, assicurativi, di pubblicità, di editoria ecc.); b) servizi inerenti a compiti istituzionali di ciascuna amministrazione aggiudicatrice o che comunque le stesse amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero o potrebbero svolgere direttamente a mezzo dei propri apparati (servizi di ricerca, elaborazione dati, studio, progettazione ecc.).

³ L'accordo sugli appalti pubblici fa parte di altri accordi e intese stipulati a Marrakesh il 15 aprile 1994 alla conclusione dei negoziati Gatt dell'Uruguay Round avviati a Punta del Este nel 1986.

2. I dati di consuntivo

2.1 *Gli investimenti diretti dello Stato*

Gli stanziamenti definitivi riguardanti gli investimenti diretti a carico del bilancio statale (categoria X, beni ed opere immobiliari e categoria XI, beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) segnano, nel '96, una stasi rispetto all'andamento positivo del '95; con riferimento al triennio 1994-96 si registra nel complesso un lieve andamento ascendente (5.649 miliardi nel 1994, 6.618 miliardi nel 1995 e 5.789 miliardi nel 1996), con una incidenza sul totale della spesa di bilancio che passa dallo 0,53% nel 1994 allo 0,62% nel 1996⁽⁴⁾; ma il rapporto con il PIL registra un calo dallo 0,34% nel 1994 allo 0,31% nel 1996⁽⁵⁾.

Considerando, invece, un arco di tempo più vasto (dal 1990 al 1996), l'effetto recato dalla maggiore rigidità della spesa corrente ha nel complesso determinato una concentrazione nel comparto relativo agli investimenti delle annuali misure restrittive di contenimento del disavanzo, sicché la quota percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale della spesa pubblica conferma, in detto periodo di tempo, un "trend" discendente (dallo 0,75% allo 0,62%).

Ove si considerino, poi, gli stanziamenti totali, comprendenti anche la categoria IV di parte corrente per 26.227 miliardi ed ammontanti complessivamente a 32.016 miliardi, l'incidenza sul PIL della spesa statale riguardante le categorie IV, X e XI sale all'1,7%.

Nell'ambito dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, stime di larghissima massima inducono a configurare una spesa per acquisti di beni e servizi e per investimenti (ivi compresa quella effettuata dalle imprese a partecipazione pubblica) nel complesso non inferiore a 146.000 miliardi⁽⁶⁾, con una incidenza orientativa sul PIL intorno al 7,8%. Recenti stime della Commissione dell'Unione europea calcolano una spesa annuale per beni e servizi da parte dei poteri pubblici e delle imprese di servizi pubblici dell'Unione pari a circa 720 miliardi di ECU, corrispondente a circa l'11% del prodotto interno lordo dell'Unione stessa⁽⁷⁾. Sicché, la parte italiana della spesa per investimenti è nettamente inferiore alla media europea.

Con l'entrata in vigore del nuovo Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio, che ha dato il via alla mondializzazione degli appalti pubblici, la Commissione ritiene poi che globalmente il nuovo accordo aprirà alla concorrenza internazionale appalti che rappresentano circa 450 miliardi di ECU all'anno, importo quasi dieci volte superiore al valore dei contratti aperti alla liberalizzazione in applicazione del precedente accordo del 1979.

2.2 *Gli impegni*

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

Dai dati di consuntivo per il 1996 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 31.479 miliardi, di cui 5.767 miliardi - pari al 18,32% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (32.704 miliardi nel 1994, di cui 5.698 - pari al 17,4% - per spese di investimento, e 31.849 miliardi nel 1995, di cui 6.605 miliardi - pari al 20,7% - hanno riguardato spese in conto capitale) si rileva una diminuzione (-855 miliardi nel 1995 e -370 nel 1996) della spesa globale, che nell'ultimo quinquennio aveva evidenziato una

⁴ L'anno 1995 segna una punta dello 0,72%, dovuta a una inversione di tendenza in termini finanziari verificatasi in quell'anno, caratterizzata peraltro da risultati non omogenei e talora fortemente divaricati nell'ambito del comparto delle diverse amministrazioni.

⁵ Sempre nel 1995, per il fenomeno di cui è cenno nella nota precedente, detta percentuale sale allo 0,37%.

⁶ Cfr. Relazione sulla situazione economica generale del Paese (1996), Vol. II, tab. PA2, conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche, pag. 38.

⁷ Cfr. Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea, Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti.

crescita costante; tale risultato è determinato dall'aumento delle spese di parte corrente (468 miliardi, pari al 1,85%), il quale solo in parte ha compensato la contrazione delle spese in conto capitale, che fanno registrare un -14,65% nella cat. X e un -5,28% nella cat. XI. In tale ultima categoria, nell'esercizio precedente vi era stato un incremento molto rilevante (+41,7%).

2.3 I pagamenti

La divaricazione si riscontra, sfasata nel tempo, anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabella b), perché ad una lieve diminuzione della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 24.931 miliardi a 24.726 miliardi) pari allo -0,82% corrisponde un incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste passano da 3.963 miliardi a 3.974 miliardi (+0,28%) per la cat. X e da 706 miliardi a 943 miliardi (+33,57%) per la cat. XI. L'andamento dei pagamenti riflette la situazione delle due categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile. A fronte di una riduzione di quest'ultima, che passa da 19.720 miliardi del 1995 a 19.168 miliardi nel 1996 (-552 miliardi), mentre il rapporto percentuale delle somme pagate (4.917 miliardi) rispetto a quelle disponibili si attesta al 25,6%, con un incremento del 2,1% sull'esercizio precedente (23,7%), sono appunto i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (31,08%).

2.4 I residui

I residui segnano una tendenza complessiva alla riduzione (da 13.454 a 13.250), contraendosi nella cat. X da 11.726 miliardi a 11.385 miliardi (-2,91%) e salendo nella cat. XI da 1.728 miliardi a 1.865 miliardi (+7,93%). Le economie, infine, la cui crescita nel 1995 aveva superato per la cat. X i 1.100 miliardi, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e per la cat. XI aveva sfiorato i 440 miliardi, superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 miliardi), si sono pur sempre mantenute su importi consistenti, attestandosi, rispettivamente, a 775 ed 226 miliardi.

Al dicembre 1996 i residui complessivi delle due categorie raggiungono 13.250 miliardi, con una riduzione di 204 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (13.454 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 5.303 miliardi, pari ad oltre il 40,02% del totale, con un'incidenza quasi identica rispetto a quella (39,8%) dell'esercizio precedente (tab. C e D).

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (24.726 miliardi) è pari al 57,07 della massa spendibile (43.328 miliardi), con un lieve incremento nei confronti del corrispondente dato del 1995 (56,7%).

Diminuiscono, invece, i residui, che al termine dell'esercizio passano da circa 17.084 miliardi a 16.690 miliardi (-0,73%), e le economie, che scendono a 1.641 miliardi (erano 1.978 miliardi nel 1995).

2.5 Gli investimenti diretti dello Stato

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1996 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 5.766,7 miliardi, facendo registrare una riduzione complessiva del -12,69% rispetto all'esercizio precedente (6.605 miliardi); disaggregando tale importo, si riscontra una riduzione (-5,62%) degli impegni propri, che passano da 3.016,8 miliardi a 2.847,3 miliardi; i residui di stanziamento di nuova formazione decrescono, passando da 3.588,3 nel 1995 a 2.919,4 nel 1996 (-18,64%).

Disaggregando i dati per singole amministrazioni, si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 2.059,4 miliardi rappresentano da soli il 51,83% del totale (3.973,7 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (534,6 miliardi, pari al 13,45%), il Ministero dei trasporti e della navigazione (392,1 miliardi, pari al 9,87%), il

Ministero della difesa (255,1 miliardi, pari al 6,42%), il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (228,7 miliardi, pari all'5,76% del totale).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni di gran lunga più consistenti riguardano il Ministero della difesa, con 461,5 miliardi, pari al 48,96% del totale (942,7 miliardi), seguito dal Ministero di grazia e giustizia con 164,4 miliardi, corrispondenti al 17,44%; molto distanziati sono il Ministero del tesoro (106,2 miliardi), il Ministero delle risorse agricole (62,4 miliardi), il Ministero dei trasporti e della navigazione (31,5 miliardi) ed il Ministero dei beni culturali (31 miliardi).

2.6 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche

Alla fine del 1996 le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 41.807 miliardi, con un incremento dell'8,1% rispetto al 1995. Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente una leggera contrazione: tra queste, la flessione più rilevante è segnata dalle amministrazioni dello Stato (-4,4%). Gli Enti locali si sono rivelati l'elemento più dinamico dell'intero comparto, realizzando oltre il 73% dell'ammontare complessivo degli investimenti, con una crescita dell'11,9%. Gli Enti previdenziali hanno mostrato una sostanziale stabilità di spesa.

In dettaglio, le spese della pubblica amministrazione per investimenti pubblici, risultano dal seguente prospetto⁸:

	1995	1996	Variazione %
<i>Amministrazioni centrali</i>	9.407	9.280	-1,4
Stato	5.822	5.564	-4,4
ANAS	2.813	2.895	-2,9
Altri enti centrali	772	821	6,3
<i>Amministrazioni locali</i>	27.280	30.533	11,9
Regioni	4.311	4.709	9,2
Province e Comuni	17.987	20.489	13,9
Az. sanitarie loc. e ospedaliere	1.728	1.998	15,6
Altri enti amm. locale	3.254	3.337	2,6
<i>Enti previdenza</i>	1.986	1.994	0,4
TOTALE	38.673	41.807	8,1

3. La programmazione negoziata

Con il decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, sono stati approntati una serie di strumenti di "programmazione negoziata" ("accordo di programma"; "contratto di programma"; "intesa di programma"), segnatamente per attuare una più incisiva politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale.

Con decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, si è stato introdotto in aggiunta ai predetti strumenti di programmazione negoziata il c.d. "patto territoriale". La materia è stata da ultimo ridisciplinata con la legge 28 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203-214 con la previsione del *genus* "programmazione negoziata" e delle *species*

⁸ Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996).

Secondo la metodologia adottata nella predetta relazione, le spese sono riferite ai pagamenti in conto competenza dell'anno di riferimento e in conto residui per gli anni precedenti.

“intesa istituzionale di programma”; “accordo di programma quadro”; “patto territoriale”; “contratto di programma”; “contratto d’area”⁹).

In attuazione della predetta normativa sono state emanate, da parte del CIPE, le delibere 10 maggio e 20 novembre 1995, nonché le delibere 12 luglio 1996 e 21 marzo 1997.

La finalità di tali iniziative legislative è essenzialmente quella di predisporre strumenti snelli ed incisivi di amministrazione concertata per stimolare iniziative in ambito locale supportandole con le necessarie sinergie (e di compartecipazione finanziaria a carico) degli organi istituzionali oltre che delle parti sociali volte alla promozione dello sviluppo locale, anche in aderenza alla volontà del legislatore di recente ribadita con legge n. 59/97 (cfr. artt. 1, co. 2; 3, co. 1 lett. c; 4, co. 3 e 4 lett. c).

Il delineato quadro legislativo mostra però una proliferazione di istituti con possibili sovrapposizioni tra le figure tipizzate, nonché il rischio di confusioni e rallentamenti, come più ampiamente precisato nel capitolo di parte generale dedicato all’organizzazione della pubblica amministrazione.

3.1 I patti territoriali

I patti territoriali, introdotti con l’art. 8 del decreto-legge n. 244/95, sono stati inizialmente concepiti quali strumenti convenzionali tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi di sviluppo nelle aree depresse in armonia con gli obiettivi del quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C (94) 1835 del 29 luglio 1994.

In base alla recente legge n. 662/96, i patti territoriali possono ora essere attivati anche in tutto il resto del territorio nazionale.

Essi sono stati disciplinati in dettaglio con le citate delibere CIPE 10 maggio e 20 novembre 1995, 12 luglio 1996¹⁰, che mette a disposizione per tali finalità 400 miliardi, oltre ad ulteriori risorse derivanti da mutui di cui alla legge n. 344/96, e, da ultimo, con delibera 21 marzo 1997.

Uno dei punti qualificanti della disciplina del patto territoriale è quella relativa alle modalità del finanziamento: la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30% del relativo investimento in funzione del diretto e fattivo coinvolgimento di soggetti finanziatori *in loco*.

Finora, risulta essere stata inviata alla Corte (in data 19 marzo 1997) la sola delibera 18 dicembre 1996 di approvazione dei patti territoriali di Enna e Siracusa per un importo complessivo di lire 215.028,2 milioni, con un’occupazione a regime di n. 492 addetti di cui 404 nuovi occupati.

Il contenuto dei patti in questione si presenta ridotto rispetto a quello inizialmente proposto, rispettivamente per Enna e Siracusa del 27% e del 59%¹¹.

L’oggetto dei due patti è peraltro indeterminato, dal momento che i progetti ritenuti meritevoli di far parte dei detti accordi territoriali risultano definiti solo a livello di massima o di prefattibilità. Tale indeterminatezza dell’oggetto dei patti territoriali in questione non pare in linea

⁹ E’ stato specificato che l’“intesa di programma” è l’accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore e costituisce “atto preliminare di tipo strategico” per la realizzazione di interventi collegati funzionalmente; l’“accordo di programma” è l’accordo promosso da un’amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati allorché, per l’attuazione di interventi programmati, necessita l’azione integrata di regioni, enti locali e altri soggetti con amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; il “contratto di programma” è una convenzione stipulata, anche in attuazione di un accordo o di una intesa di programma, tra l’amministrazione ed una grande impresa o gruppo di imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

¹⁰ In particolare, in occasione dell’esame della delibera 12 luglio 1996, la Corte con deliberazione n. 44/97, ha, tra l’altro, manifestato perplessità in ordine all’intervento del C.N.E.L. nella definizione dei patti territoriali attraverso i servizi di una società di assistenza tecnica appositamente prescelta dallo stesso Consiglio.

¹¹ Per Enna, su 27 interventi proposti, per un ammontare complessivo di lire 160.506 milioni, ne risultano ammessi 22 per un ammontare di lire 117.983,5 milioni; per Siracusa, su 43 interventi proposti, per un ammontare complessivo di lire 174.013 milioni, ne risultano ammessi 27 per un ammontare di lire 71.191,2 milioni.

con le disposizioni di cui alla delibera CIPE 10 maggio 1995 secondo la quale: "Il patto territoriale deve contenere un puntuale quadro previsionale, relativo sia ai tempi di realizzazione dei progetti e di efficacia del patto stesso, sia di connessi percorsi attuativi, e deve indicare ogni eventuale correlazione con altri strumenti di intervento programmatico garantendo la coerenza degli stessi". Peraltro, il rinvio (contenuto nella direttiva 18 dicembre 1996 relativa ai patti territoriali di Enna e Siracusa) di ogni determinazione circa la concreta definizione tecnico-economica dei progetti inclusi nei predetti patti ad una successiva istruttoria (punti 5, 6, e 7 della delibera citata) il cui esito appare incerto, in considerazione dell'indeterminatezza del progetto di massima, non appare persuasiva avuto riguardo all'obiettivo di rendere effettivamente operativo l'intervento territoriale di specie.

Tale modo di operare, per i tempi lunghi di definizione del patto, può, inoltre, precludere, nelle more, l'utilizzo delle risorse finanziarie accantonate per analoghe e più mature fattispecie negoziali. Per quanto poi concerne la determinazione del predetto onere finanziario a carico dello Stato, si rileva che: per Enna, a fronte di un ammontare complessivo di investimenti pari a lire 117.983,5 milioni, l'onere a carico dello Stato è determinato in lire 97.044,7 milioni¹²; per il patto di Siracusa, a fronte di un ammontare complessivo di investimenti pari a lire 71.191,2 milioni, l'onere a carico dello Stato è stato determinato in lire 49.076,8 milioni¹³. Per le province di Enna e Siracusa le quote a carico dello Stato erano inizialmente pari, rispettivamente, al 62% e al 60% degli investimenti proposti. Tali quote sono poi state rideterminate, per ciascuno degli interventi ammessi, nelle percentuali del 69% per Siracusa e dell'82% per Enna, misure percentuali che appaiono superiori a quelle consentite per le pubbliche agevolazioni finanziarie e indicate nella stessa delibera 18 dicembre 1996 (punti 2 e 9). Neppure appaiono in armonia con le modalità di finanziamento previste per i patti territoriali in questione, e fissate nelle delibere CIPE del 10 maggio e 20 novembre 1995, le disposizioni che prevedono la misura minima del concorso finanziario di capitale privato (che non può in ogni caso essere inferiore al 30%)¹⁴.

Sulla base della prima delibera esaminata dalla Corte, i patti territoriali in argomento, la cui istruttoria è durata più di un anno, si presentano ancora quale progettazione di massima (i progetti esecutivi corredati dagli elementi tecnico-finanziari e di redditività dei progetti dovranno essere sottoposti al Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'istruttoria e per l'emanazione di apposito decreto di concessione - Cfr. punti 6 e 7 della delibera 18 dicembre 1996) con un onere in larga misura (specie quello di Enna) a carico dell'Erario.

Tale prima esperienza applicativa sembra lontana dal conseguire con tempestività ed efficacia gli attesi effetti, anche in termini di occupazione, sulle realtà locali; talché è da chiedersi se l'intero complesso procedimento non debba essere riconsiderato per avvicinare le risorse finanziarie disponibili alla diretta fruibilità dei soggetti promotori e delle collettività territoriali.

4. La programmazione negli appalti

4.1 Profili generali

In materia di appalti di lavori, forniture e servizi e nel quadro generale dei principi cui si ispira la recente produzione normativa per assicurare efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, efficacia nel conseguimento degli obiettivi, speditezza e trasparenza nello svolgimento dell'azione pubblica, un ruolo prioritario, anche sul piano dell'ordinata sequenza delle fasi in cui va ripartita l'attività da espletare, è assegnato alla funzione di programmazione, che nel disegno normativo viene ormai chiaramente a delinearsi come un parametro di riferimento che non può

¹² Inizialmente, in base alla proposta dei promotori del patto, su di un finanziamento complessivo di lire 160.506 milioni, l'onere dello Stato era stato calcolato in lire 100.000 milioni.

¹³ Inizialmente, in base alla proposta dei promotori del patto, su di un finanziamento complessivo di lire 174.013 milioni, l'onere dello Stato era stato calcolato in lire 105.865 milioni.

¹⁴ Inoltre, salvo un accenno nel caso dell'accordo di Enna (par. 21), non è dato riscontrare né nel contesto dell'accordo stipulato, né tra le disposizioni dettate ai punti 6 e 7 della delibera 18 dicembre 1996 clausole dirette a garantire che tale capitale privato venga effettivamente assicurato per le finalità esclusive del patto medesimo.

più consistere in una mera riproduzione dello stato di previsione della spesa o in generiche indicazioni che lascino spazi a scelte estemporanee, ma che deve concretarsi, attraverso puntuali adempimenti, nella specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire per ciascun settore, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte fatte in ordine alla quantità e tipologia dei contratti da inserire nel piano⁽¹⁵⁾.

In particolare, nel campo dei lavori pubblici la nuova normativa⁽¹⁶⁾, muovendosi verso una riappropriazione delle funzioni tecniche da parte dell'Amministrazione, ha espressamente ribadito il principio che la funzione di programmazione del procedimento realizzativo di un'opera pubblica, insieme a quella di direzione e gestione, debba in ogni caso far capo all'amministrazione⁽¹⁷⁾, essendone anzi auspicabile un potenziamento e una riqualificazione anche attraverso una idonea formazione professionale (cfr. premessa alla circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 ottobre 1996).

Più partitamente, in base al disposto dell'art. 14 legge 11 febbraio 1994, n. 109, le amministrazioni aggiudicatrici avrebbero dovuto approvare secondo una scala di precise priorità, «anche nell'ambito dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente», il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio, assistiti dal progetto preliminare e dalla relativa copertura finanziaria.

Senonché, l'art. 1 della legge n. 216/95 ha rinviato fino alla data di entrata in vigore del regolamento l'applicazione delle norme sulla programmazione.

La elaborazione della programmazione per un arco triennale e sulla base di progetti preliminari, prevista dall'art. 14 della richiamata legge n. 109/94, appare in effetti un obiettivo che richiede un rilevante impegno, anche sotto il profilo dei costi, e probabilmente una modifica

¹⁵ Sotto tale ultimo aspetto, la Corte nella sede del controllo, portando l'indagine a monte della fase contrattuale in senso stretto, e quindi della gestione del singolo contratto, specie per le grandi opere pubbliche, ha allargato il campo di osservazione sino a comprendere i comportamenti della p.a. sotto il profilo non soltanto del mero rispetto delle procedure di evidenza pubblica, quanto del corretto uso della scelta degli strumenti contrattuali idonei a consentire, nell'ottica della convenienza, la migliore realizzazione degli obiettivi programmati. Al riguardo, una fattispecie interessante che ha avuto modo di esaminare la Sezione del controllo concerne l'adozione degli strumenti dell'appalto concorso e della concessione per l'attuazione di un programma di restauro e consolidamento di edifici di culto danneggiati da eventi sismici (deliberazione n. 111, Collegio III, 28 febbraio 1995). La Sezione ha avuto modo di affermare che la gestione degli interventi programmati può presentarsi tendenzialmente elusiva del principio di concorsualità cui è informato l'intero sistema normativo in materia di attività contrattuale della pubblica amministrazione, sia nel momento stesso in cui si opti per la suddivisione, seppure non artificiosa, del programma in "lotti" - con ciò stesso sottraendolo alla disciplina del d.l.vo 19 dicembre 1991 n. 406 attuativo della direttiva 89/440 CE - sia con l'adozione generalizzata di strumenti di attuazione, quali l'appalto concorso e la concessione, in carenza dei presupposti richiesti dalla legge. Ha affermato inoltre la Sezione che la procedura dell'appalto concorso, così come disciplinata dalla legge (art. 4) e dal regolamento (artt. 40 e 91) per l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato, è attivabile nei soli casi di speciali lavori o forniture per i quali l'amministrazione ritenga conveniente di giovare delle iniziative e dei progetti di provate competenze tecniche, artistiche o scientifiche, cosicché l'elemento caratterizzante l'appalto concorso consiste nella innovatività delle soluzioni progettuali proposte, ossia nella capacità creativa delle stesse imprese, caratteristiche tutte non riscontrabili nel caso di lavori di mero consolidamento o manutenzione. Ha ritenuto infine la Sezione che l'affidamento dei lavori in regime di concessione, secondo la previsione dell'art. 1 della legge 24 giugno 1929 n. 1137, si presenta più oneroso per l'amministrazione in quanto, rispetto all'appalto, comporta la corresponsione di un compenso al concessionario, la cui convenienza deve essere adeguatamente vagliata in rapporto agli ulteriori compiti trasferiti; per questa sua onerosità l'istituto trova prevalentemente applicazione nell'esecuzione di ampi ed organici programmi costruttivi ovvero di singole opere di particolare complessità architettonica e funzionale, mentre è inapplicabile per interventi di modesto importo.

¹⁶ In base al disposto dell'art. 14 legge 11 febbraio 1994, n. 109, le amministrazioni aggiudicatrici devono approvare, anche nell'ambito dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio con l'indicazione dei mezzi stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, nonché disponibili utilizzando, in base alla normativa vigente, contributi o risorse dello Stato, delle regioni o di altri enti pubblici. Il programma triennale deve prevedere l'elenco dei lavori per settore, le priorità di intervento, il piano finanziario complessivo e per settore, nonché i tempi di attuazione degli interventi.

¹⁷ Per quel che concerne la progettazione, invece, caratterizzata oggi da un elevato grado di multidisciplinarietà, la circolare ammette soluzioni aperte al fine di valutare caso per caso le decisioni più convenienti per la p.a..

della disposizione intesa a limitare la progettazione preliminare alla sola annualità di riferimento ed a consentire una formulazione del piano per il successivo biennio sulla base di studi più economici e più flessibili potrebbe facilitare il rispetto della norma⁽¹⁸⁾.

L'esigenza di un rafforzamento del concetto di programmazione, comunque, pur attraverso una strumentazione più flessibile, che costituisce il momento attuativo di studi di fattibilità, nonché di identificazione e quantificazione dei bisogni, è contenuta nelle proposte di modifica della legge n. 109 recate dal d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 1997.

In ogni caso, non può revocarsi in dubbio come il principio della programmazione posto a base del citato art. 14 della legge n. 109, essendo confermativo ed integrativo di altro generale principio già presente nell'ordinamento e chiaramente rafforzato dal decreto legislativo 29/93, non possa essere disatteso, ma debba ricevere immediata applicazione anche nel campo dei lavori pubblici, sia pure limitamente all'anno di riferimento; e ciò al fine di non vanificare un complesso di principi il cui rispetto è questione che ha raggiunto oggi il massimo rilievo, trattandosi di evitare dispersione di risorse, parcellizzazione di interventi e di assicurare nel contempo trasparenza e pubblicità all'interno e nell'ambito comunitario.

Il decreto-legislativo n. 29/1993, riprendendo una disposizione introdotta sin dal 1972 dal d.P.R. n. 748⁽¹⁹⁾ rimasta ampiamente inattuata, ha previsto in modo sistematico, all'art. 14, concernente l'indirizzo politico-amministrativo, che il Ministro, anche sulla base delle proposte dei dirigenti generali, definisca gli obiettivi ed i programmi da attuare, indicando le priorità ed emanando le conseguenti direttive generali sull'azione amministrativa e sulla gestione.

La legge 3 aprile 1997, n. 94, innovativa, tra l'altro, della struttura del bilancio dello Stato, ha da ultimo stabilito, all'art. 1, secondo comma, che nell'allegato tecnico, integrativo dello stato di previsione della spesa, siano indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità previsionale, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione.

E ancora l'art. 3, comma 1, della stessa legge fa carico ai Ministri di indicare, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero.

E' questa una disposizione di importanza fondamentale ai fini dello svolgimento di una corretta attività di programmazione: uno dei principali inconvenienti in materia è infatti costituito dalla circostanza che lo stanziamento delle risorse normalmente precede cronologicamente le predisposizioni dei programmi, con la conseguenza inevitabile di una scarsa attendibilità delle previsioni di finanziamento dei programmi stessi e di sfasamenti temporali di questi ultimi.

La programmazione degli interventi rappresenta dunque uno dei caposaldi di indirizzo del nuovo assetto dei lavori pubblici. A questa è strettamente connessa anche la indicazione dei tempi occorrenti per la compilazione dei progetti, atteso tra l'altro che una accorta programmazione può evitare procedure di urgenza che in genere costituiscono aggravio di costi e punti di debolezza per la qualità dell'attività progettuale.

Non può pertanto disconoscersi che l'obbligo di programmazione costituisca un principio ormai consolidato nel nostro ordinamento ed esteso ad ogni tipo di contratti e non solo agli appalti di lavori pubblici.

Un passo in avanti nell'adempimento di tali principi risulta essere stato compiuto dal Ministero dei lavori pubblici nel corso del 1996 attraverso la emanazione della direttiva di cui

¹⁸ Cfr. la relazione presentata a conclusione dell'indagine intersettoriale approvata dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n. 122/94.

¹⁹ L'art. 3 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, (Direttive generali del Ministro) così recitava: "Il Ministro stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione devono ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima, e l'eventuale scala delle priorità per l'azione da svolgere, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle rispettive competenze".

all'art. 14 del decreto legislativo 29/93, che ha fissato obiettivi e priorità, contestualmente attribuendo ai dirigenti quote parti del bilancio dell'amministrazione. Per un maggiore dettaglio al riguardo si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero dei lavori pubblici e, in particolare, al paragrafo 3.2.1.. Può configurarsi inoltre atto di programmazione, a differenza della precedente direttiva che si sostanzialmente in una semplice riproduzione dello stato di previsione della spesa, quella impartita per l'anno 1997 dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni con provvedimento in data 20 febbraio 1997⁽²⁰⁾.

Parimenti, nel settore delle forniture, il d.P.R. 18 aprile 1994 n. 573, che ha approvato il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario, stabilisce, all'art. 6, comma 2, (bando di gara indicativo e avviso di aggiudicazione), l'obbligo per le amministrazioni pubbliche che intendono aggiudicare forniture pubbliche di comunicare entro quarantacinque giorni dall'inizio dell'esercizio finanziario, con un bando di gara indicativo, il totale delle forniture, per settore di prodotti, che esse intendono aggiudicare nel corso dei dodici mesi successivi. Inoltre, l'art. 3 dello stesso d.P.R. n. 573/1994 impone, per i beni occorrenti per il funzionamento delle amministrazioni statali, una ricognizione preventiva del fabbisogno da formularsi da parte del Provveditorato generale dello Stato sulla base della media delle quantità di beni acquistati nel triennio precedente.

Nel campo dei servizi, l'esigenza dell'adozione del principio di programmazione dell'attività contrattuale si ricava dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, di recepimento della direttiva n. 92/50/CEE, che all'art. 4, comma 6, ai fini del calcolo dell'importo stimato dell'appalto per i contratti che presentano carattere di regolarità, considera il complesso di appalti che si prevede di dover affidare in base all'entità dei contratti conclusi nei dodici mesi precedenti, con la previsione delle rettifiche da apportare tenendo conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale.

Nel settore dell'informatica, poi, rilevano in primo luogo l'indicazione testuale dell'art. 14 e dell'art. 9, lettera b, del decreto legislativo 39/93, nonché la circolare 14/93/AIPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri; ma - come ha sottolineato la Corte nell'ultimo referto in materia al Parlamento⁽²¹⁾ - non deve sottovalutarsi l'esigenza, sul piano della buona amministrazione, di una programmazione generale in un contesto, come quello dei sistemi integrati, che necessita di una pianificazione particolarmente accurata.

4.2 Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte

Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte nella materia mostrano serie carenze nell'attività di programmazione da parte della pubblica amministrazione.

Si tratta del fenomeno - che la Corte ha censurato in tutte le sedi e da ultimo, nella precedente relazione al Parlamento - definibile come "programmazione capovolta", caratterizzato dal preventivo stanziamento dei fondi in determinati settori, cui fa seguito l'individuazione di una serie di interventi, spesso elencati in modo generico e disordinato, per utilizzare i finanziamenti disponibili, piuttosto che per definire obiettivi validi in termini di priorità e di fattibilità tecnico-economica.

Come risulta dagli elementi di sintesi che si riportano appresso, le principali ragioni sembrano risiedere principalmente nella debolezza della struttura tecnica e organizzativa chiamate a supportare una tale impegnativa attività. Ma le inadempienze di cui è cenno non possono trovare certa giustificazione nella considerazione che l'attività di programmazione

²⁰ Cfr. il capitolo della presente relazione dedicato al Ministero delle poste e, in particolare, il paragrafo 3.2..

²¹ Cfr. Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997.

potrebbe comportare in qualche modo appesantimenti alla già complessa serie delle procedure da seguire⁽²²⁾.

Al contrario, l'attività di programmazione, se ben ordinata, può conseguire anche lo scopo di anticipare parte dei compiti tecnici ed amministrativi che dovrebbero altrimenti svolgersi al momento dell'adozione della singole delibere di contrattare, alleggerendo così e rendendo più celere di volta in volta l'istruttoria preliminare ai contratti da stipulare. Si dovrebbe, per questa via, limitare l'incidenza del grave fenomeno del troppo frequente ricorso a varianti e rettifiche, con evidente risparmio di spesa. Sotto il profilo economico, poi, si potrebbe raggiungere l'importante obiettivo di assicurare all'Amministrazione la possibilità di far valere una posizione di «contraente forte» e di imporre prezzi di acquisto inferiori ai prezzi correnti di mercato. Un ulteriore risultato positivo potrebbe conseguirsi inoltre sotto l'aspetto della razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso la riduzione del numero delle procedure di gara e dei contratti, nonché degli adempimenti burocratici e contabili, con benefici anche per il monitoraggio della loro esecuzione e per i controlli.

Una tempestiva programmazione può anche evitare che il circuito vizioso costituito dalla tardiva assegnazione dei fondi pregiudichi qualità e tempistica degli interventi, senza necessariamente ipotizzare l'adozione di regimi derogatori degli impegni, quali quello previsto per la esecuzione di programmi di lavori pubblici dall'art. 12, comma 6, della bozza di regolamento predisposta dalla apposita commissione, che considera le somme iscritte nel bilancio provvisorio annuale sulla base del programma, anche in assenza del perfezionamento di obbligazioni verso terzi, impegnate per l'intero arco temporale previsto per l'attuazione dei singoli interventi.

Secondo quanto osservato da vari Uffici di controllo della Corte, il programma finanziario annuale viene raramente realizzato in corso di esercizio dal momento che esso viene approvato dalle Amministrazioni nel secondo semestre; il che comporta che nell'anno di riferimento vengono svolti quasi esclusivamente programmi relativi ad anni precedenti⁽²³⁾.

²² Com'è noto, la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, tra i procedimenti da disciplinare in sede di prima attuazione della legge con appositi regolamenti a norma dell'art. 20, comma 8, indica nell'allegato 1 alla legge stessa: procedimenti per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi (dPR 18 dicembre 1979 n. 696, concernente il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70; d.l.vo 17 marzo 1995 n. 157, recante attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi); procedimenti per l'affidamento di appalti pubblici di forniture (dPR n. 696/1979 sopra richiamato e d.l.vo 24 luglio 1992 n. 358, recante il testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE); procedimenti per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici (dPR n. 696/1979 sopra richiamato; dPCM 10 gennaio 1991 n. 55 recante disposizioni per garantire omogeneità di comportamenti delle stazioni committenti relativamente ai contenuti dei bandi, avvisi di gara e capitolati speciali, nonché disposizioni per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare per l'esecuzione di opere pubbliche; d.l.vo 19 dicembre 1991 n. 406 di attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici; legge quadro 11 febbraio 1994 n. 109 in materia di lavori pubblici; di 3 aprile 1995 n. 101, convertito dalla legge 2 giugno 1995 n. 216, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici); procedimenti per l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori (legge 10 febbraio 1962 n. 57, istitutiva dell'Albo nazionale dei costruttori; legge 8 agosto 1977 n. 584, recante norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità economica europea; legge 19 marzo 1990 n. 55, concernente disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale; dPCM n. 55/1991 sopra richiamato, recante disposizioni per garantire omogeneità di comportamenti delle stazioni committenti relativamente ai contenuti dei bandi, avvisi di gara e capitolati speciali, nonché disposizioni per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare per l'esecuzione di opere pubbliche).

²³ A titolo esemplificativo, si rinvia alla parte della presente relazione dedicata al Ministero dei trasporti e della navigazione e, in particolare, al paragrafo concernente l'attività contrattuale, ove, nell'esporre l'analisi dei dati relativi alla categoria IV (acquisto di beni e servizi) e XII (trasporti, navigazione, comunicazione) e la situazione dei residui, passati nel biennio 1995/96 da 9,813 miliardi a 18,234 miliardi, viene segnalata la persistenza del fenomeno di ritardi nella gestione delle procedure contrattuali, dovuti anche alle difficoltà tecniche di elaborare con precisione programmi e progetti a lunga scadenza.

Da tale situazione discende inoltre la difficoltà per l'Amministrazione e per gli organi di controllo di effettuare un tempestivo riscontro tra obiettivi programmati e risultati della attività, atteso che quest'ultima si caratterizza anziché come una ordinata ed armonica attuazione del programma, come un insieme di stralci gestionali di programmi pregressi.

Tali anomalie - dovute essenzialmente ad un non adeguato funzionamento del circuito programmatico - ovviamente risultano accentuate nel caso in cui si rendono necessari tagli alle disponibilità finanziarie, sicché a caratterizzare le gestioni non sono tanto i programmi predisposti, quanto le risorse economiche del momento, che regolano i tempi di impegno e l'ordinazione delle spese al fine di evitare il passaggio in economia degli stanziamenti.

Una iniziativa in tal senso era stata assunta con la nota del Ministero dei lavori pubblici n.4006/21/AA.GG./92 sulle modalità di gestione delle opere pubbliche. La direttiva aveva posto l'accento sulla necessità che la programmazione dovesse essere fatta su base triennale e prevedere di regola la realizzazione totale degli interventi in tale arco temporale: anche allora il principio risulta ampiamente derogato, come emerge dal prosieguo della presente relazione.

4.3 Le principali anomalie riscontrate

Gravi carenze nello svolgimento di compiti connessi con l'attività di programmazione sono state già evidenziate dalle Sezioni riunite in occasione di una analisi dei rapporti contrattuali tra le Amministrazioni dello Stato e le società appartenenti al sistema delle partecipazioni statali, che ha formato oggetto di un referto trasmesso nel maggio 1993 al Parlamento. Con tale documento, la Corte, nel rilevare l'anomala estensione del ruolo di "supplenza" assunto dalle predette società nei confronti delle amministrazioni statali, specie nel campo dei servizi e prevalentemente sulla base di una disciplina che aveva limitato o escluso il libero gioco della concorrenza⁽²⁴⁾, ha osservato come il fenomeno della committenza all'impresa pubblica da parte dell'Amministrazione statale di attività specialistiche su larga scala, necessitato all'origine del processo di fondazione del sistema delle partecipazioni statali dall'esigenza di far fronte alle carenze strutturali di un'amministrazione chiamata ad operare in un Paese in crescita industriale, non può più trovare giustificazione a fronte di una progressiva estensione e di una tendenziale stabilizzazione nel tempo del fenomeno stesso che, anziché stimolare l'amministrazione pubblica nella ricerca di strutture e di moduli operativi più rispondenti ai compiti da svolgere, ha finito per deresponsabilizzarla. Tanto che, abbassando la soglia minima di governo degli interventi affidati, non è stata spesso in grado di garantire a se stessa nemmeno le attività di programmazione e di verifica dei risultati conseguiti⁽²⁵⁾.

Nel settore dei lavori pubblici, la Corte (nella relazione presentata a conclusione dell'indagine intersettoriale approvata dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n.

²⁴ Il referto, che ha riguardato il tema "le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le Amministrazioni dello Stato", si è basato su un vasto materiale raccolto che ha consentito di fornire al Parlamento un quadro conoscitivo sufficientemente ampio e significativo della complessa e sino allora poco esplorata materia.

La tipologia ed i caratteri dei relativi rapporti contrattuali e concessori emersi dall'esame di un'ampia casistica ha rivelato la necessità di una analisi puntuale sulla compatibilità di detti rapporti con il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche, posto dal Trattato CEE (artt. 90, 92, 222) e confermato dall'art. 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sulla tutela della concorrenza e del mercato.

²⁵ Nel settore dei sistemi informativi, la Corte (cfr. referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997) ha posto in evidenza come la formazione costituisca il momento di transizione dalla "dipendenza tecnologica" alla "autonomia gestionale" dell'Amministrazione. L'esperienza dimostra infatti che buona parte dei fallimenti, in materia informatica, della Pubblica Amministrazione, si sono rivelati tali al momento del passaggio dalla "tutela" offerta dalle imprese fornitrici (soprattutto di hardware, ma sempre più, anche di software dedicato) alla gestione da parte dell'amministrazione.

In genere, infatti, l'inadeguatezza professionale rivelata dall'amministrazione ha impedito, in un primo momento, un effettivo passaggio di consegne nella conduzione dei CED ed, ancor più, dell'intero sistema, per poi, spesso, rendere necessario un nuovo rapporto contrattuale per porre "a regime" la conduzione stessa.

122/94) ha osservato come in molti casi la carenza di programmazione sia talmente accentuata da non permettere nemmeno sotto il profilo puramente formale il confronto tra obiettivi e risultati. Nella relazione vengono evidenziate, ad esempio, fattispecie di programmi a breve termine tuttora in esecuzione dopo oltre venti anni dall'affidamento dei lavori. In altre fattispecie la genericità dei programmi è risultata tale da non consentire seri confronti con le opere realizzate. In alcuni casi la quasi globalità della gestione contrattuale è caratterizzata dal ricorso a procedure d'urgenza, che per definizione rendono difficile qualsiasi verifica. Inoltre, frequenti variazioni di progetto sono volte spesso a far fronte ad errori programmatici. E ancora, sintomatico di discrasie nella programmazione è il finanziamento di interventi prima della loro definizione a livello progettuale.

Sotto il profilo della efficacia e della idoneità delle varie gestioni al conseguimento degli obiettivi prefissati, vi è poi da considerare che alle disfunzioni riscontrate, che presentano una gamma piuttosto ampia - tanto che in alcuni casi, come si è visto, la carenza di programmazione non consente il confronto tra obiettivi e risultati - si vanno ad aggiungere insufficienze nella definizione progettuale che possono riflettersi in senso negativo sulla qualità dell'opera. Tali anomalie comportano, determinando l'adozione di sospensioni e varianti, nonché l'occasione per la formulazione di riserve, una continua ricontrattazione con le imprese aggiudicatrici. Sicché l'assetto pattizio originario viene ad essere stravolto attraverso la ridefinizione degli obiettivi iniziali in funzione di situazioni di emergenza. Non è infrequente il mancato rispetto di elementari regole di diligenza, quali l'esame preliminare dei luoghi e delle situazioni di fatto preesistenti al contratto, nonché la verifica preliminare del progetto ex art. 5 del regolamento n. 350 del 1895 prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Nel settore dell'informatica, poi, come ha posto in evidenza la Corte in occasione del recente referto in materia²⁶), la carenza di un disegno strategico globale, oltre a determinare la parcellizzazione degli interventi, in qualche caso con una precaria applicazione di strumenti ed apparecchiature di adattamento critico rispetto ad un contesto integrato, incide negativamente sulla spesa complessiva del settore.

Va ricordato, a titolo esemplificativo, che l'assenza di validi criteri di programmazione presso il Ministero di grazia e giustizia ha comportato il ricorso a sistematici riconoscimenti di debito in relazione all'acquisizione di servizi, quali la locazione e la licenza d'uso, la manutenzione e l'assistenza sistemistica. I pagamenti connessi a riconoscimenti di debito (16,5 miliardi) hanno costituito nel 1995 oltre il 20% dei pagamenti totali relativi alla categoria XI dello stato di previsione della spesa del Ministero. In proposito va ricordato che nel febbraio 1997 la Sezione del controllo ha deliberato su una indagine concernente la gestione della spesa per l'informatica nel periodo 1992-1995 presso il Ministero di grazia e giustizia.

Carenze nella realizzazione di un'azione coordinata in materia di informatica da parte del Ministero di grazia e giustizia, soprattutto nell'ambito della giustizia penale, sono state rilevate dalla Corte nel richiamato referto al Parlamento sui sistemi informatici. Il ritardo con il quale si è provveduto a dotare l'ufficio del responsabile per l'informatica di una struttura propria ha poi contribuito a favorire una logica dell'emergenza, volta a soddisfare le esigenze contingenti del singolo ufficio senza una preventiva configurazione di un piano operativo globale.

Macroscopiche carenze sono emerse, inoltre, nella fase di pianificazione della intera attività contrattuale svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale per la realizzazione del progetto informatico, già denominato «teleporto del lavoro» ed ora, in una nuova configurazione, S.I.L. Sistema integrato lavoro.

La materia ha formato oggetto di una indagine svolta nel quadro di un programma di controllo sulla gestione, approvato con la deliberazione n. 122 del 1994 riguardante i servizi in economia ex d.P.R. 71/1988 ed i contratti per acquisti di attrezzature informatiche ai sensi decreto legislativo n. 39/1993, i cui risultati sono stati resi nella relazione approvata con la

²⁶ Cfr. Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997.

deliberazione n. 172, nell'adunanza del 10 maggio 1996 della Sezione. Con la stessa deliberazione è stato ordinato che la relazione resa venisse comunicata, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche al Ministero del tesoro, all'AIPA ed alla Procura regionale della Corte dei conti.

La Sezione medesima ha disposto, altresì, che l'Ufficio di controllo sottoponesse ad ulteriore attività di verifica e monitoraggio gli sviluppi della gestione «S.I.L.», sia sul piano progettuale, sia su quello operativo.

La mancanza di una reale programmazione e progettualità con specifica delle fasi graduali dell'automazione avevano infatti determinato complesse vicende, con uno stallo gestionale che aveva inciso negativamente sulla attuazione del progetto e causato un sensibile incremento dell'ammontare della spesa, tanto da indurre le Sezioni riunite della Corte a recepire le valutazioni negative fatte in sede di controllo successivo sotto il profilo gestionale dell'economicità.

Un cenno merita altresì la problematica relativa all'attuazione della legge 7 febbraio 1992, n. 140, concernente interventi per la realizzazione di opere di rilevanza nazionale nel settore dell'irrigazione. Sul punto la Corte ha posto l'accento sulla mancanza di un efficace momento programmatico che coinvolgesse, eventualmente attraverso il ricorso allo strumento della conferenza dei servizi, tutti i portatori dei vari interessi in gioco (cfr. il capitolo dedicato al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, par. 2.5.).

Anche nel campo delle forniture, l'assenza di validi ed efficaci criteri di programmazione degli acquisti e della relativa spesa è spesso causa di sprechi ed anomalie⁽²⁷⁾.

Sempre sotto il profilo programmatico delle scelte in materia di forniture, merita un approfondimento il tema dell'adeguamento degli strumenti operativi per il coordinamento della domanda pubblica, anche per quel che concerne la disciplina dei procedimenti di competenza del Provveditorato generale dello Stato in conformità ai principi contenuti nel regolamento approvato con il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 573, recante norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

5. La progettazione

E' in questa fase che gli obiettivi delineati con la programmazione, rispettando i principi di efficacia, efficienza ed economicità, si dovrebbero tradurre nelle soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e maggiore tempestività di attuazione, sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione⁽²⁸⁾.

E poiché la progettazione spesso richiede professionalità che abbracciano diverse discipline ed esperienze specifiche da calibrare in un unico contesto per conseguire i risultati di cui sopra è cenno, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 ottobre 1996 - concernente indirizzi operativi e chiarimenti sulla disciplina transitoria di talune norme della legge quadro sui lavori pubblici - lascia all'amministrazione, a differenza della programmazione, soluzioni aperte che non escludono apporti esterni, da valutarsi di volta in volta sulla base della convenienza.

Sulla stessa linea ragionativa si è posta la Corte che, con riguardo ai sistemi informatici dell'amministrazione, ha avuto modo di operare una netta distinzione fra la dipendenza tecnologica, da superare attraverso una adeguata pianificazione ed una sufficiente capacità progettuale, ed una valida allocazione all'esterno di realizzazione di prodotti o resa di servizi di cui fruire⁽²⁹⁾.

²⁷ Dagli atti delle Commissioni e dei Comitati di studio della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, La riforma della pubblica amministrazione, Vol IV, I contratti della pubblica amministrazione, 1994.

²⁸ Cfr. la relazione presentata a conclusione dell'indagine intersettoriale approvata dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n. 122/94.

²⁹ Cfr. Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997.

In tema di progettazione, la predetta circolare 7 ottobre 1996 ha stabilito, qualora l'iter di approvazione dei progetti affidati anteriormente al 3 giugno 1995 non avesse consentito l'oggettiva possibilità di indire la gara entro il termine del 30 settembre 1996, l'adeguamento di tali progetti alle norme di cui all'art. 16 della legge n. 109/94. Alla stregua di quanto sopra, con la circolare in parola sono stati invitati gli uffici a completare i progetti di cui disponevano, nella considerazione che tale livello di completezza non costituisse una innovazione della legge n. 109, in quanto già previsto nella precedente normativa. Eliminate nella seconda versione le norme sull'appalto integrato, queste sono state richiamate solo in relazione alla necessità di adeguare i vecchi progetti, ma a condizione che essi siano relativi a lavori complessi o di particolare tecnologia.

L'esigenza di un intervento interpretativo decisivo per risolvere i noti problemi di applicazione della legge nell'attesa del regolamento non può certo dirsi compiutamente soddisfatta con l'emanazione della predetta circolare; malgrado ogni tentativo svolto, infatti, la persistente mancanza del regolamento ha reso infatti estremamente incerta la cornice entro la quale le amministrazioni debbono efficacemente operare.

In ordine alle problematiche quotidiane della progettazione, l'esperienza applicativa ha mostrato come spesso sia stata disattesa l'esigenza di assicurare la precisione del progetto esecutivo, al fine di evitare la lievitazione dei prezzi, corredando il progetto stesso di tutti gli elementi previsti dal D.M. del 1895 e dalle leggi successive ed in particolare delle indagini geognostiche, dai rilievi della rete dei servizi del sottosuolo, dello studio di impatto ambientale, ove prescritto, del cronoprogramma.

Secondo quanto è emerso dalle relazioni di diversi Provveditorati alle OO.PP., acquisite nel corso dell'indagine della Corte, le stazioni appaltanti dello Stato hanno posto in gara elaborati progettuali talvolta non idonei rispetto alle varie tipologie di intervento da effettuare.

Sempre in tema di progettazione, un altro aspetto che la Corte ha preso in considerazione nel citato referto sull'informatica è quello dell'affidamento della fornitura di prodotti o della prestazione di servizi al medesimo aggiudicatario del progetto, ovvero dello studio di fattibilità. Al riguardo, il decreto legislativo 39/93 stabilisce un limite soltanto per i contratti di grande rilievo, mentre la direttiva 92/50 CEE ammette tale ipotesi, prevedendo il c.d. "concorso di progettazione" e l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, mediante procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di bando di gara, proprio nel caso in cui l'appalto consegua ad un concorso di progettazione e debba essere aggiudicato ad uno dei vincitori del suddetto concorso.

Poichè, peraltro il decreto legislativo 157/95 prevede espressamente una incompatibilità tra affidamento della progettazione ed affidamento degli appalti pubblici relativi ai lavori o ai servizi progettati, si suole distinguere fra "studio di fattibilità", avente caratteristiche programmatiche generali e "progetto" che presenta invece caratteristiche prettamente operative in ordine alle scelte effettuate con il primo.

L'indagine intersettoriale promossa dalla Corte, pur nell'incompletezza dei dati forniti dalle Amministrazioni controllate, ha posto in luce come il ricorso a progettazioni esterne nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato abbia assunto una certa consistenza sotto i profili qualitativo e quantitativo nell'arco di tempo considerato.

Chiaramente, mentre il ricorso alla progettazione esterna è giustificabile per le piccole stazioni appaltanti, scarsamente dotate di personale tecnico, una soluzione analoga è meno comprensibile per quelle strutture come le Soprintendenze e i Provveditorati, chiamate istituzionalmente a svolgere compiti progettuali ed operativi.

Il rapporto tra il numero dei progetti realizzati con professionalità presenti nell'Amministrazione e quello riguardante l'affidamento di incarichi esterni, può essere riguardato, pur con tutte le cautele del caso e tenendo presenti altri fattori, come un indicatore di economicità della gestione. Tale rapporto, poi, se integrato con altri indicatori, quali la qualità delle progettazioni, il grado di attuazione dei progetti ed i relativi tempi, la frequenza del ricorso

alle varianti, il contenzioso derivante da errori di progettazioni, può fornire un'utile informativa sul grado di efficienza ed efficacia nella realizzazione dei programmi.

Dall'indagine più volte richiamata è così emerso come non sia infrequente la mancata o tardiva utilizzazione dei progetti; in particolare, in più di qualche caso, a distanza di anni dalla consegna del progetto, non risulta affidata la relativa esecuzione, nè pubblicato il bando di gara.

La gestione degli interventi in questione può prestarsi pertanto a censure anche sotto il profilo della scelta dei progettisti esterni, per non aver questi fornito un prodotto idoneo, abbisognevole di successivi adeguamenti. E' da notare poi che spesso le carenze progettuali determinano ritardi nell'appalto dei lavori, nonchè la lievitazione dei costi delle opere.

Sarebbe in definitiva auspicabile un maggior rigore nella verifica da parte dell'Amministrazione della validità dei progetti anche attraverso l'esercizio dei poteri di vigilanza e di intervento in corso di opera. Emblematico di comportamenti difformi appare invece il caso del riconoscimento di una sorta di "franchigia a piè di lista" per errori progettuali ad una società concessionaria per la progettazione ed esecuzione di opere. Si è trattato, in particolare, di una clausola contenuta nel terzo atto aggiuntivo alla originaria convenzione stipulata il 24 aprile 1986 dal Ministero dei lavori pubblici con la "EDIL PRO S.p.A." del Gruppo IRI-ITALSTAT per l'affidamento in concessione unitaria - ai sensi dell'art.2 della legge n. 16/1985- della progettazione ed esecuzione degli interventi che richiedevano l'apprestamento di opere di sicurezza nell'ambito del programma quinquennale per la realizzazione di nuove sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri, che la Sezione del controllo - III Collegio, con deliberazione n.72/96, ha dichiarato la non conforme a legge⁽³⁰⁾.

Tra le varie carenze, la Corte ha avuto modo di osservare che spesso nelle situazioni di necessità ed urgenza la deroga alle procedure ordinarie viene estesa sino a comprendere la redazione dei verbali di somma urgenza ex art. 70 del r.d. 350/1895, che vengono predisposti in ritardo rispetto al verificarsi degli eventi, e la compilazione di perizie e progetti, che avviene in sede esclusivamente consuntiva⁽³¹⁾.

La Corte ha osservato che il ricorso alle procedure derogatorie - consentito peraltro soltanto in presenza di situazioni di emergenza obiettivamente accertate - non significa che l'attività amministrativa possa essere svolta senza regole. Il quadro emergente dalla documentazione prodotta dall'analisi effettuata e le contraddittorie motivazioni ("rectius" giustificazioni perché per la maggior parte espresse dopo la esecuzione dei lavori e non in atti antecedenti) illustra invece una utilizzazione della deroga che di fatto sottrae l'operato dell'Amministrazione a qualsiasi sindacato successivo. In sostanza, la questione che qui rileva riguarda l'interpretazione dell'art.70 del r.d. 350/1895. La norma - come noto - è l'archetipo dei moduli operativi collegati alle situazioni necessitate e in quanto tale costituisce non solo modello di riferimento, ma anche parametro di stretta interpretazione, di guisa che la sua già ampia duttilità non può essere ulteriormente incrementata dall'operatore. Essa in realtà costituisce il miglior temperamento delle esigenze di immediata operatività collegate ad eventi eccezionali con i principi di trasparenza, economicità ed efficacia. Così accanto al primario profilo dell'intervento immediato in deroga a tutti i principi contrattuali della materia, l'art. 70 richiama l'esigenza di verbalizzare immediatamente lo stato dei luoghi e di definire in tempi ristrettissimi la perizia progettuale, unico elemento per assicurare un effettivo sindacato sia a livello di amministrazione attiva che di controllo.

³⁰ La clausola, contenuta nell'art.4 dell'atto convenzionale del terzo atto aggiuntivo alla originaria convenzione, prevedeva che "qualora dalla contabilità finale risulti, per errori nella predisposizione dei computi metrico-estimativi, un importo complessivo dei lavori superiore del 10% (dieci per cento) rispetto alla previsione di stima, il corrispondente importo in eccedenza rispetto a tale limite percentuale resta a totale carico della concessionaria...".

³¹ Cfr. deliberazione n. 40/97, con la quale la Sezione del controllo, nell'adunanza 19 novembre 1996, ha deliberato la relazione in data 12 luglio 1996, nonchè la relazione integrativa in data 14 ottobre 1996, concernenti la gestione del magistrato per il Po per l'anno 1995.

Sicchè il rinvio di questi indefettibili adempimenti non solo non è giustificabile con alcun motivo di urgenza e di efficacia, ma può pregiudicare sia la definizione degli interventi, sia il controllo sulla spesa.

Conseguenzialmente, la mancata redazione del verbale di somma urgenza nei tempi previsti dall'art. 70 e la compilazione tardiva o addirittura a consuntivo di perizie contrattuali costituiscono una violazione del principio di trasparenza che di fatto preclude un elemento di raffronto indispensabile per verificare proficuamente l'operato della Amministrazione. Il comportamento è lesivo anche sotto il profilo della economicità per la sua incidenza sulla corretta determinazione della spesa, atteso il rischio che anche il prezzo venga determinato a consuntivo.

6. Il rispetto delle regole di concorrenza

6.1 Profili generali

Gli elementi acquisiti confermano il perdurare di comportamenti non conformi alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti, con specifico riferimento alle regole della concorrenza e del mercato.

L'orientamento verso il sistema della trattativa privata in luogo delle forme concorsuali è risultato inoltre tale da incidere negativamente sia sulla trasparenza dell'attività dell'Amministrazione, sia sulla congruità dei prezzi, atteso che per tale ultimo profilo la mancata competizione tra i diversi operatori economici rende difficile l'acquisizione di elementi idonei per procedere a valutazioni che rispettino il principio di economicità.

Una politica efficace in materia di appalti pubblici presenta infatti notevole rilievo anche per il raggiungimento degli obiettivi del mercato unico, potendo determinare risparmi da considerare con particolare attenzione nel contesto delle politiche di riduzione dei disavanzi pubblici. Ciò senza dire che una politica più aperta in materia può comportare anche il beneficio, attraverso procedure di aggiudicazione non discriminatorie e trasparenti, di una riduzione del rischio di frode e di corruzione nell'amministrazione pubblica.

Il noto Libro verde "Gli appalti pubblici nella Unione Europea", presentato il 27 novembre 1996 dalla Commissione U.E., offre al riguardo interessanti spunti di riflessione. Secondo il documento una politica efficace in materia di appalti pubblici è fondamentale per il raggiungimento di importanti obiettivi dell'Unione, quali l'innescio di una crescita sostenuta a lungo termine, la creazione di occupazione, lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le opportunità offerte dal mercato e di sostenere efficacemente la concorrenza sui mercati globali, nonchè la fruizione da parte dei contribuenti e degli utenti di servizi pubblici di migliore qualità a minor costo. Per essere efficace la politica degli appalti deve a sua volta mirare essenzialmente a predisporre le condizioni di concorrenza necessarie affinché gli appalti pubblici siano aggiudicati senza discriminazioni, pervenire ad un'utilizzazione razionale del denaro pubblico attraverso la scelta dell'offerta migliore, rendere accessibile ai fornitori un mercato unico che offra importanti sbocchi e rafforzare così la competitività delle imprese europee.

In ordine alla trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti ed ai problemi del recepimento parziale ed incompleto delle direttive in materia da parte degli Stati membri, nonchè dell'impatto economico relativamente debole registrato da detta politica, la Commissione ha sviluppato, tra l'altro, alcune riflessioni sul tema dei mezzi per migliorare l'accesso agli appalti attraverso gli strumenti dell'informazione e della formazione, nonchè lo sviluppo di procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti.

In particolare, nel libro si pone in evidenza come un gran numero di pubbliche amministrazioni non dimostri una conoscenza approfondita degli adempimenti imposti in materia dalla normativa comunitaria ed interna, mentre appaltatori e fornitori e, specialmente le piccole e medie imprese, sembrano spesso non conoscere il potenziale offerto dal mercato. Un compito rilevante deve essere quindi assegnato alla formazione ed all'informazione, da potenziare adeguatamente. Più partitamente, un ruolo decisivo viene riconosciuto alle procedure elettroniche,

il cui sviluppo è ormai condizione indispensabile per accrescere la trasparenza e migliorare l'accesso agli appalti pubblici.

La Commissione ha sottolineato anche che la corretta applicazione della normativa comunitaria consentirebbe l'ulteriore beneficio costituito da una migliore utilizzazione delle risorse comunitarie, come quelle provenienti dai fondi strutturali e regionali, dagli appalti aggiudicati dalle stesse istituzioni comunitarie ovvero finanziati con risorse comunitarie.

Di fronte alla concorrenza internazionale sempre più forte, a seguito anche all'entrata in vigore del nuovo Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, ritiene infine la Commissione che il successo delle imprese europee è in buona parte legato alla capacità di innovazione, oltre che ad una visione più aperta e moderna dei rapporti in materia.

Una maggiore apertura s'impone ormai per effetto della progressiva globalizzazione dei mercati: l'Accordo OMC sugli appalti pubblici, firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994, ratificato dalla Comunità Europea, oltre che da vari Stati ed entrato in vigore il primo gennaio 1996⁽³²⁾, ha mutuato la maggior parte delle regole di aggiudicazione degli appalti in vigore nella Comunità Europea sulla base della direttiva del Consiglio n.92/50, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995 e delle direttive nn. 90/531 e 93/38, recepite con il decreto legislativo n. 158 del 17 marzo 1995.

La nuova normativa dell'Accordo OMC peraltro, per alcuni profili, non trova perfetta rispondenza con le direttive comunitarie, tanto che la Commissione Europea ha messo a punto una proposta di armonizzazione fra le direttive C.E. e l'Accordo OMC al fine di adeguare le direttive per quanto principalmente concerne le "soglie" finanziarie che non coincidono con quelle dell'Accordo, più favorevoli nei confronti dei Paesi extra U.E. rispetto a quelli comunitari.

E' importante notare come la generalizzazione delle regole comunitarie, quali quelle poste a presidio della informazione e della trasparenza, non possa non produrre concreti vantaggi per gli operatori economici del settore degli appalti pubblici, sia nell'ambito nazionale, sia in quello comunitario ed anche all'esterno di esso, ponendo gli stessi in una posizione migliore ai fini di una effettiva tutela della concorrenza e di una più compiuta conoscenza dei comportamenti dell'amministrazione pubblica e dei suoi criteri di valutazione. Analoghe sono poi sia le modalità che gli operatori stessi sono chiamati a rispettare, sia le tecniche di costruzione dei parametri di riferimento per valutare le gestioni amministrative relative all'attività contrattuale.

La Corte, al riguardo, seguendo un orientamento da tempo consolidato nelle aree del referto e del controllo, ha ripetutamente richiamato i principi basilari della materia allo scopo di conformare l'azione della P.A. al rispetto della legge e, più di recente, della correttezza e della convenienza.

Può dirsi che il filone comune più chiaro e fermo di tale giurisprudenza sia proprio quello della tutela della concorrenza: le pronunce più antiche e frequenti della Sezione Controllo Stato attengono infatti alla eccezionalità del ricorso alla trattativa privata - visto come sintomatico di mancanza di concorrenza - rispetto al principio di base stabilito prima dall'art. 41, n. 2, della

³² L'accordo sugli appalti pubblici fa parte di altri accordi e intese stipulati a Marrakesh il 15 aprile 1994 alla conclusione dei negoziati Gatt dell'Uruguay Round avviati a Punta del Este nel 1986, che, com'è noto, vincola esclusivamente i Paesi firmatari: le concessioni in esso previste si applicano, perciò, agli Stati cui sono state offerte su una base di reciprocità e non si estendono automaticamente a tutte le Parti Contraenti dell'OMC. Gli accordi di Marrakesh sono stati ratificati dall'Italia con la legge 29 dicembre 1994, n. 747.

L'Accordo è stato ratificato dalla Comunità Europea e dai suoi quindici Paesi Membri (Decisione del Consiglio U. E. del 22 dicembre 1994, pubblicata nella G.U.C.E. L 336 del 23 dicembre 1994) e, per le parti di competenza degli Stati Membri ed inoltre dai seguenti Paesi: Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Israele, Corea del Sud, Norvegia e Svizzera.

legge della contabilità di Stato e, poi, dalla specifica disciplina comunitaria di settore, distintamente per i lavori, le forniture ed i servizi³³).

Secondo tale orientamento - che trova un preciso fondamento sia nel precetto costituzionale contenuto nell'art. 41 della Carta costituzionale, sia nel principio affermato dall'art. 3 del Trattato istitutivo della CEE - l'esigenza di garantire la "par condicio" tra tutti i soggetti economici interessati all'aggiudicazione dei lavori relega la trattativa privata al ruolo di istituto eccezionale e, in quanto tale, utilizzabile solo nelle ipotesi espressamente consentite e nella stretta osservanza dei limiti e condizioni prescritti dall'ordinamento. E ciò al fine anche di soddisfare l'interesse pubblico alla definizione di prezzi vantaggiosi per l'amministrazione, in quanto scaturenti dal libero gioco del mercato³⁴).

Parallelamente al completarsi della disciplina comunitaria relativa agli appalti di lavori, forniture e servizi ed all'introduzione nell'ordinamento interno del principio di libera concorrenza operato dalla legge 10 ottobre 1990 n. 287 sulla disciplina della concorrenza e del mercato, la Corte ha potuto ampliare lo spettro del suo controllo sino a comprendere tra i parametri di valutazione dell'operato dell'amministrazione i principi comunitari di libera circolazione delle merci (art.30 del Trattato); il diritto di stabilimento (art. 52 e segg. del Trattato) la libera circolazione di servizi (art.60 del Trattato), le intese vietate e le situazioni di abuso di posizione dominante, principi tutti che in definitiva sono espressione e specificazione del più generale principio di tutela della libera concorrenza (artt.3 e 7 del Trattato), che secondo una consolidata giurisprudenza deve comunque ritenersi applicabile anche sotto la soglia delle direttive comunitarie.

In tale quadro, va rammentato anche che le norme e i relativi principi ora richiamati sono stati ritenuti dalla Corte di generale applicazione nel comparto della legislazione nazionale sui lavori pubblici³⁵), ivi comprese, qualora compatibili, le norme riguardanti le concessioni di costruzioni, nonché quelle concernenti l'affidamento di lavori in economia, con l'estensione quindi anche agli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria³⁶).

E nella stessa ottica di salvaguardia della concorrenza, va ricordata la determinazione n. 153 del 23 novembre 1993, che ha dato luogo da parte della Corte ad un caso di disapplicazione di legge nazionale per contrasto con la normativa comunitaria.

6.2 Concorrenza e appalti di lavori

Tra gli obiettivi del programma d'indagine approvato dalla Corte con la richiamata delibera 122/94, vi era anche quello di verificare il rispetto delle norme in tema di libera concorrenza, pubblicità e trasparenza, nonché di individuare eventuali meccanismi elusivi dei precetti contenuti nelle norme poste a tutela di tali principi ed in particolare di quelle comunitarie formulate a salvaguardia della libera concorrenza.

Dall'indagine emerge in modo chiaro che nella Amministrazione statale non è dato spesso verificare una applicazione coordinata e uniforme della normativa e dei principi comunitari.

Tra le cause di tale anomalia, nella relazione della Corte è indicata anche la mancata definizione di adeguati programmi di formazione sui profili applicativi del diritto comunitario e del significato concreto della tutela della concorrenza.

L'indagine ha inoltre consentito di accertare che la deroga alle regole della concorrenza può derivare anche: dal frazionamento delle commesse di spesa; dalla adozione di non corretti

³³ Sempre a livello comunitario, l'intero settore degli appalti pubblici è sottoposto, in linea generale, a tutte le norme contenute nei Trattati istitutivi delle Comunità, concernenti la libera circolazione delle merci, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

³⁴ Cfr. pronuncia della Sezione controllo Stato n. 37 del 1991.

³⁵ Nell'ambito dei lavori pubblici questi principi sono stati affermati e specificati soprattutto attraverso tre direttive generali succedutesi nel tempo: la 71/305; la 89/440 e la 93/37.

³⁶ Cfr. altresì la determinazione n. 18 del 1993, che uguali principi ha affermato anche con riferimento all'art. 9 c. II lettera della legge n. 127/1993.

criteri di aggiudicazione delle commesse, soprattutto attraverso i liberi moduli della trattativa privata e la utilizzazione di meccanismi di scelta non selettivi; la frequenza del ricorso alle procedure di urgenza o di somma urgenza; l'eccessivo ricorso alla procedura di secretazione delle opere.

Per quel che concerne, infine, l'istituto della esclusione automatica delle offerte anomale, già censurato dalla Corte di giustizia per contrasto con l'art. 30, comma 4, della direttiva comunitaria n. 93/37, è noto che l'art. 21, comma 1 bis, della legge n. 109/94 ha trasformato da facoltativo ad obbligatorio il meccanismo di esclusione delle offerte anomale fino al 31 dicembre 1996, con la conseguenza che le stazioni appaltanti avrebbero dovuto procedere alla disapplicazione della norma nazionale. L'istituto, infatti, ispirato dall'esigenza di combattere le offerte anormalmente basse, è già stato in passato ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con i principi comunitari perché non consente un trasparente contraddittorio con le imprese, demandando ad una aleatoria media tra le offerte la verifica di congruità delle condizioni contrattuali.

Scaduto con il 1° gennaio 1997 il periodo transitorio, nel quale ai fini della automatica esclusione dalle gare di appalto venivano considerate anormalmente basse le offerte che avessero superato il quinto della media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 28 aprile 1997, registrato alla Corte dei conti il 6 maggio 1997 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del successivo 8 maggio, n. 105, si è provveduto a determinare, ai sensi del citato art. 21, comma bis, della legge n. 109, il limite oltre il quale le offerte di appalto devono considerarsi anomale. Tale disposizione prevede che il predetto limite debba essere fissato "sentito l'Osservatorio dei lavori pubblici". La mancata costituzione dell'Osservatorio, peraltro, non ha impedito la emanazione dell'atto, atteso il principio, come si legge nella parte motiva del decreto, per cui l'assenza o l'impedimento di un organo consultivo previsto normativamente non può precludere l'adozione dei provvedimenti amministrativi imposti dalla legge o necessari a soddisfare pubblici interessi.

L'atto di cui sopra è cenno, fondandosi sui dati raccolti dal Ministero in ordine all'andamento delle gare espletate nell'anno precedente, non ritenuti idonei per la loro eterogeneità a consentire nell'attuale situazione di mercato l'individuazione di un livello di anomalia unico per tutte le fattispecie concorsuali sul territorio nazionale, ha ancorato il giudizio di anomalia del ribasso alle caratteristiche di specie della singola gara, fissandolo in una misura pari alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

Tornando ai risultati dell'indagine espletata dalla Corte, le anomalie incidenti sulla trasparenza sono risultate principalmente legate: all'abuso del ricorso a procedure di urgenza, senza che i relativi verbali e perizie fossero tempestivamente compilati; alle frequenti variazioni di progetto, spesso dovute ad errori programmatici e gestionali; alla mancata ostensione dei criteri alla base della determinazione dei prezzi o l'adozione di prezzi speciali non aggiornati.

In diverse fattispecie, la Corte, in sede di controllo sulla gestione, ha avuto occasione di rilevare l'anomalia del ricorso al sistema in economia, non rinvenendosi le condizioni di asserita urgenza e/o riservatezza delle opere, in relazione alle direttive comunitarie in materia di lavori e alle procedure NATO inerenti alle gare internazionali (cfr. Deliberazione n. 5/96 della Sezione del controllo).

Tra i fenomeni lesivi del principio di economicità, oltre alle cennate limitazioni della concorrenza, che possono impedire alla Amministrazione la scelta delle soluzioni più convenienti tra quelle che si presentano sul mercato, l'analisi svolta ha evidenziato il coinvolgimento del contraente nella elaborazione dei progetti e delle relative condizioni economiche, fenomeno quasi generalizzato nelle vecchie concessioni; la progressiva perdita nel contratto di appalto del carattere di normale alea per l'affidatario, attraverso l'alleggerimento di alcuni rischi a carico dell'appaltatore connaturati all'esercizio della attività di impresa; la mancata adozione di puntuali

tecniche di monitoraggio economico e gestionale, con la conseguente difficoltà di governo della spesa.

6.3 Concorrenza e appalti di servizi

Tra le tematiche sulla concorrenza affrontate dalla Sezione controllo Stato nell'esercizio 1996, assumono particolare rilievo quelle concernenti il procedimento di aggiudicazione degli appalti di servizi. Con deliberazione n. 4/97, adottata nell'adunanza del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo -III Collegio- ha dichiarato non conformi a legge tredici decreti ministeriali facenti parte della gestione contrattuale degli appalti di servizi, affidati nel corso del 1994 dal Ministero dei lavori pubblici - Direzione generale del coordinamento territoriale (DI.CO.TER.) - ed aventi ad oggetto l'espletamento di indagini e ricerche in materia di coordinamento territoriale.

Trattandosi di atti rientranti tutti, a seconda dell'importo, o nelle tipologie elencate nell'allegato I A alla direttiva 92/50/CEE in tema di appalti pubblici di servizi, o nella disciplina di cui alla contabilità generale dello Stato, è stato censurato il mancato espletamento di procedure concorsuali per l'aggiudicazione dei singoli appalti di servizi, ritenendosi del tutto ininfluenti le giustificazioni rese a posteriori dall'Amministrazione.

In particolare, è risultato che tutti gli appalti erano stati affidati a trattativa privata e che per alcuni di essi, di importo superiore alla soglia comunitaria (200.000 ECU, corrispondenti all'epoca a L. 332 milioni circa), non erano state applicate le disposizioni della direttiva 92/50/CEE (Allegato IA), concernente le procedure di aggiudicazione degli appalti di pubblici servizi.

Nelle fattispecie considerate, invero, è stata accertata la reiterazione indiscriminata di comportamenti non conformi alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti, con specifico riferimento alle regole della concorrenza e del mercato, non sembrando che l'Amministrazione avesse adeguatamente valutato la portata della nuova disciplina degli appalti pubblici di servizi, introdotta dalla direttiva 92/50 CEE, direttamente applicabile dal 1° luglio 1993 e poi recepita formalmente nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 157 del 1995.

La Sezione ha rilevato in proposito come i servizi di indagine, ricerca e consulenza oggetto delle convenzioni all'esame rientrassero tutti nelle tipologie elencate nell'allegato IA alla Direttiva di cui è cenno e i relativi provvedimenti non motivassero in alcun modo il mancato espletamento di procedure concorsuali per l'aggiudicazione dei singoli appalti di servizi³⁷).

Ma anche a prescindere dal mancato richiamo formale alle norme derogatorie di cui è cenno, le diverse fattispecie esaminate sono risultate carenti dei requisiti essenziali per giustificare sul piano sostanziale la loro applicazione.

³⁷ Del tutto ininfluenti sono state considerate le giustificazioni rese in risposta ai rilievi istruttori dell'Ufficio di controllo, non trovando nessun riscontro testuale, sia pure indiretto o parziale, nella parte motiva dei singoli provvedimenti. In proposito è stata richiamata, per gli appalti «sopra soglia», una pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza n. 1257 in data 4 novembre 1994), secondo la quale l'Amministrazione, qualora abbia affidato un appalto a trattativa privata e non si sia avvalsa dei poteri previsti dalla normativa comunitaria, non può giustificare «ex post» l'avvenuto affidamento a trattativa privata assumendo la sussistenza dei relativi presupposti, atteso che l'apprezzamento delle ragioni tecniche deve essere oggetto di specifiche valutazioni da effettuare negli atti amministrativi che escludono la gara.

Non può essere condivisa l'affermazione portata dall'Amministrazione a sostegno della tesi contraria secondo la quale le convenzioni implicano lo svolgimento di un'attività di consulenza e di collaborazione tipicamente intellettuale che, in quanto tale, non troverebbe riscontro nella richiamata Direttiva comunitaria. La lettura dell'allegato IA alla Direttiva medesima, il quale riporta i cosiddetti «servizi prioritari», sottoposti per intero alle nuove norme di aggiudicazione degli appalti, fornisce elementi testuali univoci per ritenere che tutte le convenzioni stipulate dalla DI.CO.TER soggiacciono alla disciplina comunitaria: in detto elenco si rinvencono al n. 8 «servizi di ricerca e sviluppo», al n. 11 «servizi di consulenza gestionale» ed affini e al n. 12 «servizi attinenti all'urbanistica ed alla paesaggistica». Inoltre, nel testo ONU di riferimento, denominato «classification centrale des produits», tali attività sono esplicitamente classificate come intellettuali.

Del resto, per gli appalti riconducibili alla normativa comunitaria, la disposizione concernente le ragioni tecniche trova applicazione in casi del tutto particolari, come quello di prestazioni infungibili o rese in posizioni monopolistiche e, comunque, in fattispecie dalle quali non può restare estranea la considerazione della qualità del soggetto³⁸).

L'Amministrazione dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n.20/1994, ha comunicato di aver interrotto i rapporti contrattuali e di aver attivato la procedura di riconoscimento di debito nei confronti delle prestazioni già rese.

La Sezione ha, altresì, esaminato la problematica dell'applicazione della normativa comunitaria in tema di appalti pubblici di servizi anche nei confronti di Enti quali le Università e gli organismi di ricerca pubblici. Al riguardo, il Collegio ha ritenuto che nei confronti dei cennati organismi di diritto pubblico, in quanto soggetti operanti nell'ambito del mercato dei servizi di ricerca e di consulenza, sono da applicarsi le norme in tema di concorrenza anche nell'ipotesi che i medesimi beneficino di un diritto esclusivo in virtù di disposizioni legislative o regolamentari.

Circa i criteri per l'affidamento delle progettazioni, come è noto, la direttiva 92/50 ha innovato la materia delle prestazioni di lavoro autonomo di natura intellettuale, considerate come appalti di servizi. In particolare, per l'affidamento dei servizi di ingegneria compresi nell'allegato n. I alla direttiva stessa è previsto l'obbligo delle procedure di gara per importi superiori ai duecentomila ECU. La classificazione comunitaria esige la revisione di una prassi amministrativa, sinora caratterizzata dalla disapplicazione delle norme di contabilità di stato in materia di affidamento di contratti di prestazioni intellettuali. L'“*intuitus personae*” non dovrebbe essere più ritenuto criterio sufficiente per sottrarre alla concorrenza un settore, sino ad oggi riservato a qualificazioni professionali di fiducia dell'Amministrazione.

In occasione del controllo sulla gestione delle operazioni di dismissione IMI ed INA, la Corte, con apposite deliberazioni (n. 155/96 e n. 39/97), si è altresì pronunciata sulla assoggettabilità della scelta del collocatore e del valutatore di titoli azionari di società a partecipazione statale alla direttiva in materia di appalto di servizi pubblici n. 92/50/CEE, recepita con D.Lgs. n. 157/95.

a) Scelta del collocatore di titoli azionari.

In ordine alla selezione del collocatore di titoli azionari, la Corte ha ritenuto che facendo applicazione, nei casi di specie, dei principi contenuti nella deliberazione n. 105/95, non possa trovare applicazione la richiamata direttiva in materia di appalto di servizi pubblici n. 92/50/CEE, ricorrendo nel contratto di incarico l'elemento della garanzia del collocamento cui si correla l'esposizione finanziaria del collocatore; ciò vale a farne ritenere la qualificazione di servizio finanziario, categoria cui deve escludersi l'applicabilità della direttiva citata³⁹).

b) Scelta del valutatore di titoli azionari.

Con riferimento invece alla scelta del valutatore in occasione della dismissione di titoli azionari, la Corte ha ritenuto che, facendo applicazione, caso per caso, delle linee interpretative di cui alla citata deliberazione n. 105/95, l'esclusione della citata disciplina comunitaria può essere affermata solo nel caso in cui ricorrano nel contratto elementi tali da poter qualificare il servizio come finanziario. Nessun automatismo, dunque, bensì necessità di verificare in concreto, sulla base della convenzione che regola i rapporti tra Amministrazione e valutatore, se in concreto

³⁸ In proposito la Sezione ha richiamato le deliberazioni n. 152 e 153 del 1993.

³⁹ Per quel che concerne l'incarico di “global coordinator” alla Soc. Warburg ed alla Soc. IMI, com'è noto, sulla compatibilità dell'affidamento dell'incarico a trattativa privata con la direttiva CEE 92/50 sugli appalti di servizi, si era già pronunciata la Sezione, III Collegio, per il controllo successivo con deliberazione n. 105/95 del 14 marzo 1995. Le questioni riproposte alla Sezione hanno riguardato quindi i profili procedurali e gestionali della dismissione e le problematiche concernenti i suoi esiti e suoi risultati. E' stata così affermata la non conformità delle procedure per il conferimento dell'incarico a Warburg ed IMI alle direttive impartite dal CIPE in data 30 dicembre 1992 e dal Presidente del Consiglio in data 30 giugno 1993 e 15 ottobre 1993.

emergano o meno quegli elementi di concessione di mezzi di finanziamento o di *facilities*, con relativa esposizione finanziaria a rischio del concedente che qualificano il servizio finanziario.

6.4 Concorrenza e procedure derogatorie

Nelle relazioni degli ultimi anni, la Corte ha rilevato in termini molto critici il progressivo estendersi delle procedure derogatorie e, nell'ambito della sede applicativa e di fatto, il fenomeno, ancora più preoccupante, del dilatarsi oltre misura di una cultura dell'emergenza e dei poteri eccezionali, sulla base dei quali si pretende di poter giustificare la disapplicazione di qualsiasi regola contabile.

Anche per l'esercizio 1996 e per i primi mesi del 1997, i risultati del controllo esercitato hanno purtroppo fornito un'ampia conferma delle valutazioni svolte in precedenza in ordine al ricorso alle procedure derogatorie.

E' bene sottolineare ancora una volta che detto ricorso - consentito peraltro soltanto in presenza di situazioni di emergenza obiettivamente accertate e non anche di fronte a carenze, deficienze o ritardi cui si dovrebbe sopperire con diversi strumenti - non può mai comportare licenza di svolgere attività amministrativa al di fuori di qualsiasi regola.

Il quadro emergente dalla relazione in data 12 luglio 1996 e dalla relazione integrativa in data 14 ottobre 1996 sulla gestione del magistrato per il Po, deliberata nell'adunanza del 19 novembre 1996 della Sezione del controllo - IV Collegio⁽⁴⁰⁾ illustra invece una utilizzazione della deroga principalmente diretta alla elusione delle regole di concorrenza.

La tardiva redazione dei verbali ex art. 70, l'assenza di perizie e progetti se non in sede esclusivamente consuntiva, il frazionamento degli interventi, parcellizzati sulla lunghezza degli argini del fiume, sono apparsi sintomi di utilizzazione dei poteri eccezionali in senso autoreferente. Le modalità di gestione seguite hanno determinato così il risultato di sottrarre l'operato dell'Amministrazione a qualsiasi sindacato successivo.

Tra le questioni di fondo si è presentata quella riguardante l'interpretazione dell'art. 70 del r.d. 350/1895, che se può considerarsi l'archetipo dei modelli comportamentali degli interventi relativi alle situazioni di necessità, non può essere ulteriormente esteso in sede applicativa essendo di stretta interpretazione⁽⁴¹⁾.

Detta disposizione è in sostanza intesa, in presenza di eventi eccezionali, a contemperare le esigenze legate all'immediata operatività degli interventi con i principi di trasparenza, di economicità e di efficacia. In tal modo, a fronte della deroga ai principi contrattuali della materia autorizzata dal richiamato art. 70, viene richiamata l'esigenza di verbalizzare immediatamente lo stato dei luoghi e di definire in tempi ristretti la perizia progettuale, unico elemento per assicurare un effettivo controllo interno ed esterno.

La Corte ha osservato che il rinvio di tali indefettibili adempimenti non sia giustificabile in alcuna maniera con motivi di urgenza e di efficienza, potendo anzi costituire un probabile pregiudizio sia per la definizione degli interventi, sia per il controllo sulla spesa.

⁴⁰ Cfr. Deliberazione n. 40/97 della Sezione controllo Stato.

⁴¹ La Sezione, in altra pronuncia riguardante il Magistrato delle acque di Venezia (n. 39 del 1992), ha affermato che l'allontanamento dal criterio della concorsualità dev'essere il più limitato e graduato possibile, e, in particolare, che il ricorso ad uno dei diversi istituti che l'ordinamento ha approntato per fronteggiare situazioni di urgenza non può essere frutto di una valutazione discrezionale ispirata a ragioni di opportunità, ma deve avvenire in modo da limitare quanto più possibile lo scostamento dalla regola della concorsualità.

Pertanto, ha affermato la Sezione, può ritenersi consentita l'applicazione di uno tra i diversi istituti considerati, solo quando risultasse intempestiva, per la maggiore complessità dei relativi adempimenti, l'utilizzazione dell'istituto correlato ad uno stato di urgenza di minore intensità rispetto a quello prescelto. Così, ad esempio, l'esecuzione in economia può essere legittimamente disposta solo se l'onere delle formalità richieste per la trattativa privata dall'art. 41 l. cont. Stato e i tempi necessari per osservarle rendessero questo istituto incompatibile con l'esigenza di porre rimedio alla situazione che si è determinata in concreto.

In sostanza, l'attività contrattuale del magistrato del Po nel periodo considerato è risultata poco in linea con il principio di libera concorrenza e di libera prestazione dei servizi contenuti nel trattato CEE ed introdotti nell'ordinamento interno dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287. Avuto riguardo alla globalità della gestione svolta, è stata messa in atto infatti una pratica generalizzata che attraverso l'adozione di meccanismi negoziali derogatori delle procedure concorsuali ha ristretto il gioco della concorrenza sugli interventi idraulici oggetto dell'indagine.

6.5 Concorrenza e contratti di informatica

Per quel che concerne i contratti concernenti l'informatica, premesso che in materia la pubblica amministrazione è tenuta, come regola generale, ad avvalersi della disciplina dell'appalto di servizi contenuta nella direttiva comunitaria n. 92/50/CEE e nelle norme interne di recepimento di cui al decreto legislativo n. 157/1995, il modello organizzatorio che la P.A. di norma deve apprestare per l'assegnazione a terzi di tale tipologia di servizi è il ricorso alle procedure di cui alla citato D.P.R. n. 157/95, ovvero, qualora il valore del contratto sia sotto la soglia comunitaria, a quelle previste dalla legge di contabilità generale dello Stato⁽⁴²⁾.

Di conseguenza, in materia di sistemi informativi automatizzati nelle pubbliche amministrazioni, la Corte ha ritenuto per l'organizzazione di tali servizi di regola non ammissibile lo strumento concessorio su base di diretto affidamento.

Le eccezionali ipotesi di ricorso allo schema concessorio, senza esperimento della procedura concorsuale, sono pertanto da ricondurre al disposto dell'VIII° "considerando" della direttiva servizi⁽⁴³⁾. Tale disposizione, che fa riferimento a prestazioni di servizio che non sorgono in base ad un meccanismo contrattuale, bensì in forza immediata e diretta di una specifica normativa, deve però ritenersi di stretta interpretazione, non potendo autorizzare l'elusione della "ratio" della direttiva medesima: deve quindi ritenersi che tale previsione si riferisca ad ipotesi particolari in cui la legge preveda obbligatorie prestazioni di servizio da parte di privati, ovvero in casi in cui il cittadino non sia libero di chiedere o meno la prestazione di servizi, ovvero qualora la richiesta di prestazione sia libera, ma la norma disciplini l'entità del corrispettivo da versare per il servizio reso, ovvero ancora nei casi in cui la legge individui moduli organizzatori di cui l'amministrazione possa avvalersi per l'esercizio di determinati servizi, prevalentemente senza scopo di lucro. Resta comunque fermo il principio che le forme di individuazione del contraente per lo svolgimento di un servizio senza il ricorso a procedure concorsuali previste da leggi o regolamenti devono essere compatibili con i principi generali del Trattato U.E. (artt. 52-66, 85, 86, 90.2)⁽⁴⁴⁾.

Nella prospettiva del citato art. 90.2, la deroga alle norme del Trattato può pertanto ritenersi ingiustificata - nei casi in cui sia possibile dimostrare che un determinato servizio pubblico potrebbe essere esercitato - garantendo l'adempimento della specifica "missione" nel

⁴² Anche se la direttiva 92/50/CEE non fornisce una definizione esplicita dell'attività di "servizio", è però chiaro - come è stato precisato nel referto recentemente reso in materia al Parlamento - che la Comunità ha inteso riferirsi a quel tipo di commesse pubbliche finalizzate all'ottenimento di prestazioni di attività strumentali da parte dei privati, sia in forma imprenditoriale, sia in quella forma che nel nostro ordinamento può qualificarsi come prestazione di opera autonoma. La nozione giuridica di "servizio" (art. 60 del Trattato), nell'ordinamento comunitario, va pertanto intesa in senso ampio, potendo in essa ricondursi ogni attività consistente in un fare cui corrisponda una controprestazione. Si tratta in definitiva di un'ampia accezione, di tipo residuale rispetto agli appalti di lavori pubblici e di pubbliche forniture, pienamente coerente con l'esigenza di concorrere alla formazione di un mercato interno, caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali.

Nei casi di affidamento di sistemi informativi automatizzati, appare dunque perfettamente idoneo lo schema contrattuale dell'appalto dei servizi, atteso che la ragione giustificatrice è costituita dall'ottenimento di una prestazione utile, che corrisponde appunto al contenuto dell'obbligazione assunta dall'appaltatore nei confronti dell'amministrazione committente, che rileva non soltanto sul piano del comportamento diligente del prestatore, ma soprattutto sul piano del risultato.

⁴³ Esso testualmente dispone: "Considerando che la prestazione di servizi è disciplinata dalla presente direttiva soltanto quando si fonda su contratti di appalto; che la prestazione su altra base, quali leggi o regolamenti ovvero contratti di lavoro, esula dal campo di applicazione della presente direttiva".

⁴⁴ Sotto tale specifico profilo, sono state dalla Corte evidenziate iniziative d'urgenza (decreto-legge 7 gennaio 1995, n. 1, reiterato con decreto-legge 9 marzo 1995, n. 64, successivamente non reiterato, né convertito in legge) che autorizzavano il Ministero del tesoro a conferire in concessione le attività di sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato "con affidamento fiduciario a società specializzata, avente comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione dei sistemi informativi complessi, anche in deroga alla legge di contabilità dello Stato".

rispetto dei principi posti a presidio dell'integrazione dei mercati quali le libertà di stabilimento, di circolazione dei servizi e di concorrenza.

Va tenuto presente che comunque la disciplina comunitaria prevale sulle leggi-provvedimento nazionali o leggi speciali per specifiche materie, per modo che, in ipotesi di riscontrato contrasto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, potrà provvedersi alla diretta disapplicazione della disciplina nazionale difforme, ovvero ad attivare il procedimento di cui all'art. 177 del Trattato in caso di incertezza interpretativa della normativa comunitaria in relazione al caso di specie⁽⁴⁵⁾.

In particolare, l'istituto della concessione (su base di diretto affidamento) - se inteso come strumento attraverso il quale si consente ad un unico soggetto od ad una pluralità di operatori (il cui numero sia stabilito al di fuori delle regole di mercato) l'esercizio di un'attività o l'uso di un bene in settori sottratti all'autonomia individuale - non può ritenersi ricompreso tra i mezzi di esercizio dei poteri di programmazione e controllo previsti dall'art. 41 Cost., per modo che l'attività economica sia "indirizzata e coordinata" a fini sociali.

Indirizzo e coordinamento possono legittimamente sostanzarsi in restrizioni eccezionali all'accesso al mercato, rispondenti a rigorosi criteri tecnici, ovvero nella determinazione di atti di programma, di generali linee-guida, anche di tipo vincolante, ma ad oggetto specifico, senza che ciò comporti effetti distorsivi sulla concorrenza e sul mercato; in via di principio, non sembra quindi coerente con il sistema delineato la pervasività tipica della concessione che comporta, come regola, la restrizione dell'accesso al mercato con connessa posizione privilegiata dell'impresa concessionaria.

Devesi peraltro osservare che, in materia di concessioni di servizi, e dunque di attività, riflessi particolarmente pregiudizievoli della concorrenza derivano principalmente dalla presenza di un intervento diretto dello Stato sulla struttura del mercato, attraverso meccanismi di determinazione autoritativa del numero degli operatori.

Le concessioni (con affidamento diretto), inoltre, non soltanto non possono trovare fondamento nell'art. 41 Cost., ma neppure nel disposto di cui all'art. 43 Cost. qualora non sussista un necessario nesso tra "riserva" e "concessione"⁽⁴⁶⁾.

Fuori dell'ambito di applicazione degli artt. 41 e 43 Cost., eventuali leggi ad hoc, che, nel settore dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, individuassero direttamente o indirettamente il soggetto concessionario, potrebbero comportare, come già anticipato, problemi di compatibilità con i principi costituzionali, oltre che con quelli comunitari.

Con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht sulla Unione Europea del 7 febbraio 1992, è stato inserito, nel testo del precedente Trattato di Roma, un articolo aggiuntivo, l'articolo 3A, il quale prescrive che l'azione degli Stati membri della Comunità "sia condotta conformemente al principio di una economia di mercato e in libera concorrenza"; formula ripetuta all'art. 102 A dello stesso Trattato.

In tale contesto, nell'analisi delle modalità di scelta degli operatori per lo svolgimento di servizi pubblici, rileva principalmente il controllo del rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti che erogano servizi pubblici, dei procedimenti, individuati dalle direttive comunitarie, per l'attribuzione a soggetti terzi di attività volte al conseguimento di un'utilità di "servizio", strumentali cioè alla cura di pubblici interessi, ovvero anche di funzioni pubbliche e dei correlati poteri e potestà.

⁴⁵ Cfr. Corte dei conti. Referto al Parlamento sul tema: Le società a partecipazione statale: tipologie e caratteri dei rapporti contrattuali con le amministrazioni dello Stato, in Camera dei deputati, XI legislatura, Atti parlamentari p. 9.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, Corte Cost. 27 ottobre - 15 novembre 1988, n. 1030, che (al punto n. 9) ha affermato la coerenza con l'art. 43 Cost. del vigente regime concessorio in materia di servizi di radiocomunicazione effettuati a mezzo di ponti radio.

A tale ultimo riguardo, la Commissione U.E., nel recente Libro Verde "Gli appalti nell'Unione europea", ha osservato che in materia di concessioni di diritti speciali o esclusivi "le amministrazioni aggiudicatrici devono rispettare le disposizioni del Trattato CE, in particolare le norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento".

Il mancato rispetto delle norme procedurali in materia di appalto di pubblici servizi, vanificando i criteri di garanzia contenuti nelle direttive sugli appalti, può comportare altresì la violazione di altre norme contenute negli artt. 85 e 86 del Trattato poste a diretta tutela della concorrenza.

Altro contrasto può verificarsi nei riguardi di norme che garantiscono l'integrazione dei mercati attraverso il rispetto della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi (art 52 e 59 del Trattato).

Alla luce di tali considerazioni, come già rilevato dalla Corte di conti in una precedente occasione di referto, anche con riferimento a diverse fattispecie da quelle relative ai servizi informativi automatizzati, occorrerà, caso per caso, tenere ben presente il mutato contesto normativo nazionale e comunitario in funzione dell'integrazione dei mercati in occasione del controllo del rinnovo o comunque dell'esame delle concessioni di servizi pubblici sottoposta a regimi sottratta alle regole della concorrenza e del libero mercato.

Per quel che concerne i moduli contrattuali delle singole Amministrazioni in materia di informatica, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato fa segnare un ricorso, pressochè in egual misura, ai servizi in economia ed alla trattativa privata, a fronte di nessuna licitazione e nessun appalto concorso.

Anche nell'ambito del Ministero dell'interno emerge il pressochè esclusivo ricorso alla trattativa privata, giustificato spesso con non meglio precisati motivi di segretezza.

Altro aspetto, avente portata generale, è costituito dal ricorso tendenziale alla trattativa privata, sia in virtù di norme specifiche varate proprio allo scopo di dotare l'amministrazione di un sistema informatico integrato, sia, in linea di massima, in tutti i casi di contratti al di sotto della soglia comunitaria; anche in tali ipotesi si sono verificati episodi di frazionamento contrattuale che hanno, di fatto, condotto all'elusione della normativa comunitaria (e di quella nazionale di ricezione).

7. I prezzi nei contratti pubblici

7.1 L'inapplicazione dell'art. 44 della legge n. 724/94;

E' ormai improcrastinabile l'avvio di un sistema di rilevazione dei prezzi in attuazione dell'articolo 44 della legge 724/94 per le forniture e della legge 109/94 per quanto concerne la istituzione e il funzionamento dell'Osservatorio dei prezzi.

A circa due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge n. 724/94, deve rilevarsi, infatti, la quasi completa inattuazione dell'assetto normativo posto dall'art. 44 della legge stessa che, com'è noto, per orientare le amministrazioni pubbliche nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, ha disposto lo svolgimento di un complesso di attività a livello amministrativo finalizzato alla strutturazione di un sistema di rilevazione dei prezzi pagati dalle stesse amministrazioni per i principali beni e servizi acquistati ed alla comparazione tra questi ultimi e i prezzi di mercato, attribuendo al Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica, il compito di assicurare la realizzazione delle predette attività, attraverso la definizione di modalità, tempi e responsabilità.

L'altra realizzazione non ancora portata a compimento è l'Osservatorio dei lavori pubblici previsto dall'art. 10, lett. c) della legge 109/94, che dovrebbe operare mediante procedure informatiche anche attraverso collegamenti con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'ISTAT, dell'INPS, dell'INAIL, dell'UPI, dell'ANCI.

Le complesse problematiche relative all'avvio dei previsti strumenti di rilevazione dei prezzi sembrano risentire dunque anche delle difficoltà connesse ad un adeguato sviluppo dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche e soprattutto di quelle relative alla interconnessione tra i predetti sistemi, nelle quali vanno a concentrarsi buona parte delle tematiche dell'efficienza e della semplificazione delle procedure.

7.2 Le rilevazioni sperimentali dell'ISTAT.

L'esperienza applicativa sinora faticosamente condotta dall'ISTAT in via sperimentale, in mancanza ancora di una disciplina regolamentare da emanarsi dal Ministero del bilancio e della programmazione economica per la definizione delle modalità, tempi e responsabilità per la conduzione dell'indagine, sembra proprio scontare le cennate problematiche e dimostra che, per superare le difficoltà incontrate, le quali appaiono obiettivamente insormontabili al livello di efficienza in cui si trovano oggi mediamente le amministrazioni pubbliche italiane, occorre rapidamente cambiare l'impostazione sinora seguita che ha portato a risultati assai scarsamente significativi, limitando inizialmente le rilevazioni alle tipologie maggiormente rilevanti ed "a rischio" e predisponendo questionari più mirati alla specificità delle diverse amministrazioni in modo anche da ottenere un dettaglio adeguato di informazioni.

I problemi di metodologia che l'ISTAT si è trovato a risolvere investono essenzialmente la grandissima varietà dei beni acquistati dalla pubblica amministrazione, che può facilmente portare a disomogeneità di classificazione.

Serie difficoltà hanno incontrato anche gli enti nel formulare le risposte ai questionari a motivo soprattutto di una diversa organizzazione delle informazioni sulla spesa rispetto a quella ipotizzata nei questionari predisposti per le rilevazioni statistiche.

Le rilevazioni avviate dall'ISTAT, con la collaborazione degli altri organi del sistema statistico nazionale, hanno avuto ad oggetto la predisposizione di elementi per il raffronto e la valutazione degli scostamenti tra i prezzi di mercato dei principali beni e servizi necessari alle amministrazioni pubbliche ed i prezzi da queste effettivamente pagati in adempimento dei relativi contratti. L'indagine, progettata sulla base delle indicazioni di un apposito gruppo di lavoro, costituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, ed avviata con la circolare n. 231 del 12 gennaio 1996, ha dovuto affrontare complessi problemi metodologici e tecnici.

I criteri adottati hanno assunto come unità di rilevazione le amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 29/93 e successive modificazioni, e cioè, le amministrazioni ed aziende dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici di rilevanza nazionale (compresi gli enti di ricerca, gli enti previdenziali ed assistenziali, le regioni, le province, i comuni, gli enti, amministrazioni e aziende del servizio sanitario nazionale, le istituzioni universitarie).

La classificazione utilizzata è quella dei beni e servizi raccolti in base alla "classificazione generale dei prodotti associata alle attività economiche che li producono" (CPATECO).

Le amministrazioni chiamate a collaborare sono state 1.138; nel campione sono compresi i Ministeri, le Regioni, le Province e le Camere di commercio. Sono state anche incluse alcune espansioni per poter isolare differenziazioni qualitative particolarmente rilevanti all'interno della stessa voce. Assume particolare rilevanza l'espansione, cui ha contribuito l'AIPA per i prodotti e servizi informatici (49 voci per i "personal computer", 69 per le stampanti, 45 per i servizi informatici). La classificazione, distinta in 25 capitoli, comprende 1.273 prodotti e ogni voce compresa nella nomenclatura è stata corredata oltre che del codice anche dell'unità di misura (15 diverse unità di misura in totale) da considerarsi per la trascrizione del prezzo corrisposto per ogni prodotto acquistato.

L'eterogeneità dei prodotti ha rappresentato una delle difficoltà principali della rilevazione, atteso che in qualche caso non si è reso possibile ridurre significativamente l'eterogeneità dei prodotti.

E' stato assunto, altresì, un concetto relativo di "prezzo di mercato", tenuto conto che spesso non è possibile riscontrare un unico prezzo per ciascun prodotto, pur singolarmente considerato, ma una varietà di prezzi a causa delle differenziazioni qualitative di ciascun prodotto, che possono anche variare nell'ambito del territorio. Il prezzo è poi spesso legato ad ulteriori fattori, quali la rete di distribuzione, le caratteristiche locali dei mercati, la diversa dimensione dei punti di vendita, la diversa elasticità della domanda di diversi gruppi di acquirenti. Appare chiaro, quindi, come l'assunzione di una media della distribuzione dei prezzi a indicatore del "prezzo di mercato" può essere sufficientemente significativa solo se gli scarti dalla media stessa presentano rilievo economico contenuto. Il complesso dei prodotti per i quali il "prezzo di mercato" può essere definito con un accettabile margine di errore riguarda pertanto un paniere di beni piuttosto ristretto.

Un altro problema di rilievo ha riguardato l'individuazione dell'unità di misura, soprattutto per quei prodotti analoghi aventi configurazioni altamente differenziate, quali, a titolo esemplificativo, i servizi pubblici.

In ordine all'esito dell'indagine sperimentale, va notato che non si è ancora conclusa la fase di raccolta del materiale di rilevazione, che risale all'anno 1995, e che l'analisi effettuata è soltanto preliminare in quanto relativa ad una parte dei dati rilevati.

I risultati dell'indagine confermano le difficoltà di cui sopra è cenno: la classificazione adottata non riproduce adeguatamente la specificità dei prodotti, riportando nello stesso codice beni e prodotti notevolmente diversi per qualità, tipo, varietà. Un'altra causa di errore riguarda l'unità di misura dei beni, in ordine alla quale le risposte ai questionari spesso poggiano su una serie di equivoci. Per le attività a forte differenziazione, come i servizi, che possono comprendere un "pacchetto" di prodotti diversi, è stato possibile risolvere il problema dell'individuazione dell'unità di misura solo con un alto grado di approssimatività, adottando, ad esempio, unità di misura in ora/persona.

Frequenti sono, inoltre, i casi in cui le amministrazioni hanno fatto confusione tra prezzo unitario in lire e l'indicazione del prezzo totale (prezzo unitario moltiplicato per le quantità) da esprimersi in migliaia di lire.

Gli enti assoggettati all'indagine hanno denunciato rilevanti difficoltà e forti ritardi nel fornire le informazioni richieste. L'ISTAT ha provveduto a sollecitare gli enti di maggiori dimensioni e, per tutti i Ministeri, sono state indette riunioni con i responsabili degli uffici del Sistan.

Dall'esperimento è in sostanza emerso che le attività richieste agli enti pubblici, ai fini della raccolta dei dati, si sono rivelate troppo onerose, sino al punto in cui un ente avrebbe dovuto far ricorso all'assunzione a tempo determinato di un impiegato da adibire esclusivamente alla compilazione del modello di rilevazione.

La complessità delle rilevazioni, inoltre, ha inciso sulla qualità dell'informazione prodotta, come evidenziano i dati appresso riassunti, concernenti la situazione alla data del 10 novembre 1996:

Enti che hanno fornito risposta:	335
Enti totalmente scartati:	102
Enti per cui è stata registrata almeno un'osservazione:	233
Totale osservazioni imputate al 10/11/96:	27.290
Situazione al termine della rilevazione (gennaio 1997)	
Totale osservazioni al mese di gennaio 97:	circa 96.000
Totale generale delle osservazioni imputabili:	circa 48.000

Gli enti che hanno fornito risposta ammontano al 29,4% dei 1.138 enti sottoposti alla rilevazione, ma quelli per i quali è stato possibile registrare almeno una osservazione sono circa un terzo di quelli che hanno risposto, pari al 20% degli enti campionati.

Particolarmente consistente è il materiale che ha dovuto essere scartato (pari al 50%) a causa di errori che è stato impossibile sanare in fase di revisione.

In conseguenza di tale situazione, è rimasta inattuata la prescrizione contenuta nel richiamato art. 44, comma 6, concernente la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli elenchi dei prezzi rilevati dall'ISTAT. I termini ivi previsti erano, per la prima volta, il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno.

Inoltre, non hanno ancora ricevuto concreta applicazione le disposizioni contenute nei commi da 13 a 17 del sopra richiamato art. 44, concernenti l'istituzione a livello regionale presso i Commissariati del Governo dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi", con il compito appunto di curare e di espletare, a richiesta e per conto delle amministrazioni interessate, procedure per l'acquisizione di beni e servizi: non risultano ancora emanati né i decreti costitutivi, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, né il relativo regolamento per la disciplina del funzionamento dei comitati ed i rapporti con le amministrazioni interessate all'acquisizione di beni e servizi.

Limitata attuazione hanno avuto, inoltre, la disposizione contenuta nel comma 12, relativa alla nomina, da parte delle Amministrazioni statali, dei dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi, sulla base di specifiche competenze ed esperienze professionali e quella di cui al comma 9, che prevede la pubblicazione di schemi di capitolato da parte del Provveditorato generale dello Stato, per i beni di propria competenza, al fine di favorire la massima trasparenza delle transazioni⁴⁷).

⁴⁷ Con decreto 27 ottobre 1995 (pubblicato nella G.U. del 19.12.1995 - Suppl. ord. n. 149) il Ministero del tesoro ha, infatti, approvato soltanto gli schemi di capitolato relativi ad arredi per uffici, la cui fornitura è di competenza del Provveditorato generale dello Stato.

Capitolo XI

Finanza locale

- Sommario: 1. Obiettivi programmatici e riforme.
2. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali; 2.1 *I fondi gestiti dal Ministero dell'interno.*
3. Personale
4. I servizi pubblici locali.
5. Le entrate tributarie.
6. Dati consuntivi di cassa
7. I trasferimenti - Dati di competenza
8. L'indebitamento degli enti locali.
9. Gli investimenti e i mutui.
10. Gli enti dissestati e strutturalmente deficitari.
11. Conclusioni.

1. Obiettivi programmatici e riforme

Con il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1996-98 il Governo, nel quadro di una maggiore autonomia finanziaria per gli enti locali, prevedeva una strategia volta a ridefinire le funzioni di tali enti, il regime dei trasferimenti erogati dallo Stato, la razionalizzazione della disciplina di alcuni tributi (ICI, TOSAP, TARSU), più adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi, anche attraverso la manovra sulle tariffe, maggiore rigore e tempestività nella gestione dei tributi locali.

L'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59 ha attuato la prima fase della riforma amministrativa per il trasferimento delle nuove funzioni agli enti locali, in applicazione del principio di sussidiarietà, che comporta la delimitazione tassativa delle funzioni proprie dello Stato, per la salvaguardia degli interessi primari della Nazione e delle attività che postulano la tutela dell'unitarietà dello Stato, con il conferimento agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Con i successivi provvedimenti delegati dovrà essere data particolare attuazione a tali direttive.

Altri principi fondamentali, che ispirano la riforma, sono previsti dall'art. 4 della legge (principio di completezza, di efficienza ed economicità, di omogeneità, di adeguatezza, della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, ecc.).

Per quanto riguarda, poi, la normativa tributaria per gli enti locali importanti provvedimenti di revisione e di riforma sono previsti nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegato alla legge finanziaria 1996) e nella legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla legge finanziaria 1997).

Quest'ultima disposizione prevede (art. 3 c. 143) il conferimento della delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione dei numerosi tributi propri degli enti locali.

A questo complesso di norme di riforma si aggiungono le norme relative alla disciplina dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali (di cui si dirà in seguito).

Particolare menzione meritano, infine, le norme concernenti la tesoreria unica, in relazione alle funzioni degli enti locali.

Con l'art. 1, c. 155 della richiamata legge n. 662 del 1996, è stato previsto l'obbligo di gestione delle risorse tramite la tesoreria unica anche per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (dal 1 gennaio 1997); con l'art. 3, c. 214, è stato stabilito il limite del 20% delle disponibilità di tesoreria al 1.1.1997 per l'accreditamento sui conti dei pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

Tale disposizione è stata integrata dall'art. 9 del decreto legge 31.12.1996, n. 669, convertito con legge 28/2/1997, n. 30, che regola le nuove scadenze per l'accreditamento e le anticipazioni relative ai fondi per i trasferimenti agli enti locali dal Ministero dell'Interno.

Le norme predette sono preordinate al fine di ridurre razionalmente le giacenze sovrabbondanti di disponibilità di cassa di fatto non utilizzate da parte degli enti titolari.

Sono da segnalare, altresì, le norme (D.P.R. 314/1996, n. 194) che hanno approvato i nuovi schemi per i modelli di contabilità per gli enti locali, in attuazione delle prescrizioni del decreto legislativo n. 77 del 1995 (per quest'ultima normativa si rinvia all'analisi esposta nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 1995).

Si tratta delle tavole riassuntive necessarie per esporre analiticamente i dati contabili relativi alla gestione finanziaria ed economica degli enti locali, secondo la nuova impostazione operata con la riforma della contabilità degli enti, nella quale vengono introdotti i criteri di analisi propri della contabilità aziendalistica.

Il decreto legislativo 11/6/1996, n. 336, ha introdotto disposizioni correttive del precedente decreto n. 25/2/1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, adeguando la normativa a nuovi criteri di razionalità ed adeguatezza, che riguardano alcuni importanti aspetti dell'ordinamento di cui trattasi.

Con la legge 11/1/1996, n. 23 sono state, inoltre, ridefinite le competenze degli enti locali in materia di edilizia scolastica, con le nuove attribuzioni a favore delle province e le ripartizioni con i comuni secondo i vari tipi di scuola.

Si devono anche ricordare alcune importanti decisioni della Corte costituzionale relative alla disciplina degli enti locali.

Con sentenza n. 79 del 7/19 marzo 1996 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9/9/1989, n. 42 (art. 3, commi 8 e 9).

Ha ritenuto al riguardo la Corte che la norma impugnata, nel disciplinare l'istruttoria per l'approvazione dei progetti dei nuovi impianti di trattamento e stoccaggio dei rifiuti, si discosta dai principi fissati dal legislatore statale (art. 3 bis del D.L. 31/8/1987, n. 361), in quanto limita il coinvolgimento del comune nel relativo procedimento, violando così il disposto dell'art. 117 della Costituzione.

Con altra decisione (n. 378 del 16/10 - 2/11/1996) la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità degli artt. 58, comma 2, e 64, comma 1, della legge 8/6/1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali) nella parte in cui escluderebbero il controllo giurisdizionale della Corte dei conti sull'intero conto consuntivo della gestione dell'ente locale (del quale il solo conto del tesoriere, sottoposto alla giurisdizione, sarebbe, secondo il

giudice remittente, componente marginale non sufficiente per una completa cognizione dei fatti gestori).

La Corte, nel confermare che le norme in esame limitano la giurisdizione del giudice contabile alla gestione di cassa, escludendo così un esame diretto e generalizzato su tutta la gestione degli amministratori, ha peraltro riaffermato che ciò non comporta un'attenuazione dei controlli e della responsabilità, presidiati ora da altre forme di intervento (controllo di gestione da parte della Sezione enti locali, obbligo del collegio dei revisori di riferire al Consiglio comunale o provinciale su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia agli organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità). In materia dispone ora espressamente l'art. 10 della legge n. 127 del 1997, il quale prevede che gli agenti contabili non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto, salvo che la Corte dei conti lo richieda.

Un'attenzione particolare merita la recente legge 15.5.1997, n. 127 recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Interessano l'attività degli enti locali numerose disposizioni della legge che prevedono la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa in materia di stato civile e di certificazioni anagrafica, le attribuzioni e le attività dei consigli comunali e provinciali, del sindaco; le norme relative al personale, all'adeguamento dei regolamenti, alla materia della contrattazione collettiva, alla disciplina delle condizioni di dissesto degli enti, al patrimonio immobiliare degli enti stessi.

Particolare attenzione merita il nuovo, più ampio ruolo assegnato al difensore civico, anche nei confronti della amministrazione periferica dello Stato, con attribuzioni in materia di controllo su alcune deliberazioni degli organi collegiali degli enti locali; novellamente disciplinato e semplificato risulta anche il controllo affidato ai comitati regionali di controllo, mentre delle nuove disposizioni riguardanti le società di capitale per la gestione dei servizi pubblici si tratterà nella sede apposita (v. n. 3).

Rilevanti sono pure le disposizioni concernenti alcuni tributi locali, anche per ciò che attiene alla possibilità di riscossione diretta, le funzioni e allo stato giuridico dei segretari degli enti, il conferimento di funzioni di accertamento di violazioni in materia di circolazione stradale a soggetti non legati da rapporto di lavoro che preveda istituzionalmente tali compiti. Non è qui la sede per esprimere giudizi per un corpus di disposizioni, che innovano profondamente nella gestione degli enti locali e nei loro rapporti con la collettività amministrata; occorre, peraltro, considerare che le nuove norme costituiscono un apprezzabile adeguamento delle regole di funzionamento degli enti a criteri di semplificazione e di modernizzazione da tempo avvertiti come necessari.

2. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali

Si espongono qui riassuntivamente gli importi assegnati a favore degli enti locali a carico del bilancio del Ministero dell'Interno, secondo il sistema previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, integrato per l'esercizio 1996 da varie disposizioni¹. Al successivo paragrafo n. 7 si esporranno i dati complessivi di competenza di tutti i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Con il decreto legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito con la legge 8 agosto 1996, n. 425 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica) l'ammontare del fondo nazionale ordinario per gli investimenti è stato ridotto da lire 400 miliardi a lire 175 miliardi.

La situazione contabile dei capitoli riguardanti i fondi gestiti dal Ministero dell'Interno risulta per l'esercizio 1996 dai prospetti allegati, secondo gli stanziamenti (di competenza e di

¹ In particolare si richiamano i cinque decreti legge non convertiti, di cui l'ultimo è il n. 492 del 20/9/1996, seguito dal decreto legge n. 599 del 1996, convertito con la legge n. 5 del 1997, che ha confermato il sistema dei trasferimenti del precedente decreto; la legge n. 662 del 1996 (collegato alla finanziaria 1997) ha fatto salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge n. 32, 156, 287, 390 e 492 del 1996.

cassa, gli impegni, i residui e le economie); gli stanziamenti recano il raffronto anche con le competenze degli esercizi precedenti (fonte: Ministero dell'Interno, D.G. dell'Amministrazione civile).

2.1 I fondi gestiti dal Ministero dell'interno

La manovra delle politiche pubbliche per i trasferimenti a favore degli enti locali si attua attraverso i fondi considerati dal decreto legislativo 30.12.1992, n. 504 (ordinario, perequativo e consolidato) e le variazioni disposte con leggi che riguardano la finanza locale, anche in sede di emanazione della legge finanziaria e del provvedimento ad essa collegato.

Dalle tabelle allegate (dal n. 1 al n. 7) si desumono le variazioni per il triennio 1994/96 dei principali fondi gestiti dal Ministero dell'interno.

Le variazioni intervenute nell'esercizio 1996 sono state determinate dalla serie dei decreti legge concernente la materia dei trasferimenti², i cui effetti sono stati confermati dall'art. 1, comma 169 della legge 23.12.1996, n. 662; l'importo definitivo è stato determinato con il D.L. 25.11.1996, n. 599, convertito dalla legge 24.1.1997, n. 5.

Le difficoltà relative alla tempestiva liquidazione degli importi dovuti a favore degli enti locali sono costituite principalmente per il fondo ordinario dalla necessità di ricorrere al sistema di erogazione di acconti provvisori, in attesa della definitiva corresponsione, nell'anno successivo, delle entrate relative alle addizionali erariali sui consumi di energia elettrica³; tali movimentazioni danno luogo, sul capitolo 1601, a residui per lire 73,961 miliardi.

Un'ulteriore difficoltà è costituita dai provvedimenti di mobilità di personale trasferito da amministrazioni statali agli enti locali, che comportano un ormai cronico ritardo nell'invio al Ministero del tesoro dei dati relativi al personale trasferito, con conseguenti ritardi nella determinazione delle relative variazioni di bilancio per l'assegnazione dei fondi al Ministero dell'Interno (trattasi, in particolare, del personale proveniente dal Ministero della pubblica istruzione e dalle Ferrovie dello Stato).

Occorre, inoltre, considerare che per l'esercizio 1996 è stato sospeso il sistema di riallineamento delle risorse relative ai trasferimenti ordinari e consolidati, tali da garantire un contributo minimo per il finanziamento dei servizi indispensabili.

Con l'art. 1, comma 175, della legge 23.12.1996, n. 662 (provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997) vengono dettati nuovi principi per il riordinamento del sistema dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, con l'introduzione di un nuovo metodo applicabile per il riequilibrio di tali trasferimenti⁴.

Per quanto riguarda l'importo dei trasferimenti si evidenzia una flessione del 9,5% nelle previsioni relative al 1996 rispetto all'anno precedente per il fondo ordinario (capitolo 1601); un incremento di lire 292 miliardi per il fondo perequativo (+19%)⁵; una flessione di lire 1.796 miliardi (-17,4%) per il fondo sviluppo investimenti; un calo del 56% per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap. 7236).

La Divisione bilancio della Direzione generale dei servizi civili ha trasmesso i dati relativi ai contributi impegnati ed erogati nel 1996 ai sensi della legge 19.7.1991, n. 216, come modificata dalla legge 27.7.1994, n. 465, sul capitolo 4292 (fondo per lo sviluppo degli investimenti sociali per i minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose).

² Trattasi dei D.L. 26.1.1996, n. 32; 25.3.1996, n. 156; 25.5.1996, n. 287; 24.7.1996, n. 390 e 20.9.1996, n. 492.

³ La difficoltà sarà superata nell'esercizio 1997, per l'entrata in vigore della norma che prevede l'acquisizione al bilancio dello Stato delle predette addizionali (art. 4 del D.L. 27.10.1995, n. 444 convertito con legge 20.12.1995, n. 539).

⁴ Per la considerazione dei problemi generali dello sviluppo della riforma dell'autonomia degli enti locali si rinvia al referto sulle leggi pubblicate nell'ultimo quadrimestre dell'anno 1996.

⁵ Su tale fondo sono riscontrabili residui per lire 1,138 miliardi, dovuti al calcolo delle sanzioni da determinare a carico degli enti, che non hanno comunicato tempestivamente i dati relativi alla consistenza del personale.

Lo stanziamento iniziale al 1.1.96 è stato pari, per la competenza, a quello dell'anno precedente (lire 38 miliardi, successivamente ridotte a lire 36 miliardi per effetto delle leggi sul contenimento della spesa pubblica).

Gli impegni complessivamente sono stati di lire 36,477 miliardi, per il finanziamento di n. 347 progetti, di iniziativa pubblica e privata; gli importi già assegnati ammontano a lire 22,100 miliardi (per n. 200 progetti, di cui 4 delle province, 192 dei comuni, e 4 delle comunità montane).

Le liquidazioni finali saranno rendicontate dalle Prefetture competenti al termine delle eventuali proroghe di legge.

Le tabelle allegate (n. 7-8, 9 e 10, fonte ministero Interno) illustrano l'ammontare dei mutui certificati da Province, comuni e Comunità montane per il triennio 1993/95, assistiti da concorso erariale a carico del bilancio del Ministero dell'Interno, distinti per regioni.

Per i comuni, ad un incremento nell'ammontare globale di mutui assentiti (da lire 3.437 miliardi nel 1994 a lire 4.048 miliardi nel 1995) corrisponde una flessione del contributo concesso (mancano, peraltro, i dati della Regione Valle d'Aosta per il 1995) da lire 113 miliardi a lire 101 miliardi; per le province si evidenzia un decremento nell'importo di mutui concessi (da lire 450 miliardi nel 1994 a lire 393 miliardi per l'anno successivo; pressochè costanti sono l'importo di mutui ed erogazioni per le comunità montane).

Nelle successive tabelle 11 e 12 sono illustrati i dati relativi alle detrazioni teoriche (tabella 11) ed effettive, operate per i trasferimenti ordinari nell'anno 1995 ai fini del calcolo degli importi per il riequilibrio dei contributi da erogare (art. 3 D.L. n. 41 del 1995, convertito con legge n. 85 del 1995).

La tabella 13 illustra la situazione degli enti in situazione strutturalmente deficitaria per l'anno 1995, indicando la consistenza e la situazione parametrica indicativa dello stato di deficit. Nella tabella 14 (fonte ministero interno) sono illustrati i dati relativi alle certificazioni dimostrative del tasso di copertura del costo di alcuni servizi erogati dagli enti locali nel triennio 1993/95 con l'importo delle sanzioni erogate per l'inosservanza delle prescrizioni vigenti.

3. Personale

Oneri per i rinnovi contrattuali

Dalle allegate tabelle (dal n. 15 al n. 21) trasmesse dall'ARAN si rilevano i dati relativi agli incrementi contrattuali per il triennio 1995/97, relativi al personale dirigente e dei livelli professionali.

Gli oneri complessivi appaiono contenuti nei limiti delle direttive governative.

Non sempre, peraltro, risultano calcolate le percentuali di incidenza degli incrementi del trattamento stipendiale di base, ai fini del raffronto con il tasso di inflazione programmato.

La percentuale di incremento stipendiale relativa al personale dirigente per l'anno 1996 (+6%) appare al di là del tasso predetto.

Non risultano calcolati gli oneri riflessi relativi agli incrementi stipendiali per il secondo biennio della parte economica; tali oneri vengono stimati nel 32% per contributi assistenziali e previdenziali a carico degli enti locali (la direttiva governativa prevedeva la determinazione di limiti massimi spendibili al netto degli oneri riflessi).

4. I servizi pubblici locali

Nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1996/98 le direttive di politica economica riguardanti gli enti locali prevedevano oltre al contenimento degli oneri per trasferimenti dallo Stato, una incentivazione dell'efficienza nella gestione dei servizi pubblici, in modo da garantire un livello soddisfacente di copertura finanziaria dei costi, utilizzando anche il meccanismo dell'adeguamento tariffario.

I dati di stima relativi al calcolo dell'andamento delle tariffe per l'anno 1996⁶ segnalano fra l'altro un incremento del 1,05% per i trasporti urbani, un incremento del 4,3% per i trasporti extraurbani, un incremento delle tariffe dell'acqua potabile del 19,21 %, una invarianza delle tariffe ferroviarie. Per quanto riguarda la normativa del settore, si osserva che è stato completato, con l'emanazione del regolamento approvato con il D.P.R. 16.9.1996, n. 533, il sistema normativo per la costituzione di società miste per la gestione di servizi pubblici degli enti territoriali. Tale disposizione prevede che le convenzioni, che regolano i rapporti tra gli enti pubblici ed i soci privati, debbono tutelare il corretto svolgimento del servizio e la permanente verifica della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico della gestione del servizio, insieme con gli opportuni strumenti per il controllo della economicità della gestione e della qualità dei servizi.

Il corretto funzionamento di tale sistema di controllo costituisce una garanzia per il risanamento e l'ammodernamento di un settore, che comporta oneri gravosi per la finanza pubblica.

Nel 1994 la spesa a carico della finanza pubblica per i trasporti superava i 45.000 miliardi (2,77% del PIL); inoltre, mentre le perdite per l'impresa Ferrovie dello Stato nel 1996 si stimavano in 2.580 miliardi quelli delle aziende di trasporto pubblico locale hanno registrato nel 1995 disavanzi di gestione per circa 1560 miliardi (fonte: rapporto CER n. 2, maggio 1997).

Un'indagine del febbraio 1997 sul costo del lavoro nelle aziende municipalizzate (pubblicazione I.R.S. della CISPEL) evidenzia come i livelli delle retribuzioni medie per addetto in queste aziende sono generalmente superiori a quelli medi dell'industria e dei servizi privati, mentre nel sistema retributivo delle aziende municipalizzate hanno minore peso gli elementi incentivanti ed i premi di rendimento rispetto alle previsioni di analoghi settori privati.

L'apertura dei servizi pubblici alla partecipazione finanziaria dei privati e la scelta di forme operative meno rigide e più adeguate alle esigenze della collettività degli utenti, si inquadra anche nelle direttive prevalenti in sede comunitaria europea, le quali, se non prescindono dalla particolare considerazione del carattere pubblico dei servizi (necessari cioè a garantire alla collettività una gestione continuativa con un grado soddisfacente di prestazione), prevedono una apertura al mercato ed una liberalizzazione anche per quanto riguarda le regole ordinarie.

La recente legge 15.5.1997, n. 127 sulla semplificazione della attività amministrativa prevede ulteriori possibilità di sviluppo della gestione dei servizi per mezzo di società di capitale, consentendo la trasformazione da parte degli enti locali delle aziende speciali in società per azioni, con possibilità di alienazione delle quote di proprietà degli enti; viene ammessa anche la costituzione di società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico.

L'autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato alle autorità competenti la necessità che nella gestione dei servizi pubblici locali vengano introdotti meccanismi di mercato, accompagnati da un effettivo ampliamento dell'operatività delle misure che facilitano la concorrenza, onde evitare una preoccupante estensione da parte degli stessi enti locali delle private e dei privilegi conferiti ad aziende e società pubbliche in spregio del rispetto degli assetti concorrenziali promossi dalle nuove normative.

La stessa autorità, pronunciandosi con parere del 24/2/1997 sul disegno di legge del Governo di completamento della disciplina relativa alle società a capitale misto ed alle aziende speciali, ha raccomandato il rispetto delle regole sulla concorrenza sia per la scelta del socio (di maggioranza o di minoranza) da parte degli enti locali (da effettuarsi con gara aperta) sia per la concessione dei servizi pubblici alla società costituita, ove il socio privato non sia stato scelto con procedura concorsuale; ciò anche nel caso di concessione di opere strumentali al servizio pubblico, in considerazione delle condizioni di monopolio, di cui può beneficiare la società, o delle particolari sovvenzioni e agevolazioni, che possono alla stessa essere concesse.

⁶ Proiezioni a legislazione vigente con indici ISTAT ad agosto 1996; fonte: Relazione previsionale e programmatica 1997.

5. Entrate tributarie

Nell'allegato n. 22 sono esposti i dati relativi al gettito di alcuni tributi riscossi dagli enti locali negli esercizi 1994/96.

L'andamento evidenzia un incremento dell'ICI di oltre 502 miliardi nel 1996 rispetto all'esercizio precedente.

Per la TARSU (smaltimento rifiuti solidi urbani) si osserva, invece, una flessione di oltre 700 miliardi di lire.

Costante appare l'andamento per gli altri tributi. Sull'andamento in flessione dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, che avrebbe dovuto essere compensato con il maggior gettito dei tributi, si dirà in seguito.

L'andamento complessivo del gettito tributario per comuni e province sarà analizzato nel corso dell'analisi dei risultati di cassa.

6. Dati consuntivi di cassa

I dati esposti negli allegati n. 23 e 24 riguardano i risultati di cassa per comuni e province per gli esercizi finanziari 1994, 1995 e 1996 (fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'esercizio 1996)⁷.

Essi si riferiscono a n. 7839 comuni su un totale di 8103 (96,5%) e a tutte le province per l'esercizio 1996; per il 1994 i comuni considerati sono 7997 e per il 1995 sono 8005 (per tali anni sono considerate tutte le province).

Le operazioni finali espongono per il 1996 un disavanzo di lire 3450 miliardi mentre nel 1995 si evidenziava un avanzo di lire 110 miliardi.

Tale risultato consegue ad una diminuzione nel 1996, rispetto all'esercizio precedente, dell'avanzo di parte corrente (che è passato da lire 5.170 a lire 3.410 miliardi), mentre si è registrato un aumento del disavanzo di parte capitale (da lire 5.060 miliardi nel 1995 a lire 6.860 miliardi nel 1996).

Le operazioni finanziarie presentano nel 1996 un saldo positivo di lire 3.930 miliardi mentre nell'esercizio precedente si era verificato un saldo positivo inferiore (lire 680 miliardi).

Si è di conseguenza determinata nel 1996 una disponibilità per lire 480 miliardi, rispetto ad una disponibilità di lire 790 miliardi nell'esercizio precedente, che rappresenta la differenza tra accensioni (lire 2.780 miliardi) e rimborso di prestiti (lire 3.260 miliardi).

Per quanto riguarda le entrate tributarie risultano in aumento nel 1995, rispetto all'anno precedente, sia le imposte dirette che quelle indirette (rispettivamente + 5,03% e + 5,01%), con un trend costante anche nel triennio 1994/95; un forte incremento registrano i trasferimenti correnti nel biennio 1995/96 dal settore statale (+9,53%) mentre nel biennio 1994/96 si era registrata una flessione (-6,64%).

I trasferimenti in conto capitale del settore statale registrano anch'essi un notevole incremento nel biennio 1995/96 (+8,53%) (nel biennio 1994/95 si era registrato un +26,93%)⁸.

Per quanto riguarda le province, in particolare, si osserva che l'incremento delle entrate proprie (+38,6%) è dovuto in prevalenza alla tassa di iscrizione al P.R.A., mentre il gettito dell'ICI, per i comuni, come si è osservato, subisce un notevole incremento.

Per quanto riguarda le spese correnti si segnala nel biennio 1995/96, un incremento del 5% delle spese per il personale; un incremento del 11,8% delle spese per acquisto di beni e servizi; un forte aumento (+39,9%) dei trasferimenti alle aziende di servizi, in gran parte collegato con

⁷ Per l'analisi critica di tali risultati e per un raffronto con quelli di competenza e di cassa relativi agli anni precedenti v. Referto al Parlamento della Sezione enti locali della Corte dei conti per l'esercizio 1995.

⁸ diversa si prospetta la situazione relativa ai dati dei trasferimenti esposti per competenza, che saranno illustrati in seguito.

l'aumento per gli enti delle riscossioni di crediti dalle stesse aziende, con la conseguente regolarizzazione contabile di somme già anticipate a carico dei bilanci comunali.

Nell'allegato n. 25 sono esposti i risultati di cassa per le Camere di commercio per gli esercizi 1994/96 e nell'allegato n. 26 quelli relativi alle Comunità montane (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1996).

7. I trasferimenti - Dati di competenza

L'analisi dei dati di competenza relativi ai trasferimenti eroganti agli enti locali (Province, Comuni, Comunità montane) quale risulta dalla serie storica della tabella n. 27 allegata, evidenzia, fra l'altro, i seguenti risultati.

I dati di previsione di competenza confermano la complessiva flessione degli importi dei trasferimenti (- 10% nel 1996 rispetto all'anno precedente).

Le spese correnti registrano una flessione minore (-7,6%) rispetto a quelle in conto capitale (-15,9%); indice questo di una naturale rigidità della spesa degli enti. Il decremento accentuato dei residui totali nell'ultimo biennio per le spese correnti (-16,7%) e l'incremento, invece, dei residui per la parte in conto capitale, confermano il maggior utilizzo delle fonti di bilancio per oneri inderogabili e l'accumulo di fondi cospicui (oltre 6500 miliardi), che dovrebbero dare impulso agli investimenti ed all'occupazione.

8. L'indebitamento degli enti locali

Dai dati esposti nell'allegato n. 28 si rileva la situazione debitoria degli enti locali alla data del 1° gennaio per il periodo 1987/1996.

La situazione dell'andamento degli ultimi esercizi presenta, dopo il punto più elevato del 1970 (lire 70.684 miliardi), un costante decremento delle passività, che al 1° gennaio 1996 si attestano sull'importo di lire 63.990 miliardi (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese, 1996).

Per quanto riguarda l'ammontare delle rate di ammortamento dei mutui dovute da Province, Comuni e comunità montane, lo stesso passa da un importo di lire 12.828 miliardi nel 1995 a lire 11.069 miliardi nell'anno successivo, con una flessione del 13,7% (Fonte: Relazione previsionale e programmatica 1997, appendice 2^).

Per quanto riguarda la situazione dei debiti fuori bilancio si fa riferimento alle indagini ed agli accertamenti effettuati dalla Sezione enti locali.

Da una rilevazione effettuata con riferimento alla data del 31.12.1989 risulta che gli enti locali avevano riconosciuto debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di lire 3.360,049 miliardi. La Sezione enti locali ha effettuato un esame per campione delle situazioni regionali; l'indagine relativa alla sola regione Calabria evidenziava l'esistenza di debiti fuori bilancio per lire 338,624 miliardi nell'esercizio 1989, per lire 432,755 miliardi nel 1990 e per lire 303,178 miliardi nel 1991. E' in corso una seconda indagine per la regione Campania. Le cifre relative alla situazione accertata sono indicative di un fenomeno, che se non contenuto e regolato, avrebbe potuto dare luogo a conseguenze gravi per l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali (al riguardo deve considerarsi come norma di chiusura il disposto dell'art. 12 bis della legge n. 80 del 1991, che pone un limite temporale e qualitativo alla costituzione di nuovi debiti fuori bilancio). Destano tuttora preoccupazione le situazioni debitorie relative agli oneri latenti (in particolare per quelli connessi al contenzioso e ai procedimenti di esproprio), come viene segnalato nella Relazione al Parlamento della Sezione enti locali sulla gestione 1994, alla quale si rinvia per più approfondite considerazioni.

9. Gli investimenti ed i mutui

Nell'ambito della disciplina dei mutui assunti per gli investimenti da parte degli enti locali particolare considerazione merita la possibilità di assumere prestiti obbligazionari (introdotta con

gli artt. 35 e 37 della legge 23/12/1994, n. 724), che ha reso operativa la previsione già contemplata nella legge n. 142 del 1990 sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Non sono disponibili, al riguardo, dati generali relativi all'andamento delle emissioni già operate da numerosi enti.

Di particolare rilevanza, è inoltre, la norma che consente di rinegoziare le condizioni dei mutui assunti dagli enti locali, anch'essa intesa ad accordare a tali enti la possibilità di accedere al credito per gli investimenti a condizioni meno onerose, sia per quanto concerne la durata che il tasso d'interesse dei mutui stipulati, nonché con lo slittamento di un biennio nel pagamento della rata iniziale (prima dovuta dal primo anno successivo al perfezionamento del mutuo) ed il pagamento degli interessi di preammortamento solo sulle somme effettivamente utilizzate.

Si tende, in tal modo, a sollecitare gli enti a realizzare tempestivamente gli investimenti programmati. Un'ulteriore agevolazione è costituita dall'erogazione a favore degli enti degli interessi compensativi spettanti sui mutui non assistiti da contribuzione statale (che in precedenza venivano versati alla Tesoreria dello Stato). Il complesso di tali misure e possibilità di autofinanziamento dovrebbe influire positivamente sui costi del finanziamento per gli enti locali.

Nel quadro complessivo degli investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche (per un importo previsto per il 1996 in lire 43.800 miliardi) quelli effettuati da province e comuni rappresentano il 46,5% dell'importo totale (oltre il 9,4% per altri enti dell'amministrazione locale), incrementando così il dato (42,8%), già elevato, registrato nel 1995 (In valore assoluto gli investimenti di comuni e province evidenziano un aumento da lire 18.188 miliardi a lire 20.350 miliardi; fonte: relazione previsionale e programmatica per il 1996).

I dati del conto consolidato di cassa per comuni e province confermano tali previsioni, registrando un incremento di pagamenti in conto capitale di lire 2.610 miliardi, che riflettono in gran parte una ripresa degli investimenti diretti (+14,1% pari ad un incremento di lire 2.260 miliardi; fonte: situazione di cassa al 31.12.1996).

Nell'ambito delle fonti di finanziamento i dati provvisori dei mutui per spese di investimento concessi dalla Cassa depositi e prestiti evidenziano nel 1996, rispetto all'anno precedente, un incremento del 6,6% (da lire 6.077 miliardi a lire 6.481 miliardi); le erogazioni registrano un incremento del 12,7% (da lire 4.580 miliardi a lire 5.162 miliardi).

I mutui ordinari concessi dalla Cassa sono stati utilizzati in prevalenza per le opere stradali, le opere idriche e quelle igienico-sanitarie.

Occorre, peraltro, rilevare che, per quanto riguarda i fondi della parte conto capitale dei trasferimenti per investimenti a carico del bilancio dello Stato (capitoli 7232, 7233, 7235 e 7236/Interno) si registra una marcata flessione (pari a circa 2.000 miliardi di lire) nell'esercizio 1996 rispetto a quello precedente, dovuta all'indirizzo programmatico del Governo, volto a contenere il disavanzo a carico del bilancio dello Stato ed a promuovere una politica degli investimenti pubblici con un maggior autofinanziamento nell'ambito locale, anche con il ricorso al project financing.

10. Gli enti dissestati e strutturalmente deficitari

Le modificazioni apportate al decreto legislativo n. 77 del 1995, per il riordinamento contabile e finanziario degli enti locali, adottate con il decreto legislativo delegato 11.6.1996, n. 336, sono state particolarmente rilevanti per quanto riguarda la disciplina del risanamento finanziario degli enti locali.

E' stata, al riguardo, accentuata la distinzione tra la gestione ordinaria in corso, che permane nella competenza propria degli organi istituzionali dell'ente e la gestione attinente alla situazione pregressa, di competenza degli organi straordinari per la liquidazione.

Questi ultimi acquisiscono una maggiore autonomia nella gestione delle procedure di accertamento della situazione finanziaria dell'ente e della predisposizione del piano di estinzione.

Il fenomeno di dichiarazione del dissesto finanziario, anche se in fase decrescente, è tuttora attivo (nel 1996 si è avuto un incremento del 10,2% del numero degli enti dissestati, che rappresentano il 5,31% del totale degli enti).

Gli enti strutturalmente deficitari, poi, sono in numero triplo rispetto a quelli in situazione di dissesto (n. 1226 rispetto a n. 412) e sono sottoposti alla particolare vigilanza della Commissione centrale per gli organici degli enti locali.

11. Conclusioni

L'avvio della riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato ha uno dei suoi punti qualificanti nell'attuazione del decentramento delle funzioni che interessano le collettività locali.

Al decentramento delle funzioni è collegata l'attribuzione di risorse finanziarie adeguate allo svolgimento dei compiti assegnati agli enti locali, in modo tale da garantire una sufficiente autonomia finanziaria e una conseguente responsabilizzazione degli amministratori di fronte alle collettività amministrate.

Il disegno della riforma è stato completato anche con un ripensamento del sistema dei controlli ed una semplificazione dei procedimenti di gestione amministrativa.

Si deve osservare, al riguardo, che l'autonomia degli enti locali deve trovare il suo riconoscimento nel quadro del principio di unitarietà dello Stato, anche nel settore finanziario, secondo i vigenti precetti costituzionali.

Occorre richiamare, al riguardo, i principi dettati dall'art. 119 della Costituzione, per quanto riguarda la necessità del coordinamento della autonomia finanziaria regionale con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni, e le norme previste dall'art. 128, che pone una riserva di legge per l'attuazione dell'autonomia degli enti locali.

Per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario si deve osservare che l'attuale ordinamento richiede una attenta vigilanza sulla reciproca influenza tra bilancio dello Stato e bilancio degli enti dell'autonomia, anche per ciò che attiene alla rilevanza sul piano dell'integrazione economica europea dei risultati del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Le misure legislative adottate e da adottare al riguardo debbono, pertanto, considerare le esigenze di garantire l'adempimento degli obblighi assunti in sede internazionale, con le modalità che si riterranno più idonee in sede politica.

Non può, comunque, essere trascurata un'attenta vigilanza sull'entità dei trasferimenti erogati dallo Stato, sugli oneri latenti e sui maggiori oneri previdenziali; questi determinano aggravii di bilancio per gli enti locali, che si riflettono sulla finanza del settore pubblico allargato.

Il controllo di gestione ed il monitoraggio delle fonti di spesa in tempo quanto più possibile ravvicinato, anche attraverso una rete informatica unitaria, dovrebbero tutelare efficacemente queste emergenze.

L'andamento della situazione finanziaria degli enti locali, desumibile dal quadro dei dati già esposti, induce a formulare ulteriori osservazioni, anche in riferimento alle direttive programmatiche del Governo a suo tempo assunte.

L'andamento complessivo dei trasferimenti erogati a favore degli enti locali subisce nell'esercizio 1996 un decremento accentuato (-15,9% in termini di previsioni di competenza rispetto all'esercizio precedente), secondo le direttive di politica finanziaria programmate ed attuate in sede di approvazione di bilancio e con le manovre di contenimento della spesa pubblica.

Gli investimenti complessivi degli enti locali registrano, peraltro, un incremento, anche se le erogazioni disposte a tal fine da parte dello Stato hanno subito una flessione di circa 2.000 miliardi, come si è già detto.

Si deve, poi, osservare, per quanto riguarda il finanziamento da parte della Cassa DD. e PP. per investimenti, una moderata crescita delle concessioni (+6,6%) rispetto al maggior

incremento delle erogazioni (+12,7%), dovuto al naturale ritardo delle procedure di liquidazione dei mutui.

L'indebitamento globale degli enti locali segna una flessione, anche se l'accollo dell'onere per il ripiano dei disavanzi di esercizio per i trasporti locali, per la ricapitalizzazione delle aziende di trasporto e per i contributi di esercizio previsti da contratti di servizio e di programma, costituiscono motivo di attenzione per gli impegni futuri di bilancio.

L'andamento delle entrate tributarie, infine, non riesce, nella attuale fase di riflessione, ad assicurare agli enti l'auspicata autonomia finanziaria.

Il notevole incremento del gettito dell'ICI, infatti, cui corrisponde una flessione per altri tributi, non compensa adeguatamente la diminuzione delle entrate per trasferimenti dallo Stato.

La politica di equilibrio delle situazioni di bilancio degli enti locali deve, quindi, basarsi, per perseguire gli obiettivi programmatici predeterminati, sulla efficienza e sull'economicità della gestione economico-finanziaria.

L'apprestamento di un ordinamento più avanzato non è di per sè garanzia di successo della riforma, che sta per essere completata.

I risultati auspicati potranno essere raggiunti solo con il particolare impegno degli amministratori locali e la vigilanza attenta anche da parte degli organi di tutela della finanza del settore pubblico allargato.

La più efficace garanzia del mantenimento e dello sviluppo dell'autonomia degli enti locali è costituita, infatti, da una sana e corretta gestione delle loro risorse, tale da soddisfare al meglio i bisogni delle collettività locali e da assicurare, nel contempo, l'equilibrio economico-finanziario di bilancio senza eccessivi aggravii a carico delle risorse del prodotto interno della nazione per oneri finanziari diretti e indiretti.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

N.B.: I prospetti relativi alla finanza locale sono pubblicati nell'appendice statistica.